

***Segurança com Cidadania
nas Penas e Medidas
Alternativas***

**1ª CONFERÊNCIA NACIONAL
DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Ministério da Justiça - 2009

Cadernos Temáticos da Conseg

ISSN 2175-5949
N.3, Ano 01, 2009
64 pp
Brasília, DF



***Segurança com Cidadania
nas Penas e Medidas
Alternativas***

**1ª CONFERÊNCIA NACIONAL
DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Ministério da Justiça - 2009

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro da Justiça

Tarso Genro

Secretário Nacional de Segurança Pública

Ricardo Brisolla Balestreri

Coordenadora Geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública

Regina Miki

Editora

Luciane Patrício Braga de Moraes

Conselho Editorial

Fernanda Alves dos Anjos (MJ)

Haydée Caruso (SENASP - MJ)

Jacqueline de Oliveira Muniz (PMD - UCAM)

José Luis Ratton (UFPE)

Luciane Patrício Braga de Moraes (MJ)

Luis Flávio Saporì (PUC - MG)

Marcelo Ottoni Durante (SENASP MJ)

Paula Miraglia (ILANUD)

Regina Miki (MJ)

Renato Sérgio de Lima (FBSP)

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (PUC - RS)

Thadeu de Jesus e Silva Filho (SENASP - MJ)

Capa e Diagramação

Tati Rivoire

Tiragem: 5.000 exemplares

ISSN 2175-5949

Cadernos Temáticos da CONSEG

Coordenação Geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública

Ministério da Justiça – Ano I, 2009, n. 03. Brasília, DF.

Todos os direitos reservados ao

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (MJ)

Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Edifício Sede

Brasília, DF – Brasil – CEP 70064-900

Telefone: (61) 2025-9570

Impresso no Brasil

SUMÁRIO

Carta do Diretor	7
Apresentação	9
Penas e Medidas Alternativas: Uma utopia em construção <i>Elizabeth Albernaz e Fabio Costa Morais de Sá e Silva</i>	12
Alternativas Penais frente à crise da legitimidade do sistema punitivo <i>Geder Luiz Rocha Gomes</i>	16
Análise qualitativa das penas e medidas alternativas: destinação e eficácia no Brasil <i>Márcia de Alencar</i>	31
O tempo entre o fato e o exercício do poder punitivo: a lentidão da justiça serve a alguém? <i>Fabiana Costa</i>	44
Contribuições para uma nova política de segurança no olhar de quem aplica, executa e vivencia as Penas e Medidas Alternativas: Princípios, Diretrizes e Soluções	50
1. Princípios, diretrizes e soluções para um Sistema Nacional de PMAs no olhar as autoridades da Justiça Criminal, dos gestores estaduais e federais, dos técnicos e da Rede Social <i>Fabio Costa Morais de Sá e Silva</i>	50
2. As Conferências Livres com os cumpridores de PMAs: mediações (possíveis) para a Conferência Nacional de Segurança Pública <i>Patrícia Regina da Matta Silva</i>	55



Carta do Diretor

O Brasil vive hoje uma fase bastante alentadora para as políticas públicas de segurança. De um lado, a convocação da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública - 1ª CONSEG abre a inédita oportunidade para que a sociedade participe ativamente na elaboração dos marcos conceituais e estratégicos que balizarão a atuação do Governo Federal frente ao grave problema da violência e da criminalidade, retirando o assunto da alçada exclusiva de alguns poucos especialistas. De outro lado, o advento do PRONASCI e seu conceito central de “segurança com cidadania” contribui para que o problema seja visto na sua inteireza, sem a costumeira fragmentação entre repressão e prevenção que tende a dirigir a agenda governamental para medidas apenas reativas, localizadas e simplistas.

Essa conjunção de fatores oferece uma oportunidade ímpar para a mudança nas políticas penitenciárias. Como este Caderno Temático deixa claro, o problema penitenciário brasileiro tem sido tratado predominantemente sob a lógica do aprisionamento, com pouca ênfase na estruturação de serviços e na promoção de outras formas de resposta à violência e à criminalidade, como é o caso das Penas e Medidas Alternativas – PMAs. A 1ª CONSEG e o PRONASCI nos forçam a questionar a sustentabilidade dessa agenda e a imaginar como se pode ir além dela.

Esse Caderno Temático decorre de temas relevantes abordados no V Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas, realizado em maio de 2009 no estado de Goiás, que se constituiu num foro privilegiado para esse exercício de propostas inovadoras em torno desse diálogo social. Mais que proporcionar espaço para discussões acadêmicas ou defesas rasgadas das PMAs, o Congresso serviu como um ambiente no qual os participantes debateram e aprovaram princípios e diretrizes para o Eixo 6 da CONSEG que trata do Sistema Penitenciário, partindo de algumas proposições que já foram construídas por meio de uma consulta às bases.

O documento que o/a leitor/a tem às mãos é uma sistematização crítica das contribuições dos segmentos sociais envolvidos nos processos de aplicação e a execução das PMAs: autoridades da Justiça Criminal; profissionais das equipes técnicas; autoridades dos Executivos estaduais que mantêm serviços de apoio e acompanhamento à execução de PMAs; representantes das instituições que



compõem a chamada “Rede Social” de apoio e acompanhamento à execução de PMAs. Além das propostas e diretrizes formuladas pelos próprios cumpridores de PMAs.

As demandas expostas por essa pluralidade de vozes oferecem a base para os debates da 1ª CONSEG.

Nosso desejo é que os participantes se apropriem do material aqui apresentado e ajudem a dar densidade ao seu conteúdo político. Estamos certos de que o resultado final deste processo será de grande valia para a CONSEG e uma contribuição histórica da Diretoria de Políticas Penitenciárias, através da Coordenação-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas e da Comissão Nacional de Penas Alternativas.

Finalmente, o Ministério da Justiça revela a importante parceria com o Programa das Nações Unidas e o Ministério Público de Goiás para construção e realização desse trabalho.

Airton Aloisio Michels
Diretor-Geral do DEPEN





A promulgação da Constituição Federal de 1988 – também conhecida como a “Constituição Cidadã” – viabilizou novos compromissos políticos e sociais no sentido da legitimação da democracia, do federalismo e da participação como grandes pilares estratégicos da organização do Estado. Embora estabelecido em nível político-institucional, o movimento de democratização brasileiro enfrenta ainda o desafio de alcançar as práticas cotidianas dos cidadãos, permeando as relações da população com as diversas agências (e agentes) do poder público, com os espaços e com os indivíduos que o povoam. A experiência democrática dos últimos 20 anos tem reiterado esta constatação, demonstrando também que o leque de garantias constitucionais não se projeta de modo uniforme na realidade social brasileira. Recortes sócio-econômicos, de gênero, étnico-raciais, articulam-se de forma complexa em nossa história social, ditando o ritmo de expansão destas garantias entre as diversas “classes de cidadãos”. Para segmentos bastante expressivos da sociedade brasileira, o exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gerou automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego, colocando para os governos democráticos o desafio da afirmação ativa da cidadania plena no Brasil (Carvalho, 2002)¹. Esta tarefa, na atualidade, tem se caracterizado pelos esforços governamentais em qualificar os canais institucionais de participação e controle social, atendendo a antigas reivindicações dos movimentos sociais.

As Conferências, neste sentido, tem sido muito utilizadas enquanto ferramenta de consulta aos diversos atores envolvidos na implementação de políticas públicas setoriais, mobilizados em nível federal, estadual, municipal e comunitário. Por meio das Conferências, a sociedade brasileira se reconhece como uma verdadeira comunidade política, capaz de deliberar sobre questões que afetam a vida diária de todos e todas, indistintamente. Obviamente, isso faz das Conferências processos tão ricos quanto desafiadores. Com frequência, elas trazem para a ordem do dia problemas estruturais da nossa sociedade, os quais até então não tem encontrado canais adequados de resolução, quer no sistema político, quer no sistema jurídico. Nessas ocasiões, as potencialidades do modelo são postas diretamente à prova: as Conferências podem encarar

¹ CARVALHO, José Murilo (2002). *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.



o desafio histórico que lhes é colocado ou podem simplesmente desviar-se dele; podem romper com consensos previamente estabelecidos ou podem apenas reafirmá-los. Tudo depende de como o processo decisório está organizado e de como, dentro desse processo, os participantes exercitam a sua responsabilidade política e a sua ousadia democrática.

Frente a este desafio, a convocação da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública representa um momento histórico para o processo de consolidação democrática brasileira. Ao partilhar o poder de gestão com a sociedade, a Conferência estabelece um marco de transformação das práticas tradicionalmente adotadas na construção de políticas públicas de segurança em nível nacional, estadual, municipal e comunitário. Espera-se que a ampla mobilização social catalisada pelas etapas eletivas e preparatórias da 1ª CONSEG sedimente as bases principiológicas, institucionais e práticas do paradigma de segurança com cidadania, centrado na tríade participação, prevenção social e repressão qualificada. Com diferentes aproximações em relação ao tema, trabalhadores da área de segurança pública, poder público e organizações da sociedade civil encontram-se hoje envolvidos em um amplo processo de pactuação coletiva sobre os rumos desta mudança.

Enquanto etapas preparatórias da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, os Seminários Temáticos são ferramentas indutoras de participação e de contribuições críticas, assumindo a responsabilidade de ampliar o leque de capacidades técnicas e políticas dos atores mobilizados, para que ocupem de modo qualificado os espaços de co-gestão estabelecidos. Propostos por instituições reconhecidamente competentes no trato dos fenômenos abordados, a realização dos Seminários Temáticos viabilizou um maior aprofundamento acerca de tópicos específicos da organização e funcionamento do sistema de segurança pública e justiça criminal, contemplados nos sete eixos da 1ª CONSEG.

Dentre esses vários debates, aqueles situados no eixo temático “Sistema Penitenciário” são, provavelmente, os que apresentam contornos mais desafiadores: muito embora a sociedade brasileira apresente níveis crescentes de mobilização para o enfrentamento conseqüente da violência e da criminalidade, impondo aos governos a tarefa de produzir políticas públicas mais sofisticadas e bem articuladas que a desgastada fórmula da “tolerância zero”, a política penitenciária nacional permanece centrada no confinamento de pessoas. O fato de que a esmagadora maioria dos recursos federais destinados a este setor tem sido gasta com a construção de novos presídios (em detrimento de outros elementos como a capacitação

de servidores do sistema, ou as políticas de atendimento a presos, egressos e familiares) é um claro indicador de que ainda prevalece neste setor uma abordagem que, segundo dizem os números, não apenas é estreita, mas também é ilusória. Diante de estimativas de que 60% das pessoas apanhadas no cometimento de crimes já registram alguma passagem por prisões, não há como negar que estas representam uma das maiores fontes de violência instaladas no país, por mais que isso não seja evidente quando de fora delas avistamos apenas muros e guaritas (Sá e Silva, 2007)².

Neste sentido, o presente Caderno Temático vem registrar as discussões realizadas no Seminário Temático **“Segurança com Cidadania nas Penas e Medidas alternativas”**, que aconteceu em Goiânia (GO), entre os dias 13 e 15 de maio de 2009, no âmbito de um evento anual maior, o V Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas (CONEPA). O primeiro artigo do Caderno busca oferecer um panorama deste campo temático, cujos debates recentes têm enfatizado não apenas a necessidade de que o Estado utilize respostas distintas da privação de liberdade na reação ao crime e à violência, mas também a necessidade de qualificar essas respostas para que elas sejam efetivamente produtoras de uma sociedade mais segura. A segunda seção reúne textos de especialistas, que, lidos em seu conjunto, colocam os desafios da difusão das penas alternativas pela lei e pela cultura jurídica, de modo que se tornem instrumentos efetivos de política pública e de promoção de Segurança com Cidadania. Fechando o Caderno Temático, os dois últimos artigos trazem relatórios elaborados por Fábio de Sá e Silva e Patrícia DaMatta Silva, que sistematizaram as contribuições dos segmentos envolvidos na aplicação, fiscalização e cumprimento de penas e medidas alternativas, traduzidos em princípios e diretrizes para a estruturação de um sistema nacional.

2 Sá e Silva, Fábio Costa Morais. Cidadania nas Prisões e Prevenção da Violência. Folha de São Paulo, Tendências/ Debates, 18-06-2007.



Penas e Medidas Alternativas: uma utopia em construção

Elizabeth Albernaz*

Fabio Costa Moraes de Sá e Silva**

* Antropóloga pelo Museu Nacional (UFRJ) e pesquisadora na área da segurança pública. Atuou como consultora do Ministério da Justiça/PNUD para a elaboração dos Cadernos Temáticos da CONSEG.

** Bacharel (USP) e Mestre (UnB) em Direito. Foi dirigente do DEPEN/MJ (2003-06) e consultor da UNESCO (2006-08) e do PNUD (2008-09) em projetos ligados à melhoria do sistema penitenciário brasileiro. Atualmente é pesquisador do IPEA e doutorando em Direito, Política e Sociedade (Northeastern University, EUA).

1 Carranc, Adriana. *No País, 134 mil presos poderiam estar em liberdade.* O Estado de S. Paulo, 05/07/2008.

Durante muito tempo, as PMAs tiveram importância apenas residual na política penitenciária. Mesmo quando se reconhecia a falência da pena de prisão, grande parte da opinião pública encarava as PMAs com suspeição, temendo que elas fossem insuficientes ao combate da violência e da criminalidade. Autoridades do Sistema de Justiça (especialmente Juízes e Promotores) ecoavam este entendimento e faziam pouquíssimo uso das PMAs, restringindo na prática as possibilidades de aplicação já previstas na legislação.

Tudo isso trouxe duas importantes conseqüências para a estruturação deste segmento da execução penal. De um lado, as PMAs eram vistas mais como uma “causa”, que se movia pelo compromisso pessoal de alguns poucos “adeptos”, do que como uma ferramenta de política criminal com vocação e potencial específicos de racionalização do sistema penitenciário e das políticas públicas de segurança. De fato, segundo dois estudos divulgados em 2008, o país acumulava cerca de 80 mil presos provisórios e 54 mil condenados que poderiam estar em liberdade, porque os crimes que cometeram são de baixo ou médio potencial ofensivo – logo, passíveis de liberdade provisória ou de aplicação de uma PMA. “O desconcertante”, como definiu um jornal de grande circulação, é que “eles somam 134 mil detentos, enquanto o déficit nas penitenciárias é de 180 mil. Sua liberação resultaria na abertura de 75% das vagas necessárias para o sistema prisional hoje e numa economia de R\$ 4,7 bilhões aos cofres públicos, considerando-se o custo médio de R\$ 35 mil por vaga, segundo o Ministério da Justiça (Carranc, 05/07/2008)¹.

Em relação às PMAs, a atuação governamental acabou por adotar como seu objetivo predominante a criação de mecanismos que permitissem aferir a “certeza da punição” na aplicação e execução desta modalidade de resposta penal, de modo a disseminar a percepção de que ela corresponde a uma forma legítima de reagir ao crime e à violência. Assim, o principal foco dos investimentos tem sido a estruturação e manutenção, nos estados, de serviços de acompanhamento dos cumpridores (as Centrais ou Núcleos de

PMAs) e de Varas Especializadas na matéria (Gomes, 2008)². A expectativa era de que, com o funcionamento dessas unidades, a sociedade passaria a confiar que as PMAs aplicadas tinham sido realmente cumpridas e, portanto, que estas não são sinônimo de impunidade. Pelo contrário, além de envolverem menores custos, a aplicação de PMAs não expõem os indivíduos que cometeram delitos tidos como de menor repercussão social ao ambiente criminógeno da prisão.

Não há dúvida que a garantia do efetivo cumprimento é uma medida importante para que as PMAs se consolidem como uma alternativa credível à prisão. Ocorre, entretanto, que o campo coloca outros desafios para uma política pública conseqüente neste setor. Recentemente, pesquisas revelaram que o volume de aplicação de PMAs havia dado um salto notável. Desde o final de 2007, sabe-se que há mais pessoas cumprindo PMAs do que pessoas presas, fato que atesta sua consolidação como elemento da política criminal e penitenciária no Brasil (Ministério da Justiça, 2008)³. Isso, entretanto, levanta toda uma outra ordem de questões: Como os governos devem reagir a esse novo cenário? Como o governo federal, em especial, deve mobilizar o seu poder indutor e a sua atribuição institucional de assistir tecnicamente as Unidades da Federação na implantação de serviços penais?

Ao mesmo tempo, a preocupação exclusiva com o efetivo cumprimento – algo que se dá no presente e se vincula, simbolicamente, ao ocorrido no passado – acaba por ignorar outra dimensão relevante da pena, mesmo que não privativa de liberdade: a dimensão de futuro. No futuro, os/as cumpridores/as de PMAs retomarão sua vida em comunidade sem qualquer tipo de constrangimento ou obrigação com a Justiça. A política pública de PMAs é capaz de oferecer a esses indivíduos os elementos necessários para que eles construam projetos de vida que não mais tangenciem o crime e a violência?

Para buscar uma resposta a esse quadro, a Coordenação-Geral do Programa Nacional de PMAs (CGPMA/DEPEN/MJ) ativou um mecanismo de cooperação técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O intuito da parceria era desenvolver uma série de atividades tecnicamente mediadas, na tentativa de repensar a agenda da gestão federal para esse segmento da política penitenciária. Essas atividades foram agrupadas num pequeno e breve projeto, que adotou o rótulo de “Segurança com Cidadania nas PMAs”. A premissa adotada por esse projeto era de que, num contexto de explosão no número de cumpridores/as, caberia ao DEPEN colaborar com as Unidades Federativas e os demais Poderes da República visando a afastar o espectro burocrático-cartorial das PMAs e assegurar que a sua aplicação e cumprimento representem uma oportunidade

2 Gomes, Geder Luiz Rocha. *A Substituição da Prisão. Alternativas Penais: Legitimidade e Adequação*. Salvador: Juspodivm, 2008.

3 Ministério da Justiça. *Penas Alternativas podem minimizar lotação nos presídios do país*. www.mj.gov.br, acesso em 12.12.2008.

de reconstrução dos laços entre o indivíduo cumpridor e a comunidade política. As atividades do projeto “Segurança com Cidadania nas PMAs” desenvolveram-se de acordo com o seguinte cronograma:

<i>Período</i>	<i>Atividade</i>
Setembro a Novembro de 2008	Realização de pesquisa de campo em quatro UF's, visando a identificar como/com base em que concepções as instituições da Justiça Criminal, do Executivo, das Equipes Técnicas e da Rede Social interagem na execução das PMAs;
Novembro e Dezembro de 2008	Realização de atividades de consulta – um Workshop e três Seminários Regionais – envolvendo atores ligados a essas instituições, além de outras organizações da sociedade civil e do sistema das Nações Unidas;
Janeiro e Fevereiro de 2009	Produção de novas proposições de política pública para as PMAs, com base nos resultados da pesquisa e nas contribuições obtidas por ocasião do Workshop e dos Seminários; e
Mai de 2009	Validação dessas proposições no âmbito do V Congresso Nacional de Penas e Medidas Alternativas – V CONEPA, alçado à condição de etapa preparatória da I CONSEG na modalidade de <i>Seminário Temático</i> .

Uma crítica a esta metodologia, surgida ao longo do processo, foi de que ela não incluía cumpridores/as e vítimas no debate. A CGPMA e a CONAPA buscaram suplantiar a ausência do/as cumpridores/as com a realização de Conferências-Livres Estaduais direcionadas para esse público, cujos resultados encontram-se sistematizados sob a forma de Princípios e Práticas presentes neste Caderno Temático. As atividades foram conduzidas de acordo com o seguinte cronograma:

<i>Período</i>	<i>Atividade</i>
Março de 2009	Conferência-Livre com Cumpridores/as de PMAs no Estado do RN
Abril de 2009	Conferências-Livres com Cumpridores/as de PMAs nos Estados de AL, AM, BA, CE, ES, MA, MS, MT, PB, PE, PI, RJ, RO, RR, RS e TO
Mai de 2009	Conferência-Livre com Cumpridores/as de PMAs no Estado do AC

Tira-se daí que a opção técnica e política que desde sempre norteou o projeto “Segurança com Cidadania nas Penas e Medidas Alternativas” foi a do diálogo social com os atores que vivenciam a aplicação e a execução das PMAs. Este exercício de democracia participativa, como define Daniele Duarte, tem a virtude de considerar “o entendimento e as práticas estabelecidas entre os principais atores implicados no processo”. Portanto, diz ela, “ao não ignorar as

práticas estabelecidas no campo da execução das penas e medidas alternativas – com suas dificuldades e avanços – a gestão federal cria condições de maior aderência entre a política a ser induzida e as práticas locais, o que, ao seu tempo, reduz as possibilidades de déficits na implementação de políticas” (2008:40)⁴.

Os resultados obtidos nessas múltiplas oportunidades de escuta foram duplamente proveitosos. Em primeiro lugar, eles revelaram um gratificante acordo de propósitos entre o DEPEN e os participantes: da Magistratura à Rede Social, todos consideram que as PMAs podem prestar uma relevante contribuição para a prevenção da criminalidade e da violência, e que há que se desenvolver um amplo sistema de políticas públicas que ajude na realização dessa possibilidade, sob a liderança e a indução do governo federal. Em segundo lugar, eles revelaram a existência de várias experiências concretas que já se alinham a esses objetivos, embora muitas vezes sejam isoladas e, até certo ponto, decorrentes da ação individualizada de alguns atores⁵. Por outro lado, o processo também teve a virtude de revelar os limites encontrados pelos participantes nas suas tentativas cotidianas de ampliar o escopo das PMAs, bem como as estratégias que eles vislumbram coletivamente para a superação de tais limites.

É importante ressaltar que nada disso é rigorosamente novo. A Lei de Execução Penal de 1984, por exemplo, não hesita em expressar o duplo objetivo de “efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”. Mais recentemente, destaca-se o lançamento do Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI, o qual “articula políticas de segurança com ações sociais; prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência” (Ministério da Justiça, 2009)⁶. No contexto global, o PNUD adota o conceito de “segurança humana” como um objetivo central de seu mandato desde 1994, entendendo-a como “a proteção do núcleo central de todas as vidas humanas contra riscos graves e previsíveis, de forma congruente com a realização humana de longo prazo” (UNDP, 2003)⁷. Em outras palavras, o PNUD reconhece que não pode haver aspiração ao desenvolvimento humano num contexto de crime e violência e tem sido uma das principais vozes em favor de soluções que articulem prevenção social e fortalecimento da capacidade técnica e gerencial do Executivo para o desenho, a implementação e a avaliação de políticas públicas de segurança. Falar em “Segurança com Cidadania nas PMAs”, desse modo, é expressar por outros termos muito do que já vem sendo dito e feito no plano doméstico e internacional, objetivando a construção de sociedades mais seguras.

4 Duarte, Daniele Barros. Relatório dos Seminários Regionais: Projeto BRA 05/038. Brasília: DEPEN/PNUD, 2008.

5 Na literatura especializada sobre PMAs, outras dessas boas experiências foram levantadas por Gomes (2008).

6 Ministério da Justiça. *O que é o PRONASCI*. Disponível em www.mj.gov.br, acesso de 08.06.2009

7 UNDP. *Human Security Now*, Nov. 2003.



Alternativas Penais frente à crise da legitimidade do sistema punitivo

Geder Luiz Rocha Gomes*

1. A Crise da pena de prisão e a sua disfunção

De início, uma atmosfera de otimismo fertilizou o terreno onde, de forma ampla, a prisão foi semeada em grande parte do planeta, a partir do século XVII. Contudo, ao final de três séculos de efetiva aplicação, a pena privativa de liberdade apresenta exaustivas conclusões de fracasso, uma vez que é incapaz de atingir os seus objetivos preventivos e ressocializadores, caindo por terra, inclusive, a ilusão do seu intuito primitivo (castigo), pela diversidade entre o crescimento das ocorrências criminosas e a efetiva punição, demonstrada pelas cotidianas abordagens sobre o tema.

O diagnóstico negativo sobre a pena privativa de liberdade é prescrito na sábia lição de Ataliba Nogueira (1956, p.65)¹, quando ressalta: “Os efeitos danosos da prisão foram-se revelando uns após os outros: diretos e indiretos, atuais e vindouros, individuais e sociais”. Como indica Cezar Bitencourt (2001, p. 154)², o sistema carcerário “[...] assenta-se sobre dois pilares: a) a antítese entre o ambiente carcerário e a comunidade livre; e b) deficientes condições materiais e humanas nas prisões de todo o mundo”. Assim, pode-se elencar entre as mazelas geradas pela privação da liberdade na esteira dos ensinamentos deste mesmo autor: (a) a prisão como fator criminógeno; (b) os elevados índices de reincidência; (c) a influência prejudicial sobre o recluso dentro dos efeitos sociológicos ocasionados pela prisão; (d) os efeitos psicológicos produzidos no cárcere; (e) os efeitos negativos sobre o autoconceito do recluso; (f) os problemas sexuais na prisão como repressão do intuito sexual, homossexualismo, perversões etc.; (g) a utilização das drogas; e (h) o alto custo financeiro para a sociedade.

A razão de ser da ineficácia da prisão para o cumprimento das finalidades da pena repousa no antagonismo existente entre o mundo da prisão e o mundo extramuros, pois as regras que regem a vida no cárcere são opostas, na maioria das vezes, às regras que regem a vida em liberdade. Daí considerar-se mais difícil ressocializar

* Promotor de Justiça – BA, Vice-Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), Presidente da Comissão Nacional de Penas e Medidas Alternativas – MJ (CONAPA), Presidente do Instituto Brasileiro de Execução Penal (IBEP), Professor de Direito Penal, Mestre e Doutorando em Direito Penal.

¹ NOGUEIRA, Ataliba. *Pena sem Prisão*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1956.

² BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da Pena de Prisão*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

uma pessoa que cumpre pena de prisão do que alguém que, embora dessocializado, não passa por essa “amarga experiência,” como expressa Garcia-Pablos y Molina (apud BITENCOURT, 2001, p. 155)³.

Também é possível identificar, entre as mazelas do cárcere, questões como: o ócio, em razão da falta de política de trabalho prisional, principalmente em países subdesenvolvidos, como o Brasil; a superlotação carcerária; a ausência de assistência judiciária; a inexistência de programas de integração familiar e social do recluso; bem como os maus-tratos e violações a integridade física e moral do preso. Ilustram estas afirmações os dados fornecidos pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), que retratam uma população prisional atual no Brasil, de cerca de 450.000 presos para 260.216 vagas, dos quais 82,7% não exercem atividades laborativa, 78% não possuem advogados constituídos⁴. A própria estrutura carcerária e sua gestão demonstram a precariedade de recursos materiais e humanos que servem de sustentáculo para o sistema prisional. Observe-se que os dados oficiais divulgados retratam que, dos estados membros, 80% não contam com escolas penitenciárias; 71% não têm plano de cargos e salários no sistema prisional; 83% não possuem patronatos; 61% não criaram seus Conselhos da Comunidade e 72% separam os presos por facções⁵.

Nessa trilha, merece destaque a explosão da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS) que, no Brasil, no final do ano de 1997, contabilizou cerca de 20% da população prisional⁶, e que em números atuais significa aproximadamente 84.000 presos contaminados. Portanto, ao se submeter à pena privativa de liberdade ao filtro da Constituição, no que tange a sua real face, retratada sem retoques pela sua execução, percebe-se identidade entre as suas mazelas e as razões esposadas pelo legislador constituinte para pontuar as espécies de penas não amparadas pelo nosso direito, haja vista o diagnóstico de repulsa do sistema prisional, mormente quanto às infrações de menor e médio potencial ofensivo. Na análise da matéria, observa-se que em seu artigo 5º, inciso XLIX, a Constituição Federal Brasileira, assegura aos presos o respeito à integridade física e moral.

Percebe-se que a fundamentação para se expurgar sanções cruéis, indignas e, portanto, ilegítimas do sistema punitivo, repousa, originariamente, no choque destas com o princípio humanitário que, para Jescheck (1993, p. 91)⁷, “se impõe a todas as relações humanas que o direito penal faz surgir”. Sobejamente fundada em tais afirmações de caráter global, justifica-se a abolição das penas, desonrosas, físicas e capitais no novo direito penal vigente, em estreita e imperativa obediência ao magno princípio da dignidade da pessoa humana, paradigma incontestável da ação interventora do Estado.

3 *Idem*.

4 Dados divulgados pelo DEPEN.

5 Dados divulgados pelo DEPEN.

6 Dados extraídos de pesquisa realizada em 1997, pela Universidade de São Paulo (USP), por meio da matéria intitulada *Prevalência do HIV nos presídios*. 2001. Disponível em: <http://www.nossacasa.net/recomeco/0068.htm>. Acesso em: 16 fev. 2008.

7 JESCHECK, Hans Heinrich. *Tratado de Derecho Penal*. 4. ed. Granada: Comares, 1993.

Destarte, constatada a disfunção da prisão e, portanto, sua incapacidade para o cumprimento das finalidades declaradas da pena em face das mazelas evidenciadas pela comprometida estrutura física e administrativa do sistema carcerário, bem como o atrito visível do seu funcionamento com os ditames estabelecidos pelo corpo da Constituição Federal Brasileira, principalmente os princípios da humanização da pena e o respeito à dignidade da pessoa humana, considera-se imperativa a excepcionalidade de sua aplicação, reservada tão-somente aos autores de crimes de máxima gravidade.

De outro lado, a perspectiva de um sistema punitivo calca em alternativas penais à prisão para as infrações penais de menor e médio potencial ofensivo, vislumbra uma intervenção penal menos drástica, mais econômica para o Estado e, portanto, com maior probabilidade de prestar-se ao respeito à dignidade da pessoa humana, bem como à reintegração do delinqüente a sociedade, em um estágio no qual predomina o Estado Democrático de Direito construído, predominantemente, sob o ritmo ditado pelo constitucionalismo moderno.

2. Legitimidade e adequação das alternativas penais

2.1. Da análise da legitimidade das alternativas penais

A análise relativa à legitimidade das alternativas penais como instrumentos capazes de atuar junto ao corpo social na defesa dos bens jurídicos tutelados, ante os comportamentos tidos como atentadores ou violadores destes mesmos bens jurídicos, perpassa, necessariamente, pela conceituação que se atribui à expressão *legitimidade*. Para melhor compreensão, adota-se, aqui, como conceito de *legítima* a sanção que, percorrendo o *iter* regular de sua construção normativa formal (proposição, tramitação, sanção, publicação, etc.), em seu aspecto material, conforma os valores esculpidos nos princípios constitucionais direcionados a esta finalidade, principalmente o princípio do respeito à dignidade da pessoa humana.

Assim, para a consideração das alternativas penais como legítimas no que se refere ao enfrentamento das infrações de menor e médio potencial ofensivo, torna-se necessária a incursão por temas correlacionados, como o respeito à dignidade da pessoa humana, a intervenção penal mínima e os conceitos das infrações penais de menor e médio potencial ofensivo que, doravante, serão alvo de reflexões.

2.1.1. O respeito à dignidade da pessoa humana

É fato que a construção erguida pelo arcabouço constitucional brasileiro elencou um amplo rol de prescrições de caráter potestativo, tanto de essência material quanto procedimental, para a operacionalização da exclusividade do exercício da administração da justiça pelo Estado, elegendo o sublime artigo 5º, que dispõe dos direitos e garantias fundamentais, como *locus* para o assentamento de suas estruturas. Destarte, uma intervenção punitiva que se intitula legítima, em nenhuma hipótese pode prescindir de sua conformação com os valores principiológicos editados pelo texto constitucional e, principalmente, do respeito ao valor-princípio da dignidade da pessoa humana.

2.1.2. Alternativas penais e intervenção penal mínima

A idéia de um direito penal *última ratio*, atualmente, encontra-se incrustada na noção de Estado Social e Democrático de Direito, tendo em vista que construído com objetivos fundamentais voltados para a garantia do desenvolvimento, da erradicação da pobreza e da marginalização, bem como da redução das desigualdades sociais, e sobretudo, da formação de uma sociedade livre, justa e solidária, como o é o brasileiro, não pode imaginar cabível a realização de tais intentos com a utilização *prima facie* de um direito repressor, invasor e restritivo. Dessa forma, afirma-se que, no Estado Democrático de Direito, a atuação do direito penal deve reservar-se à noção de extrema medida, afirmação que encontra sustentação no fato de que a intervenção penal tem como missão a proteção subsidiária dos bens jurídicos tidos como indispensáveis à sociedade que o integra e o justifica.

A Constituição Federal Brasileira consagra como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III) e estabelece, em seu artigo 5º, *caput*, que são invioláveis os direitos à liberdade, à vida, à igualdade, à segurança, entre outros, delineando assim a construção do que se denomina *intervenção penal mínima* (LUISE, 1996, p. 36). O princípio da intervenção mínima evidencia, assim, o caráter fragmentário (lacunoso) do direito penal, que não se deve ocupar de toda e qualquer ação que lese bens jurídicos, mas tão-somente daquelas condutas que ameacem ou atinjam gravemente apenas os bens mais caros para a harmônica vida em sociedade.

A lei penal tem objetivo delineado no contexto estrutural da noção de Estado e como ensina Herbert Hart (2005, p. 34): “[...] A função social que a lei criminal cumpre é a de preservar e definir certos tipos de conduta como algo que deve ser evitado ou feito por aqueles a quem se aplica, independentemente dos seus desejos.”

Registre-se que o direito penal não é instrumento de governo para a implementação de políticas públicas, não é mecanismo de prevenção de riscos, não é ferramenta para corrigir disfuncionalidades no sistema social. A atuação *última ratio* do direito penal, reflete não apenas a formulação de tipos necessários, mas da pena necessária.

Decorre também do princípio da intervenção mínima penal, a exigência de que o legislador, ao escolher uma pena, entre as várias modalidades possíveis, para sancionar determinada conduta (a ação que está sendo criminalizada), deve recorrer à mínima sanção adequada a ressocialização, ou seja, a menos gravosa e de menor intensidade no que se refere à intervenção nos direitos fundamentais do apenado, processo este que se deve repetir na atividade jurisdicional no momento da aplicação da pena, sem o qual a sanção ventilada não adquire a condição de legítima. Sendo a pena privativa de liberdade a medida mais drástica punitiva de que dispõe o direito penal pátrio, sua utilização deve se nortear nos parâmetros traçados pela idéia de intervenção mínima, calcada nos mencionados artigos 1º, III, e 5º, *caput*, da CF.

2.1.3. Alternativas Penais e Infrações de Menor e Médio Potencial Ofensivo

Demonstrando a busca da substituição do sistema de penas, calcado no encarceramento, por um sistema alternativo, filtrando, ao máximo, a participação da privação da liberdade em infrações de pequeno e médio potencial ofensivo, foi sancionada a Lei 9.714/98, que elevou o número das penas denominadas alternativas (restritivas de direito substitutivas), alargando sua aplicação.

A conceituação de infração de menor potencial ofensivo não oferece qualquer dificuldade no presente, tendo em vista que, apesar das questões ventiladas quanto ao tema, por ocasião, da edição da Lei 9.099/95 (Juizados Especiais) e agitadas com a vigência da Lei 10.259/2001 (Juizados Especiais Federais), a redação determinada pela Lei 11.313/2006 alterou o artigo 61 da Lei 9.099/95, definindo como infrações penais de menor potencial ofensivo, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a dois anos, cumulada ou não com multa. Entretanto, a mesma facilidade não se apresenta ao cuidar-se da definição do que vem a ser infração penal de médio potencial ofensivo, levando em conta que a legislação brasileira não contém esta conceituação.

Para efeito desta abordagem, em face da ausência de definição normativa, utiliza-se, como conceito de *infrações penais de médio potencial ofensivo*, o conjunto de infrações penais não alcançadas pela definição legal de infrações penais de menor potencial

ofensivo, que permitem a substituição prevista no artigo 44, I, do Código Penal, ou seja, tanto culposas quanto dolosas, sendo que estas últimas desde que a pena privativa de liberdade aplicada em concreto não ultrapasse quatro anos e não tenha sido cometida com violência ou grave ameaça à pessoa. Também se conceitua como de médio potencial ofensivo aquelas efetivamente contempladas com o *sursis* (artigos 77 e seguintes do Código Penal) e com a suspensão condicional do processo (artigo 89 da Lei 9.099/95). A adoção desse conceito tem como fundamento o fato de que as infrações penais situadas nesses limites, diferenciam-se daquelas denominadas de menor potencial ofensivo, definidas como tais pelo legislador, e também não integram a concepção de infrações penais graves.

3. Análise da adequação das alternativas penais

Inicialmente, cumpre salientar que a análise da adequação das penas e medidas alternativas restringe-se às infrações de pequeno e médio potencial ofensivo já definidas. É preciso verificar, entretanto, a efetiva correspondência das alternativas penais, em seu viés fático, com os fins declarados da pena, pois como ensina Humberto Ávila (2007, p. 158)⁸: “[...] Um meio é adequado se promove o fim”. Nessa linha de raciocínio, impõe-se o exame de questões voltadas para o cumprimento das funções retributivas e preventivas, próprias das sanções penais, por meio da verificação *in concretum* dos aspectos referentes ao efetivo cumprimento das sanções impostas, ao nível de intimidação causado no corpo social, aos efeitos provocados na reordenação comportamental do infrator refletidos nos índices de retorno ao crime, e à dimensão do engajamento da sociedade no processo de execução da pena, entre outros itens fundamentais à aferição pretendida.

O conceito de adequação aqui adotado está calcado na idéia da perspectiva de atendimento das finalidades declaradas da pena, que reclamam uma correspondência teórico-normativa. Para melhor compreensão, registre-se que, no sistema penal brasileiro, a pena tem como finalidade a retribuição e a prevenção geral e especial, uma vez que se incorporou a filosofia das teorias unificadoras, mistas ou ecléticas relativas ao fundamento da punição, no arcabouço normativo pátrio (artigo 59, do CP e artigo 1º da LEP). Adequação significa, então, o máximo de aproximação possível da realização dos fins declarados da pena em um sistema punitivo posto. A análise referida também deve perpassar questões que dizem respeito à

⁸ ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios da Definição à Aplicação dos Princípios Jurídicos.

conformação constitucional, eficácia punitiva, nível de reinserção social do infrator, contribuição para a reparação da vítima, efetividade, caráter preventivo criminal, interatividade com o corpo social, visão dos operadores do direito, reincidência, custo financeiro, etc.

Cumprindo essa orientação, destaca-se ainda a necessidade de pontuar a presença, por vezes questionada, do fundamento *retributivo* nas alternativas penais, como reclama a adoção das teorias mistas ou ecléticas, que justificam a intervenção punitiva no direito pátrio.

Nesta linha de argumentação, consigne-se que os casos de condenação à privação da liberdade que ensejam a substituição por penas restritivas de direito, capazes de levar o infrator à prisão, em regra, não ultrapassam um total de quatro anos de pena (artigo 44 do CP), que, por força do disposto no artigo 33, § 2º, “c”, também do Código Penal, implicam o cumprimento da pena em regime aberto, em casa de albergado ou estabelecimento adequado (artigo 33, § 1º, “c”, do CP), que, por sua vez, praticamente, não existem no país, pois, como informa o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), em seus dados oficiais, dos 1.855 estabelecimentos penais existentes no Brasil, atualmente, só 41 deles são casas de albergados ou similares.

Dessa forma, ao se substituir à privação da liberdade pelas penas restritivas de direito, tem-se a imposição efetiva do conteúdo retributivo reclamado pelo sistema penal com a adoção das teorias unitárias ou ecléticas para justificar a pena, pois, concretamente, passa o sentenciado a ser restringido no seu direito com o cumprimento da respectiva pena (prestação de serviços à comunidade, prestação pecuniária, proibição do exercício de profissão, etc.). A substituição acaba por conferir, *de fato* e de direito, o caráter retributivo da sanção que, na pena privativa de liberdade aplicada e executada só se verifica de direito.

Para se poder analisar a adequação das alternativas penais, indispensável é esclarecer quanto à estrutura e o funcionamento do Programa Nacional de Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas, iniciado e fomentado pelo Ministério de Estado da Justiça do Brasil, e seus resultados apresentados.

3.1. O sistema das CEAPAS

A estrutura correspondente às Centrais de Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CEAPAS), organismo criado em 2000, a partir da concepção forjada pelo Programa Nacional de Acompanhamento e Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas do Ministério da Justiça (CENAPA), composta de equipe multidisciplinar integrada por psicólogos, assistentes sociais, advogados, terapeutas, tem como principais atribuições as que se seguem.

Cabe a CEAPA acompanhar, durante todo o período do cumprimento da alternativa penal imposta, o comportamento do beneficiário, auxiliando e intervindo nas possíveis situações que potencializem o descumprimento. A promoção da orientação e do estreitamento nas relações entre o beneficiário e o seu corpo familiar, bem como com a própria sociedade. Também é lição da CEAPA que, através de atitude proativa, recrutar, entre as instituições públicas e privadas, aquelas que, com perfil próprio, servem de células para a montagem da denominada “rede social”; base de sustentabilidade do sistema CEAPA.

A orientação realizada junto às instituições conveniadas (rede social) é feita pela equipe da CEAPA, capacitando-as para compreender a função de interação entre a sociedade e o indivíduo que cumpre sua sanção penal, com o objetivo de tornar esta etapa do sistema punitivo (execução da pena) materializada dentro dos princípios constitucionais vigentes, mormente os relativos à observância da dignidade da pessoa humana.

Às CEAPAS, cabe a tarefa de análise do perfil do beneficiário⁹, verificando suas aptidões, personalidade, conflitos, facilidade e dificuldade de relacionamento e, principalmente, o histórico da infração penal objeto de imposição da sanção. Com a noção acerca do perfil do beneficiário e da rede de instituições conveniadas, cumpre à CEAPA sugerir ao juízo competente o encaminhamento que se apresenta como o mais adequado, no que se refere à instituição e à alternativa punitiva. Esclarece-se que, embora seja atribuição específica do juiz a determinação da pena, o parecer técnico elaborado e encaminhado pela equipe da CEAPA se apresenta como suporte importantíssimo para a formação do pensamento do magistrado.

Pelo sistema de monitoramento, acompanhamento e fiscalização das alternativas penais posto em prática pela CENAPA – hoje CGPMA – o que se busca é que a aplicação e execução das alternativas penais cumpram, simultaneamente, papel punitivo, educativo, reparador e de reinserção social. Tais conclusões podem ser extraídas de pesquisas recentes realizadas em estados da federação, que buscaram identificar respostas às questões já mencionadas acerca da política de adoção de um sistema de alternativas penais.

Em trabalho de pesquisa, em 2006, sob o título *Levantamento Nacional Sobre Execução de Penas Alternativas*, o Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (ILANUD/Brasil), por intermédio de convênio firmado com o Ministério da Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN-MJ), buscou retratar o

⁹ Denominação dada, pela equipe da CEAPA, ao indivíduo em cumprimento de pena ou medida alternativa à prisão.

sistema de execução das alternativas penais no País. A análise perquirida teve como foco um estudo qualitativo e quantitativo, em nove capitais brasileiras (Belém, Belo Horizonte, Fortaleza, Campo Grande, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo), além do Distrito Federal. O trabalho de investigação objetivou estabelecer um quadro analítico que identificasse: o perfil do indivíduo submetido às alternativas penais, os crimes mais praticados por este; os dados relativos ao cumprimento efetivo destas sanções e a maneira como o monitoramento, a fiscalização e o próprio sistema de execução se operacionalizam.

Extrai-se das conclusões aferidas pelo estudo, entre outras, as que se seguem abaixo:

O perfil dos sentenciados às penas alternativas, em face da substituição, é estreitamente semelhante ao dos encarcerados, quanto aos dados socioeconômicos. No entanto, difere em relação à infração penal praticada.

A seletividade do sistema penal, por muitos já apontada, surge como conclusão do estudo, demonstrando que tanto os submetidos às alternativas penais quanto os encarcerados advêm, predominantemente, de “um universo masculino, jovem, pardo ou negro, com baixa escolaridade, mal remunerados, de extratos sociais mais baixos, de pouca qualificação profissional, em situação de trabalho vulnerável, afetos à criminalidade patrimonial de baixo impacto, com incidência predominante no delito de furto” (ILANUD, 2006, p. 18).

A prestação de serviços à comunidade é a alternativa penal mais aplicada e mais adequada às finalidades pretendidas pelas alternativas penais, mormente quanto à aproximação e à participação da comunidade em todo o procedimento de reintegração do infrator. Corroboram esta afirmação, dados como os obtidos no estado do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre, onde a prestação de serviços à comunidade é utilizada em cerca de 95% dos casos, sendo 61% de forma isolada e 34,1% em conjunto com outras alternativas penais (ILANUD, 2006, p. 56).

Também se verificou na pesquisa a necessidade de criação de vara especializada de execução de penas alternativas, para funcionar de forma desvinculada das Varas de Execuções de penas privativas de liberdade e a necessidade de que o Judiciário assuma a titularidade da execução das penas alternativas, conforme orienta a reforma penal de 1984 (artigo 66, V, “a”, da Lei de Execução Penal), com a criação de corpo técnico respectivo, em substituição às estruturas fomentadas pelos convênios firmados com o Ministério da Justiça, que têm caráter de temporariedade e incentivo.

Um outro aspecto considerado pela pesquisa, de singular importância para o aprofundamento do tema, foi a constatação da deficiência no exercício de direitos como o acesso à justiça, à ampla defesa e ao contraditório, em função da precária ou ausente atuação da Defensoria Pública.

Quanto às questões que envolvem o descumprimento das alternativas penais impostas, os dados obtidos nos resultados da pesquisa registram que, nas ocorrências de descumprimento, diversas intervenções são efetivadas por parte da equipe técnica responsável, inclusive com visitas domiciliares ao infrator, o que normalmente enseja a continuidade do cumprimento da sanção imposta. Tomando como exemplo a cidade de Campo Grande, no Mato Grosso do Sul, onde cerca de 20% dos sentenciados se envolveram com intercorrências durante o cumprimento da reprimenda e, no entanto, após os esclarecimentos e as intervenções da equipe técnica, 15,7% retornaram para cumprir regulamente sua sanção. Portanto, o descumprimento deu-se em 4,3% dos casos (ILANUD, 2006, p. 149).

3.2. Alternativas penais e reincidência criminal

Reincidência é uma expressão originária do latim *recider*, cujo significado quer dizer *cair novamente*. Esta noção etimológica reflete a queda que a expressão traduz, tanto no seu aspecto físico quanto moral.

A par da discussão acerca do nível de influência dos fatores criminógenos da prisão nos índices de reincidência, é fato que esta influência revela-se obviamente traduzida nos números costumeiramente alardeados por todo o universo jurídico penal. Observa-se que a doutrina indica percentual elevadíssimo quanto ao tema, que no Brasil a reincidência oriunda do sistema carcerário é da ordem de 85%, conforme pesquisa realizada pelo ILANUD, em 1997. O Censo Nacional Penitenciário, realizado no ano de 2005, apontou um índice de 85% de reincidência para os indivíduos oriundos do cárcere, neste ponto nevrálgico, a prisão tem um fortíssimo indicativo do seu fracasso.

Paralelo a esse cenário, o que se tem verificado com relação àqueles indivíduos submetidos ao denominado *sistema alternativo de penas*, que possui uma filosofia de operacionalidade bastante distinta da empregada no cárcere, é uma externalização inversa quanto ao fenômeno da reincidência. Extrai-se dos dados da pesquisa realizada em 1997 pelo ILANUD – portanto, antes da Lei 9.714/98 – que à época era responsável pelo alargamento do sistema de alternativa penais no país, já se apontava para índices extremamente animadores, registrando uma reincidência máxima de 12% (GOMES,

1999). Conforme já acentuado, a pesquisa realizada pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, em 2001, acusou um índice de 4,7% de retorno ao crime daqueles que cumpriram sanções alternativas ao cárcere¹⁰. Os dados divulgados atualmente pelo Ministério da Justiça, via DEPEN, expressam uma variação da reincidência nas alternativas penais entre 2% e 12%.

3.3. Alternativas Penais e descumprimento da pena

A análise quanto à efetividade da sanção imposta, perpassa, necessariamente, pela verificação do seu cumprimento, conforme a prescrição contida na decisão condenatória. Portanto, para dizer-se efetiva, a sanção penal tem que se ultimar em sua fase mais dramática, qual seja, a execução. Ilustra esta reflexão, a já mencionada ação fictícia da pena privativa de liberdade nas condenações em que concorre com a aplicação substitutiva das alternativas penais (penas alternativas). Um exemplo disto é a imposição do cumprimento da pena em regime aberto, em casa de albergado ou estabelecimento adequado, quando, é fato, estes estabelecimentos praticamente não existem. Ainda que se considerasse a possibilidade da existência satisfatória de casas de albergado ou estabelecimento adequado em todo o território brasileiro, convém destacar que, por força do disposto no artigo 83, do Código Penal, desde que cumprido 1/3 da pena, ou seja, 16 meses, em regra geral, presentes os requisitos subjetivos favoráveis ao infrator, este obtém o livramento condicional.

Por outro lado, a aplicação de alternativas penais costuma guardar paridade com o tempo de pena imposta (artigo 55 do CP), principalmente sendo a prestação de serviços à comunidade a pena alternativa mais utilizada¹¹.

Contudo, os argumentos acima citados são de muito menor importância para a demonstração da baixa efetividade da pena de prisão do que os índices que costumam ser divulgados acerca do seu descumprimento, tanto por fugas quanto pela não execução dos mandados de prisão expedidos. No Estado do Rio Grande do Sul, com uma população prisional de 24.865 presos, ocorreram 4.182 fugas, somente no período de oito meses (janeiro a agosto) de 2007 e boa parte das fugas foi relativa aos presos do regime aberto. Porém, líder absoluto deste *ranking* é o Estado de São Paulo que, neste mesmo espaço de tempo, registrou 9.671 fugas, tudo conforme dados do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias e Superintendência dos Serviços Penais¹².

Levantamento realizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), com base nas informações da Rede Infoseg,

¹⁰ Dados contidos no item 5.2.1.

¹¹ Dados contidos no item 5.2.1.

¹² Dados obtidos no Ranking de Fugas e Presos, disponível em: <http://www.clicrbs.com.br/pdf/3446990.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2008.

o maior banco de dados criminais do País, divulgado pelo jornal *O Globo*, em 26 de março de 2007, revelou que o Brasil tinha, à época, cerca de 550.000 mandados de prisão não cumpridos.

De outro lado, os dados obtidos em relação aos casos de conversão das penas alternativas em privativas de liberdade por descumprimento produzem um cenário bem mais animador, não sendo demais lembrar que se destinam aos casos de imposição de pena privativa de liberdade até quatro anos, desde que substituída nos termos do artigo 44 do Código Penal. Assim, registra-se na pesquisa produzida pelo Ministério da Justiça, por intermédio do ILANUD, já citada, que o descumprimento das alternativas penais, em média, não alcança a casa dos dois dígitos em percentual. Nessa esteira, consignam-se os números relativos as capitais pesquisadas, onde os casos de descumprimento foram em torno de 4,3%.

Destarte, percebe-se que o emprego das alternativas penais encontra melhor assentamento do que a prisão para as infrações de menor e médio potencial ofensivo, no quesito efetividade.

3.4. Alternativas penais e custo financeiro da pena

É de complexo estudo o custo total do fenômeno criminal. Inúmeras investigações informam custos dos mais diversos, levando em conta, também, aspectos e tópicos dos mais variados.

Dados do Ministério da Justiça divulgados em 2006 por intermédio do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), com a publicação *FUNPEN em Números*, e pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), por meio do *Relatório de Atividades – Implantação do Sistema Único de Segurança Pública*, informam que, somente no biênio 2003/2005, foi disponibilizado um total de R\$ 1.186.853.549,30 (um bilhão, cento e oitenta e seis milhões, oitocentos e cinquenta e três mil, quinhentos e quarenta e nove reais e trinta centavos), pelo Governo Federal para os estados-membros, no apoio às atividades e programas de combate ao crime e aprimoramento do sistema penitenciário. Comumente, atribui-se o custo mensal de um preso variando entre R\$ 600,00 e R\$ 1.000,00. Conforme noticiado no *Correio Brasiliense*, em 30 de agosto de 2003, segundo um levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), feito em 1994, cada preso custa aos cofres públicos, por mês, R\$ 840,00 (oitocentos e quarenta reais).

Em contrapartida, o panorama do desembolso de recursos para a estruturação e o funcionamento do sistema alternativo de penas registra cifras bem menos significativas em um quadro comparativo com a prisão. A criação e implementação das estruturas das CEAPAS, compostas de um corpo técnico dotado

de advogados, psicólogos, assistentes sociais, estagiários, voltado ao atendimento, encaminhamento, monitoramento, acompanhamento e fiscalização do cumprimento das sanções alternativas à prisão, têm demandado um custo médio estimado entre R\$ 20.000,00 e R\$ 25.000,00.

Quanto ao custo médio mensal por sentenciado em cumprimento de alternativa penal (penas ou medidas alternativas), também se verifica uma significativa redução em relação à prisão. Destaca o relatório geral de atividade e resultados da Central Estadual de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas da Bahia, do ano de 2007, que o custo médio mensal por penitente é de R\$ 41,00 (quarenta e um reais). Pesquisa desenvolvida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, no ano de 2001, apontou um custo, à época, de R\$ 36 (trinta e seis reais) mensais por indivíduo cumprindo sanção alternativa à prisão.

Desta análise comparativa, pode-se concluir que o sistema de execução de alternativas penais é significativamente mais barato que o sistema carcerário, gerando uma economia extremamente expressiva para os cofres públicos e, conseqüentemente, para a sociedade, pois um sentenciado a alternativas penais custa, em média, menos de 10% do custo mensal de um preso.

3.5. Alternativas penais e reinserção social

Não faltam autores a cerrar fileiras na atitude de apontar a total incapacidade da prisão para o atendimento da finalidade preventiva especial positiva, ou seja, a reinserção social do infrator, sendo voz praticamente uníssona na doutrina. Nessa trilha, cumpre analisar se as denominadas *alternativas penais* têm alcançado melhor destino do que a prisão na perspectiva da reinserção social do infrator.

Baseia-se a filosofia das alternativas penais no cumprimento da sanção imposta em meio aberto, o que propicia ao infrator a continuidade do convívio com o meio social, não o introduzindo em um universo paralelo, sabidamente representado pelo sistema carcerário, ou seja, a sanção é cumprida junto ao corpo social e para o corpo social.

O sistema desenvolvido pelas equipes que compõem as Centrais de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas (CEAPAS), cria um espaço dotado de limites traçados por critérios técnicos, reservado para que o infrator possa externar suas opiniões quanto à sanção a que está submetido, formulando críticas e sugestões que, inclusive, contribuem para o aperfeiçoamento do respectivo sistema. Por sua vez, os integrantes da equipe técnica

multidisciplinar das CEAPAS interagem com o infrator, assistindo-o e orientando-o profissionalmente na busca da reordenação de suas ações, quando necessário.

Tem-se observado, conforme se infere dos dados extraídos das pesquisas já mencionadas, que o nível de confluência entre a sociedade e o infrator torna-se bastante acentuado nesta modalidade punitiva, ressaltando-se que, em diversas oportunidades, mesmo após o término do cumprimento da sanção, este continua ligado à instituição voluntariamente, o que demonstra o reforço dos valores sociais atribuídos pela sanção, atendendo à finalidade preventiva da pena.

Assinale-se que os índices relativos à reincidência (retorno ao crime), obtidos com relação aos cumpridores de alternativas penais, são extremamente favoráveis à conclusão de que estas sanções aproximam-se bastante do cumprimento da finalidade preventiva da pena, haja vista o baixo percentual alcançado. Reforça-se, assim, a idéia de reinserção social do infrator.

4. As alternativas penais como regra e a prisão como exceção

É fato que o sistema jurídico penal brasileiro, ao tratar dos tipos penais, conforma a estrutura da norma penal contemplando dois preceitos: o primário, descrevendo a conduta proibida, e o secundário, estampando a sanção a ser imposta àquele que violar a proibição contida no preceito primário.

Ocorre que, da forma que se encontram reguladas (artigo 44 do Código Penal), as penas alternativas, embora autônomas, revestem-se de caráter substitutivo, ou seja, surgem em lugar das penas privativas de liberdade que, previstas originalmente nos tipos penais, ocupam a posição de protagonistas da cena sancionatória, assumindo a imagem de titulares, cujo efeito permite a estigmatização das alternativas penais, identificando-as como sanções de caráter secundário ou de segundo plano.

Porém, extrai-se do histórico cotejado neste enfrentamento que, ao contrário, as penas alternativas são mais legítimas e adequadas que a prisão para as hipóteses de cometimento de infrações de pequeno e médio potencial ofensivo, uma vez que se aproximam muito mais da obediência ao conteúdo principiológico constitucional, mormente do respeito à dignidade da pessoa

humana e do cumprimento das finalidades declaradas da pena (retributivas e preventivas).

Essa reflexão autoriza suscitar-se uma mudança de paradigma na geografia da disposição das penas restritivas de direito previstas no sistema jurídico penal brasileiro.

5. Conclusão

Assim, propõe-se que cada tipo penal disposto no ordenamento jurídico brasileiro atualmente, cuja pena máxima, prevista em abstrato, não seja superior a dois anos de prisão, cumulada ou não com multa (artigo 61 da Lei 9.099/95), traga em seu preceito secundário a previsão da imposição de pena restritiva de direitos ao invés da pena privativa de liberdade e, na hipótese do seu descumprimento injustificado, a possibilidade de conversão em pena privativa de liberdade, nos moldes de artigo 44, § 4º, do Código Penal.

O que se pretende é a inversão do mecanismo de conversão que hoje acaba por estampar em todo o ordenamento jurídico a prisão como regra, uma vez que vem disposta no tipo penal, e as penas alternativas como exceção, pois intituladas substitutivas.

Com a inversão pretendida, ao menos os tipos penais de menor potencial ofensivo trariam as penas restritivas de direito como regra, dando visibilidade a este sistema punitivo como opção clara de política criminal, ampliando o espaço de um direito penal pautado na intervenção mínima, por meio de sanções legítimas e adequadas a esta categoria de infrações penais.

Portanto, pleiteia-se um alargamento no horizonte, já des-cortinado pelo próprio sistema jurídico penal atual, em uma atitude prospectiva, corroborada pelos ensinamentos de Gadamer (2005, p. 400):

“Aquele que não tem um horizonte é um homem que não vê suficientemente longe e que, por conseguinte, supervaloriza o que lhe está mais próximo. Ao contrário, ter horizontes significa não estar limitado ao que há de mais próximo, mas poder ver para além disso”.

Essa reflexão ora trazida, em forma de proposição de *lege ferenda*, objetiva uma melhor sistematização do ordenamento punitivo pátrio quanto à cominação das sanções penais relativas às *infrações penais de menor potencial ofensivo*, conformando-a aos já referidos conceitos de legitimidade e adequação.



Análise qualitativa das penas e medidas alternativas: destinação e eficácia no Brasil

Márcia de Alencar*

A destinação e a eficácia das penas e medidas alternativas no Brasil estão abordadas neste artigo sob três eixos de análise, demonstradas a partir do modelo de aplicação e execução do sistema de segurança e justiça criminal brasileiro sobre a matéria da gestão do sistema de pena restritiva de direitos adotado no Brasil e do diálogo social acumulado sobre a temática da política de prevenção ao crime.

1. Modelo de aplicação e execução do sistema de segurança e justiça criminal brasileiro

Desde 1984, o direito penal brasileiro possibilita que o Estado ofereça uma resposta penal diferenciada aos infratores de baixo e médio potencial ofensivo, através da pena restritiva de direitos, conhecida como pena ou medida alternativa à prisão.

A impressão de que as penas alternativas punem menos são enganosas, elas punem melhor e hierarquizam o grau da sanção diante da tipologia do crime, gerando coerência na administração do sistema de justiça criminal. A ação criminosa de alta periculosidade guarda outra lógica dentro do campo da Criminologia Crítica e do Direito Penal. O Estado e a sociedade não podem, portanto, oferecer-lhes a mesma resposta penal.

Esse tratamento penal alternativo é dirigido para pessoas que não representam risco à sociedade, considerando seu grau de culpabilidade, seus antecedentes, sua conduta social e sua personalidade. A pena alternativa não expõe o infrator aos males do sistema penitenciário, uma vez que não afasta o indivíduo da sociedade, não o exclui do convívio social e de seus familiares. A pena alternativa visa, sem rejeitar o caráter ilícito do fato, dificultar, evitar, substituir ou restringir a aplicação da pena de prisão ou sua execução ou ainda, pelo

* Psicóloga (FAFIRE/UFPE, 1987), pós-graduada em Sociologia (UFPE, 1994), autora da Metodologia de Monitoramento de Penas e Medidas Alternativas adotada pelo Ministério da Justiça (SNJ/MJ, 2002) e coordenadora da Política Nacional de penas e Medidas Alternativas do Brasil (DEPEN/MJ, 2006-2009).

menos, a sua redução¹. Trata-se de uma medida punitiva de caráter educativo e socialmente útil, imposta ao autor da infração penal, no lugar da pena privativa de liberdade².

A aplicação e execução da pena restritiva de direitos coloca o Direito em diálogo com a Sociologia dentro do campo das Ciências Sociais. A destinação desse sistema punitivo é voltada para crimes cometidos sem violência ou grave ameaça, cuja pena não ultrapassa quatro anos de condenação. Trata-se de um processo de aplicação e execução penal dinâmico, onde o mundo jurídico, composto da lei como fonte formal básica, interage, necessariamente, com o mundo social, a partir dos fatos ocorridos desde o flagrante até a execução de uma determinada pena ou medida alternativa. Esses fatos se apresentam como fonte material permanente em função do grau de desformalização em que se encontra o Direito, diante desse sistema penal alternativo à privação da liberdade que, ao restringir direitos do infrator, responsabiliza-o e visa à imediata reabilitação de sua conduta.

A demanda da execução penal alternativa é indiscutivelmente legal e fundamentada no discurso jurídico. Seu processo de execução guarda muita especificidade, uma vez que ocorre na própria sociedade e recebe um tratamento psicossocial e pedagógico especializado. O resultado do sistema de restrição de direitos gera um produto de natureza jurídico-social, articulado entre o Estado e a sociedade civil organizada para garantir uma resposta penal eficaz e a construção de uma política criminal diferenciada. Esse efeito decorre, fundamentalmente, do caráter programático das normas que constituem o quadro normativo do sistema de pena restritiva de direitos no Brasil, que impõe uma racionalidade substantiva, no sentido weberiano, anterior à racionalidade formal, tradicionalmente adotada pelos agentes do sistema punitivo brasileiro, que têm a prisão como lógica central do nexos causal entre fato, crime e resposta penal.

Os procedimentos jurídicos dessa arena criminal desafiam o Direito a focar o ilícito em um sistema punitivo cuja pena aplicada é processada e executada por uma dosimetria penal, que converte o tempo da pena de escala anual em horas de cumprimento de uma imposição legal. Essa lógica exige um esforço de execução com automatismo pelo evidente grau de volatilidade da punição, uma vez que se trata de condenação e acordos judiciais de curta duração que prescindem de um sistema penal autônomo da lógica costumeira da prisão. O risco da prescrição, arquivamento do feito e de impunidade se apresenta em grau severo na ausência de acuidade dos agentes do sistema de segurança e de justiça criminal, quais sejam os policiais, os defensores públicos/advogados, os promotores e os juízes implicados.

1 GOMES, Luiz Flávio. *Suspensão condicional do processo penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2ª ed., 1997, 111

2 SZNICK, Valdir. *Penas Alternativas*, São Paulo, LEUD, 2000.

O déficit processual e carcerário brasileiro, em função do volume de medidas cautelares, também apresenta um diagnóstico sombrio, sobretudo, para as prisões provisórias passíveis de substituição penal.

Curiosamente, a reincidência criminal das penas e medidas alternativas no Brasil não se abala com esse problema metodológico apontado, variando de 2 a 12%³. A taxa de sucesso do sistema de restrição de direito brasileiro está relacionada, principalmente, à qualidade do infrator, seguido da estrutura de gestão adotada e do próprio tipo penal que, em outras culturas, recebem tratamento dos mesmos conflitos na arena cível, do direito difuso e da área administrativa.

2. A gestão do sistema da pena restritiva de direitos adotada no Brasil

O sistema de restrição de direitos brasileiro, em estruturação desde 1987, tem lançado um desafio à administração pública, pela crescente tendência da adoção de um monitoramento técnico-penal de natureza psicossocial e pedagógica, integrado, simultaneamente, à lógica da fiscalização do cumprimento da pena ou medida associada aos direitos do cumpridor. Esse modelo inovador para gestão pública guarda uma qualidade metodológica especial, uma vez que a concepção e abordagem do monitoramento técnico-penal da pena e medida alternativa foca o ilícito e não a pena em si, desde a avaliação até o acompanhamento do cumpridor⁴. O campo da política criminal e penitenciária se alarga nesse sistema de gestão ao estabelecer um diálogo intenso entre as categorias conceituais da Economia, da Sociologia Jurídica, da Criminologia Crítica, do Direito Processual Penal, do Direito Penal e do Direito Penitenciário. Para gerar esse sistema de gestão da pena restritiva de direitos, todas as unidades da federação brasileira têm criado equipamentos públicos específicos⁵, convencionados como varas especializadas ou centrais de penas e medidas alternativas, nos quais os cumpridores são monitorados através de projetos e programas temáticos, vinculados a problemática delituosa ao qual o cumpridor está implicado, com vistas à promoção de segurança, à redução de vulnerabilidade e à prevenção ao crime.

Para o arranjo de gestão do sistema de restrição de direitos funcionar, um corpo social de natureza psicossocial e pedagógica estabelece uma relação interdisciplinar com os agentes do sistema de justiça criminal, viabilizando as condições e garantias dos proce-

3 Fonte: ILANUD/ SP, 2006.

4 Aquele que cumpre uma pena restritiva de direitos, ou seja, uma pena ou medida alternativa.

5 O Brasil possui 325 equipamentos públicos de penas e medidas alternativas, sendo 19 varas especializadas, 306 centrais ou núcleos, que respondem por 40% da demanda, localizados em comarcas representativas nas diversas regiões do país. Fonte: DEPEN/ MJ (2009).

dimentos técnico-penais, suficientemente indicados e necessários, para a justiça do caso concreto. Essa interdisciplinaridade representa, portanto, a base de sustentação dessa prática jurídico-social, onde o discurso jurídico e o discurso sociológico estabelecem uma relação de complementaridade através de conceitos correspondentes, dentre eles destacam-se: conduta/comportamento; fiscalização/acompanhamento; coercitividade/volição; cumprimento da sanção/reintegração ou inclusão social.

A hermenêutica aplicada tanto pelo discurso jurídico como pelo discurso sociológico recorre aos mesmos recursos metodológicos: a comunicação interativa, a compreensão do fenômeno e a explicação racional para decisão judicial em todas as fases de gestão do sistema. O discurso jurídico interpreta a realidade objetiva através da prova e o discurso sociológico interpreta a realidade subjetiva através da personalidade e da representação social do sujeito, na condição de cumpridor de uma pena ou medida alternativa. Essa visão sistêmica da gestão do sistema de restrição de direitos alicerça o conceito de monitoramento técnico-penal ao racionalizar os procedimentos dessa resposta penal para além da simples geração de vagas, provocando a administração penitenciária a tecer um arranjo institucional que abandone o pragmatismo do poder público e force o desenvolvimento de uma linha programática de ação, com foco em políticas de prevenção ao crime e na produção de redes sociais sustentáveis e solidárias.

2.1. O procedimento técnico-penal da pena restritiva de direitos

Nas varas criminais e nos juizados especiais criminais são aplicadas penas e medidas alternativas pelos agentes do sistema de justiça criminal, fruto de uma condenação ou uma transação penal, respectivamente. Concomitantemente, a equipe de monitoramento técnico-penal capta, cadastra e capacita as entidades parceiras para o credenciamento da rede social do sistema de monitoramento da pena e medida alternativa daquela jurisdição, constituindo as vagas e, sobretudo, os serviços necessários para o cumprimento da pena e medida alternativa em suas diversas modalidades. A equipe de monitoramento técnico-penal é composta basicamente por sociólogos, psicólogos, assistentes sociais e pedagogos. As entidades parceiras que compõem a rede social são constituídas por instituições públicas e organizações sociais de interesse público.

Uma vez julgado o processo criminal inicia-se a fase de execução penal propriamente dita. Dessa feita, a intimação ocorre através de uma audiência. No caso das varas de execução – as quais lidam com as situações de substituição penal – apenas após a audiência é

possível realizar a avaliação pela equipe de monitoramento técnico-penal. No caso dos juizados especiais criminais – que tratam das medidas despenalizadoras – a avaliação pode ocorrer antes ou durante a audiência. Quando se trata de avaliação de situações de baixa e média complexidade, o parecer psicossocial é suficiente para garantir a segurança do monitoramento técnico-penal. Quando se trata de situação de alta complexidade, a equipe sugere formalmente uma avaliação psiquiátrica. Em geral, os casos de alta complexidade envolvem o tratamento da dependência química, uma manifestação aguda de uma psicose durante a execução ou uma conduta criminosa atípica.

Concluída a avaliação e resguardados os sigilos profissionais dos trabalhadores sociais e da área de saúde mental, a equipe registra um sumário psicossocial como uma súmula ou parecer nos autos do processo, com a indicação da entidade parceira mais adequada para receber aquele cumpridor da pena ou medida alternativa determinada. Essa entidade, por sua vez, é consultada previamente pelo corpo técnico-penal para o devido conhecimento e providências. O juiz da vara de execução homologa a decisão com base no sumário psicossocial. No juizado especial criminal, o promotor propõe a transação penal que, uma vez aceita, é também homologada pelo juiz. Na homologação constam os condicionantes da pena ou medida alternativa imposta, com destaque para o local de cumprimento da pena ou medida alternativa, o volume de horas para cumprir a modalidade determinada, seja: a prestação de serviço à comunidade, a limitação de fim de semana, a frequência ao tratamento ou comparecimento mensal dos cumpridores de “sursis” penal ou processual e o comparecimento em juízo dos cumpridores dos casos de prestação pecuniária.

Uma vez encaminhado o cumpridor da pena ou medida alternativa, inicia-se a fiscalização do cumprimento da sanção penal e o acompanhamento da execução. Durante o acompanhamento, a equipe de monitoramento técnico-penal interage com as situações vividas pelo cumpridor, estabelecendo um contato permanente entre o juízo e a entidade parceira, através de visitas, reuniões, entrevistas, grupos de discussão, seminários e oficinas de trabalho com os próprios cumpridores, além de reuniões com os responsáveis das entidades que compõem a rede social credenciada.

As entidades parceiras emitem relatórios e preenchem fichas de controle e frequência através de instrumentos de trabalhos a serem formalizados nos processos, a partir do credenciamento daquela entidade com a vara de execução ou juizado especial criminal. Concluído o tempo determinado para o cumprimento da pena, é extinta a punibilidade e arquivado o processo.

Quando um incidente de execução é configurado, a equipe de monitoramento técnico-penal dialoga, diretamente, com os agentes do sistema de justiça criminal. Se necessário, registra nos autos do processo para que possa ser realizada uma audiência de advertência, onde nela se confirme ou se caracterize o descumprimento da pena ou medida. Esse procedimento pode implicar em um novo encaminhamento ou, no caso das varas de execução, em uma reversão de pena alternativa para pena privativa de liberdade.

O acompanhamento das penas e medidas alternativas, portanto, pode ser apresentado sob duas perspectivas dentro do monitoramento técnico-penal: a jurídica ou técnico-jurisdicional e a social ou técnico-administrativa. A perspectiva jurídica objetiva a fiscalização do fiel cumprimento da pena ou medida determinada. A perspectiva social visa o processo de integração e/ou inclusão social do cumpridor dentro dos limites impostos durante a sanção penal. Para os formalistas, a execução penal alternativa se esgota, *strictu sensu*, na perspectiva jurídica. Na prática, o cruzamento entre o mundo dos fatos e o mundo jurídico é inevitável e inerente aos princípios que justificaram a entrada do instituto das penas e medidas alternativas no ordenamento jurídico. O juízo se apresenta como o lugar, por excelência, onde se estrutura a execução das penas e medidas alternativas. No entanto, é na comunidade onde aquelas se operacionalizam, através do processo de monitoramento técnico-penal da sanção propriamente dita.

Ao responder ao delito com um tratamento penal adequado, a pena e medida alternativa serve também como medida social. A interdependência e complementaridade metodológicas das abordagens jurídica e social são intrínsecas às características e especificidades desse sistema penal. Reprimir o crime e prevenir a criminalidade remete a ações de interesse público de alta relevância.

A perspectiva jurídica do monitoramento técnico-penal enfoca o ato delituoso em si, sendo processada dentro da lógica jurídica, ou seja, de acordo com a previsão legal sobre as alternativas penais à prisão. Inclui todos os procedimentos jurídico-administrativos que garantem o aspecto formal da execução penal. A perspectiva social do monitoramento técnico-penal se volta para o sujeito que cometeu o ato delituoso. Essa abordagem se dedica à forma como o cumpridor vai se comportar frente aos condicionantes impostos na pena ou medida determinada. Inclui todos os procedimentos técnico-penais⁶ que envolvem o aspecto material da execução penal, conhecido como os aspectos psicossociais e pedagógicos do acompanhamento da pena restritiva de direitos.

⁶ Esses procedimentos técnico-penais encontram-se descritos no Manual de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas, SNJ/MJ, Brasília, 2002.

O acompanhamento psicossocial e pedagógico deve variar de acordo com seu grau de complexidade e depende, fundamentalmente, do perfil do cumpridor. O perfil, por sua vez, é identificado durante a avaliação, procedimento técnico inicial que deve fundamentar a decisão do juiz sobre o encaminhamento mais adequado de um determinado cumpridor para uma determinada entidade parceira. O cumpridor costuma apresentar três tipos básicos de perfil, quando avaliado na entrevista inicial: o perfil de baixa, o de média e o de alta complexidade, que caracterizam os aspectos psicossociais e pedagógicos a serem considerados pela equipe de monitoramento técnico-penal e que vão orientar o tipo de acompanhamento mais indicado para cada caso.

O perfil de baixa complexidade se enquadra, exatamente, naqueles casos previstos pelo legislador quando tipificou o “baixo potencial ofensivo”. Esse tipo de cumpridor não representa nenhum risco real à sociedade e o ato delituoso se apresenta de forma tangencial na história desse sujeito. Em geral, prevalecem nessa situação as dificuldades de socialização do cumpridor face às precárias condições em que os direitos civis, econômicos, culturais e sociais são por eles exercidos e garantidos pelo Estado. Nesses casos, o grau de reincidência é quase sempre próximo de zero e o monitoramento da sanção transcorre com raros incidentes de execução. A taxa de sucesso da não-reincidência deve-se, fundamentalmente, ao próprio cumpridor, que viveu a pena restritiva de direitos como uma correção de um erro eventual ou acidental em sua história de vida.

O cumpridor com perfil de média complexidade apresenta alguns indícios comportamentais durante a avaliação que, embora a priori não representem risco ao convívio social, devem ser acompanhados de forma sistemática, diante dos aspectos observados no momento da entrevista inicial. A média complexidade é caracterizada, geralmente, nos tipos penais previstos na Lei 9.714/98. O crime já se configura de forma sintomática na história de vida do sujeito. Nos casos de média complexidade, o grau de reincidência varia entre 2% a 12%⁷ e o monitoramento da sanção transcorre com eventuais incidentes de execução.

O perfil de alta complexidade, por sua vez, pode ser dividido em duas espécies. A primeira espécie resulta de um problema de saúde física ou mental, a exemplo da dependência química ou da psicose. A segunda deriva da evidência e intensidade da vida criminosa apresentada pelo sujeito que cometeu o ato delituoso, observada desde a avaliação. Trata-se, portanto, de situações de psicopatia ou perversão social e, em geral, esses casos implicam na participação do sujeito em redes criminosas.

A violência doméstica e familiar contra a mulher, a criança, o adolescente e o idoso também podem ser considerados um acompanhamento de alta complexidade. Nesses casos, a mediação de conflitos junto à família do cumpridor é trabalho indispensável por parte da equipe de monitoramento técnico-penal, realizada em paralelo a programas especiais de responsabilização e reeducação do autor da violência, como procedimento especial da sanção imposta ao cumpridor.

Nos casos que envolvam problemas de saúde, o tratamento como execução da pena/medida determinada ou em substituição à sanção – facultada na lei 11.343/06 – por exemplo, carece de um acompanhamento especial. Essas situações exigem uma avaliação psiquiátrica para fundamentar o parecer psicossocial que substantia a decisão judicial.

Quando o crime se configura como elemento central na vida do sujeito, a pena restritiva de direito deve ser acompanhada com rigor pela equipe de monitoramento técnico-penal, com a devida sagacidade para identificar e notificar, quando necessário, esses casos aos agentes do sistema de justiça criminal. Essas situações passam a exigir atenção especial do juízo junto às entidades parceiras. É importante destacar que esses casos podem representar, na prática, situações onde deva ocorrer a reversão da pena restritiva de direitos em pena privativa de liberdade. O grau de reincidência nos casos de alta complexidade ultrapassa 12%⁸ e o monitoramento da sanção transcorre com freqüentes incidentes de execução.

O sistema de restrição de direitos envolve, portanto, quatro procedimentos técnico-penais fundamentais: a) a captação, cadastramento e capacitação das entidades parcerias para formação da rede social; b) a avaliação psicossocial e psiquiátrica, em casos de alta complexidade; c) o encaminhamento do cumpridor para o cumprimento da sanção penal determinada; e d) o acompanhamento psicossocial e pedagógico da execução da pena ou medida alternativa pelas equipes do sistema de justiça criminal, da rede social conveniada e do poder executivo local.

3. O sistema de restrição de direitos e a prevenção à criminalidade

As práticas criminosas de baixo e médio potencial ofensivo guardam características específicas e necessitam de um manejo diferenciado e especializado do Estado e da sociedade civil organi-

⁸ Fonte: As 30 centrais de penas e medidas alternativas do estado de São Paulo/ Coordenadoria de Reintegração Social, SAP, 2008.

zada para o efetivo exercício do controle social. Para tais condutas, o Estado impõe um tratamento penal alternativo onde o autor do fato ou condenado permanece na comunidade por não representar risco ou perigo real à segurança social.

É necessário reforçar que o sistema de restrição de direitos, no momento da aplicação, baseia-se nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade da pena e que, no momento da execução, o princípio da punibilidade se apresenta com o cumprimento da pena ou medida alternativa, imposta com foco no ilícito. O futuro do cumpridor está no centro do diálogo social e dos procedimentos técnico-penais e, por conseguinte, não mais concentrados, simplesmente, no castigo em função do erro cometido no passado.

No Brasil, o sistema de restrição de direitos vem se materializando nos últimos vinte anos, junto com a reforma do Estado, na qual se verifica a passagem de um Estado burocrático para um Estado gerencial, que produz, cada vez mais, ações públicas baseadas em contratos de gestão. O Estado passa a executar a política pública e a sociedade civil organizada a monitorar seus resultados, de acordo com o exercício dos consensos construídos na esfera pública e os princípios do Estado Democrático de Direito.

Os braços essenciais do Estado para execução da pena ou medida alternativa como política criminal e de prevenção ao crime estão nas instituições do Poder Executivo que lidam com a administração da justiça criminal e da Defensoria Pública, pela garantia do acesso à Justiça.

Para além do mundo jurídico, as alternativas penais pertencem ao campo das políticas públicas criminais e sua conceituação, portanto, envolve o tema da responsabilização da esfera pública: espaço no qual o Estado e a sociedade civil organizada estabelecem acordos sobre as garantias dos direitos civis, sociais, econômicos e culturais; sobre o modo particular como o Direito Penal e Penitenciário podem ser processados, frente ao acelerado quadro de impunidade e violência, em convergência com as políticas públicas em execução no país.

A incapacidade do Estado em promover bem estar social e prevenir a violência tem gerado uma necessidade exagerada de reprimir o crime, esvaziando o papel das instituições que compõem o Poder Executivo e colocando o Poder Judiciário em xeque, com a responsabilidade de eliminar o mal com os remédios previstos e revistos no ordenamento jurídico. Como se a justiça do caso concreto, individualizada, que reflete factualmente apenas aquele delito, pudesse dar conta do descompasso entre a realidade jurídica e o real social brasileiro.

3.1. Alternativas penais e rede social

As medidas e penas alternativas no Brasil têm sua aplicação concentrada na prestação de serviço à comunidade. Essa modalidade depende da estruturação de uma rede social que ofereça as vagas e, principalmente, os serviços necessários à estruturação e ao monitoramento da execução desse sistema penal.

As alterações geradas pela Lei 9.099/95, Lei 9.714/98, Lei 10.259/01, Lei 10.826/03, Lei 11.340/06 e Lei 11.343/06 ampliaram, de modo substancial, o cenário para aplicação das alternativas penais no Brasil. O caráter programático dessas leis conduz à necessária implementação de ações públicas complementares para o alcance de seus princípios e objetivos, fundamentado em quatro pressupostos básicos: a democratização da esfera pública, o alto grau de desformalização do direito durante a execução penal alternativa, a despenalização como contraponto à “cultura da sentença” dominante e a descentralização do sistema de justiça, articulado com os equipamentos do poder público local.

Diante deste contexto, o sistema de pena restritiva de direitos, a partir de 2000, passa a ser tratado pelo Poder Executivo brasileiro como uma política pública criminal, fomentada pela Secretaria Nacional de Justiça e pelo Departamento Penitenciário Nacional, com base nas diretrizes definidas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) e na Comissão Nacional de Penas e Medidas Alternativas (CONAPA) do Ministério da Justiça.

As experiências desenvolvidas pela Secretaria de Justiça e Cidadania de Pernambuco desde 2000⁹, pela Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania de Minas Gerais a partir de 2001¹⁰ e pela Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo desde 2002 e pela Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania desde 2007 apresentam resultados expressivos.

O protagonismo do Poder Executivo na efetividade das medidas e penas alternativas no Brasil se dá na implementação de uma Política de Estado voltada para assegurar o monitoramento efetivo do sistema penal alternativo através da construção de uma rede social sustentável.

Não se pode deixar de considerar que a noção de rede social está diretamente relacionada ao tema da esfera pública, ou seja, refere-se à relação dialógica estabelecida entre o Estado e a sociedade civil organizada no exercício do controle social e na defesa do interesse público, através da implementação de políticas públicas. No caso específico da sanção penal alternativa, isso envolve o desenvolvimento de uma política de prevenção criminal que não pode ser reduzida apenas a um contexto de execução penal.

⁹ Em 2005, passa a ser Secretaria de Justiça e Direitos Humanos e cria a Gerência de Penas Alternativas e Integração Social.

¹⁰ Em 2003, passa a ser Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais e cria o Programa de Penas Alternativas na Superintendência de Prevenção Criminal.

Não obstante, é importante destacar que, na perspectiva estatal, a noção de rede social fica submetida à institucionalização das relações de poder entre Estado e sociedade, uma vez que a ação pública é estabelecida com base na racionalidade do espaço, no qual o lugar institucional que o agente ocupa determina a legalidade do ato público. Esse aspecto tem se constituído em um desafio aos juízos criminais e de execução das alternativas penais no Brasil em reconhecer o Poder Executivo também como lócus do monitoramento técnico-penal do sistema de restrição de direitos, sem com isso comprometer a competência exclusiva do papel de fiscalização exercido pelo Juiz e pelo Ministério Público, como ocorre no sistema prisional.

O grau de efetividade das instituições que compõem o sistema de segurança e justiça criminal do Estado brasileiro revela uma espécie de equilíbrio paralisante, que reforça e protege o *status quo* de cada instituição em separado. Processo facilmente compreendido pelos limites da norma e dificilmente justificado pelos princípios desta norma, diante dos resultados sociais que apresentam. Basta pensar os elevados índices de violência e impunidade.

As elites políticas e técnicas que concentram o poder decisivo nas instituições públicas não construíram uma solução de passagem eficaz entre o seu modo de dominação tradicional e a postura moderna implícita no conteúdo central da Constituição de 1988, ao tratar da democratização dentro do próprio Estado. Não construíram um padrão de racionalidade que facilite os processos administrativos e técnicos de suas ações públicas. Não conseguiram romper com mecanismos e práticas cristalizadoras da estrutura burocrática do Estado.

O campo da conquista da democracia dentro do Estado parece estar reduzido a espaços de competência, de forma verticalizada. Fazer o que compete, nos padrões modernos, é, sobretudo, não se deter ao espaço – cargo ou função – e se dedicar às relações de consecução dos atos de cada agente social implicado na realização dos fins pretendidos.

As penas e medidas alternativas têm forçado uma revisão da postura institucional dos agentes do sistema de segurança e justiça criminal e exigido uma ação integrada do Estado. O Conselho Nacional de Justiça vem contribuindo de forma especial para a consolidação dessa nova perspectiva de trabalho na área de execução penal.

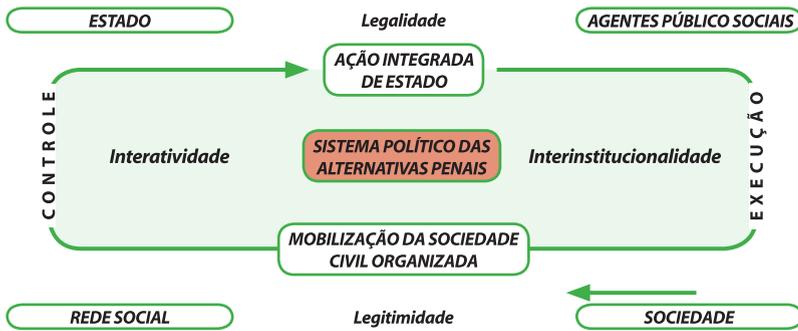
O fluxo, a interação, a rede de trocas digitais e a articulação interinstitucional são os principais indicadores de qualidade para garantir o nível de efetividade de um sistema. O padrão de do-

minação tradicional dentro do Estado carece de redenção. Manter esta postura, antes de evitar constrangimentos institucionais, presta-se mais a preservar espaços e formas de poder em todos os níveis das instituições em questão. Por decorrência, a problemática da execução penal no Brasil está em descompasso com o processo de democratização do Estado e da sociedade. A sociedade brasileira encontra-se à frente do Estado nesta tarefa.

Neste sentido, a perspectiva das organizações sociais de interesse público trabalha a noção de rede social através de uma racionalidade por fluxo, de forma horizontal e transversal, realizada através dos movimentos sociais e dos debates temáticos articulados por grupos representativos que determinam o grau de legitimidade da ação pública desenvolvida pela sociedade civil organizada. Pensar em rede social e sistema de restrição de direitos leva, portanto, a uma ação coordenada com aliança intersetorial, cuja operacionalização tem por base os equipamentos do poder público local e sua sustentabilidade depende do grau de articulação e responsabilização dos atores implicados na ação. O resultado da ação em rede potencializa a força dos agentes públicos e sociais, através do empoderamento dos diversos segmentos envolvidos nesta *práxis* social.

A formação da rede social – que assegura a base político-institucional do monitoramento técnico-penal das alternativas penais – precisa ser articulada considerando-se dois princípios metodológicos fundamentais: a interinstitucionalidade, relacionada à forma como o sistema de justiça interage entre si, através dos procedimentos técnico-jurisdicionais; e a interatividade, que se refere ao modo como o sistema de justiça interage com o sistema social, através dos procedimentos técnico-administrativos. A rede social conta com a participação de entidades representativas da comunidade, que legitimam e influenciam esta prática, dentre elas: OAB, universidades e organizações não-governamentais voltadas para área de justiça, desenvolvimento social, cidadania e direitos humanos.

A interinstitucionalidade se dá, na vertente da execução, sendo processada no campo da legalidade. A interatividade processa-se no campo da legitimidade, voltada para o controle exercido pela sociedade sobre a ação do Estado. Os princípios da interinstitucionalidade e da interatividade representam o processo de execução das alternativas penais em esfera macrossocial e, quando articulados, compõem o sistema político das alternativas penais, conforme demonstra o fluxo a seguir:



Considerações finais

A análise qualitativa das penas e medidas alternativas aponta para um diagnóstico que exige cautela. O sistema de restrição de direitos avança como um novo sistema penal, aparentemente, maior que o sistema prisional tradicional, no caso brasileiro¹¹. Na prática, o Brasil ampliou o controle penal nas últimas duas décadas, apesar de toda crítica da academia, da taxa de sobrecarga para administração penitenciária, que precisa, com cada vez menos racionalidade, responder ao sistema de segurança e justiça criminal, apresentando uma política reativa de geração de vagas, que onera o Estado e não garante a segurança pública como direito fundamental.

O Direito e o sistema de segurança e justiça criminal brasileiro têm afastado, cada vez mais, o direito penal de sua sociologia jurídica, para manter a hegemonia de suas categorias junto à política e à economia nacional. Para superar a crise da prisão e da segurança pública brasileira, a instrumentalização da administração penitenciária e sua decorrente crise de legitimidade, a próxima década lançará pelo menos três desafios para a construção de uma agenda positiva sobre o sistema criminal e penitenciário brasileiro: o inevitável diálogo social sobre a redução da punitividade; a redução do encarceramento, sobretudo, da prisão processual; e a redução da demanda criminal.

Para contribuir com essa instigante agenda, o Brasil tem a tarefa de reconhecer a autonomia do sistema de restrição de direitos como sistema penal justo, suficiente, seguro e sustentável. Essa tarefa foi iniciada com a definição da pauta das Penas e Medidas Alternativas como eixo estruturador das diretrizes e princípios para o sistema penitenciário brasileiro no Programa Nacional de Direitos Humanos III (PNDH III), em dezembro de 2008, na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública com Cidadania (CONSEG), em agosto de 2009 e no 12º Congresso Mundial da ONU de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, em abril de 2010.

¹¹ Em 2008, o número de cumpridores de penas e medidas alternativas superava o número de presos no Brasil. Fonte: DEPEN, MJ.



O tempo entre o fato e o exercício do poder punitivo: a lentidão da justiça serve a alguém?

*Fabiana Costa**

Neste V Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas (CONEPA) fui convidada a expor sobre o tema “o tempo como pena: da persecução à execução”.

Inicialmente pretendo deixar claro de que tempo falo e qual será a questão explorada durante os próximos minutos. Falarei do tempo transcorrido desde a ocorrência de um fato delituoso e o início da execução de uma pena. Não se trata, portanto, da duração da execução da pena em si, mas do percurso transcorrido pelo sistema de justiça criminal para chegar até o ponto em que a pena será executada: desde a ocorrência de um fato e sua investigação, passando pelo processo criminal, até a expedição do mandado de cumprimento da pena pelo juiz da Vara de Execução.

Passo, então, a contextualizar a questão que pretendo enfrentar. Existe a idéia de que o instituto da prescrição prejudica a atuação do Estado, pois impede que as decisões judiciais sejam tomadas ou cumpridas. É comum ouvir-se que uma persecução penal lenta interessa ao réu, pois, aliada ao instituto da prescrição, gera impunidade. Por isso, seria estratégico para a defesa protelar a ação do Estado para que o caso figure como mais uma hipótese do famoso jargão popular “acabou em pizza”.

Uma das propostas comuns que surgem para o enfrentamento dessa percepção é a da ampliação do prazo prescricional que atinge a pretensão persecutória e punitiva estatal. Imagina-se que o problema pode ser corrigido dando mais tempo ao Estado para cumprir o seu papel. A premissa dessa solução é a de que, com mais tempo, o sistema de justiça criminal poderá exercer melhor sua função.

Esse “exercer melhor sua função” vem, inclusive, não só na perspectiva de que ampliar o tempo implica na maior possibilidade de se obter a efetiva execução de uma pena, mas também de que apenas com o tempo devido é possível exercer a função punitiva em respeito às garantias constitucionais, como ampla defesa e contraditório.

*Promotora de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, mestre em Direito pela UNB.

Neste último ponto temos, inclusive, uma aparente contradição. O instituto da prescrição é justificado, via de regra, como uma garantia do réu em face do Estado: apenas num regime autoritário poderia admitir-se que as agências punitivas tivessem em suas mãos todo o tempo do mundo para conduzir uma investigação e persecução criminal. Afinal, investigação e persecução também são formas de exercício de poder, que, como tal, deve ser devidamente regulado. Mas, por outro lado, é comum justificar-se o prolongamento do trâmite processual no fato de que há necessidade de se respeitar o devido processo legal e demais garantias individuais como o direito à defesa, ao contraditório ou ao duplo grau de jurisdição. É como se os réus se beneficiassem das garantias que lhe são dadas para gerar, na verdade, a inação do Estado, ou dissessem: “eu me utilizo das minhas próprias garantias para fazer com que, no final, nada aconteça”.

Minha proposta é trazer alguns argumentos para clarear essa discussão, fundamentada em conclusões de pesquisa realizada pelo Grupo Candango de Criminologia da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, com financiamento da Escola Superior do Ministério Público da União e em parceria com o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, a qual coordenei juntamente com a professora doutora Ela Wiecko Volkmer de Castilho. A pesquisa incluiu, dentre outros métodos, a análise de processos de furto e de roubo distribuídos entre 1997 e 1998 na Justiça do Distrito Federal, bem como a análise de contas de liquidação e de folhas de antecedentes penais dos réus dos feitos que fizeram parte da amostragem. O relatório de pesquisa intitulado “A eficácia concreta das medidas alternativas”, apresentado em 2008, ainda em fase de publicação, está disponível na Escola Superior do Ministério Público da União.

A partir dos dados apresentados por referida pesquisa, pretendo enfrentar algumas das premissas citadas no início desta exposição, em especial, as seguintes: **1)** o instituto da prescrição impede a ação do Estado. Para garantir que as sanções penais sejam aplicadas e cumpridas, é necessário que o sistema de justiça criminal tenha prazos alargados para a persecução penal e para a execução de penas; e **2)** a lentidão da Justiça funciona em favor do réu, pois o seu resultado é a impunidade.

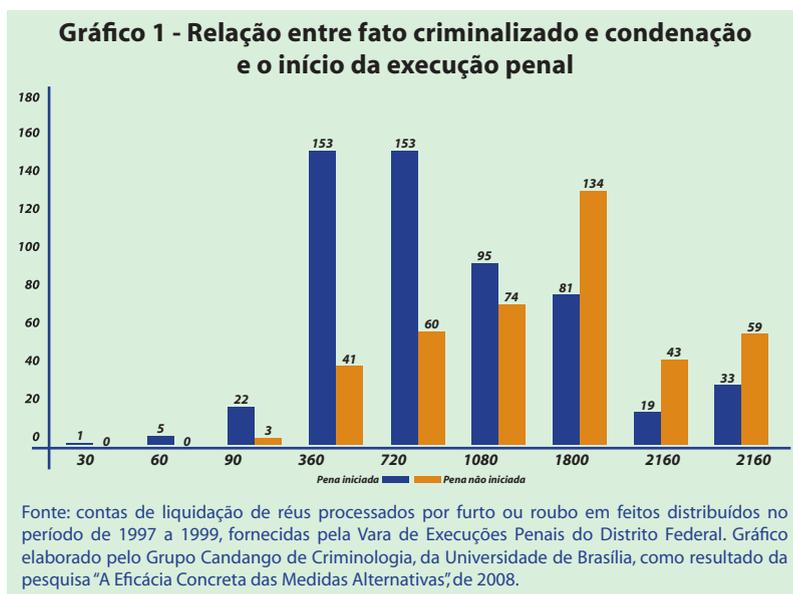
Antes de dar seguimento, devo ressaltar que os argumentos que exporei circunscrevem-se aos casos de furto e de roubo e, conseqüentemente, a uma clientela específica do sistema de justiça criminal. O perfil dos réus a que me refiro é, na sua maioria, de homens, jovens, com baixa renda e escolaridade, e sobrerrepresentação de negros se comparados com a população local. Não pretendo esten-

der as interpretações que aqui trarei a outras clientelas do sistema de justiça criminal que não a aqui referida, nem generalizá-las para delitos que não os que foram objeto do referido estudo. As conclusões que trago podem ser diversas das que se pode chegar caso se estudem outros tipos de condutas criminalizadas ou réus com características diversas das que fizeram parte da amostra da pesquisa. Passarei, então, à análise das hipóteses destacadas.

1. A prescrição funciona em desfavor do Estado?

É fato que o instituto da prescrição é uma garantia individual, que tem a finalidade de limitar o poder Estatal, em especial para que não se conceda às agências do sistema de justiça criminal a faculdade de impor eternamente ao sujeito da investigação, da persecução ou da execução penal, a sujeição às suas intervenções. O que não se confirma, entretanto, é a premissa de que o alargamento temporal para que ocorra a ação do Estado favorece o exercício do poder punitivo.

Quanto a esse ponto, vejam, inicialmente, o gráfico abaixo, que apresenta a relação entre o tempo decorrido entre o fato criminalizado e a respectiva condenação e o início ou não da execução penal.



Observa-se do gráfico apresentado que, quanto mais rápido o processo penal é concluído, maior é a chance de que a execução penal tenha início. Vejam que quanto mais as colunas de “pena iniciada” e “pena não iniciada” se distanciam no tempo, maior é o número de penas cuja execução não foi iniciada. Ao longo da linha de duração do processo penal, a dimensão entre as colunas que representam a execução penal se inverte: quanto menos tempo o processo durou, maior foi a chance de que a pena tenha se iniciado; ao contrário, nos processos que mais se prolongaram, menor foi a chance da execução penal ter um começo.

Dos processos concluídos em até um ano, 80,44% das penas aplicadas tiveram início. Já dos feitos que levaram mais de cinco anos para chegar ao fim, apenas 33,76% das condenações se iniciaram. O gráfico apresentado nos indica, portanto, que a celeridade na persecução penal é fator que influencia para que uma condenação tenha cumprimento efetivo. Que, quanto mais lenta é a ação das agências, menores são as chances de que a decisão judicial seja executada.

Dessa forma, é de se concluir que os institutos que impõe limites e prazos para o cumprimento de atos de investigação ou de atos processuais, a exemplo da prescrição, funcionam a favor da intervenção estatal, na medida em que incentivam as agências do sistema de justiça criminal a darem maior celeridade aos seus procedimentos e, conseqüentemente, aumentam a probabilidade de que decisões tomadas sejam de fato executadas.

Por isso, leis que visam a ampliar o prazo para o exercício da pretensão punitiva ou executória podem produzir efeito inverso do pretendido e, ao invés de colaborar para que a ação interventiva seja de fato exercida, influenciar a lentidão das agências do sistema de justiça criminal e diminuir a probabilidade de que condenações proferidas sejam de fato executadas.

2. A lentidão da Justiça funciona em favor de alguém?

Passemos agora para o segundo ponto, sobre se a lentidão da Justiça funciona em favor do réu, na pressuposição de que seu resultado é a impunidade. Para explorar a questão, apresento, abaixo, duas tabelas que descrevem os resultados dos feitos referentes ao crime de furto. A primeira trata dos processos penais analisados e, a segunda, da execução das penas aplicadas.

Tabela 1 – Resultado dos processos de furto

<i>Resultado</i>	<i>Condenação</i>	<i>Susp. Processo</i>	<i>Absolvição</i>	<i>Prescrição</i>	<i>Outros</i>	<i>Total</i>
<i>Total</i>	97	37	93	59	200	486

Fonte: processos de furto distribuídos no TJDF período de 1997 a 1999, que constaram da amostra de pesquisa realizada pelo Grupo Candango de Criminologia, da Universidade de Brasília, como resultado da pesquisa “A Eficácia Concreta das Medidas Alternativas”, de 2008. O termo “outros” refere-se a fatores como morte do agente, processos suspensos em razão da citação editalícia do réu ou feitos não localizados nos arquivos judiciais.

Tabela 2 – Relação entre resultado do feito e cumprimento da pena

<i>Conclusão</i>	<i>Cumprida</i>	<i>Prescrita</i>	<i>Aguarda cumprimento</i>
Fechado	5	-	2
Semi-aberto	6	-	10
Restritiva de direito	5	8	4
Aberto	12	10	17
Suspensão da pena	7	5	6
<i>Total</i>	35	23	39

Fonte: processos de furto distribuídos no TJDF período de 1997 a 1999, que constaram da amostra de pesquisa realizada pelo Grupo Candango de Criminologia, da Universidade de Brasília, como resultado da pesquisa “A Eficácia Concreta das Medidas Alternativas”, de 2008.

As tabelas acima nos mostram que o número de condenações que são atingidas pela prescrição equivale a quase 60% daquelas que serão encaminhadas para a execução penal. Ou seja, observa-se que, ainda na fase da persecução penal, é alto o índice de frustração da pretensão punitiva. Entretanto, é na fase de execução penal que a ineficiência da agência judicial mostra-se mais evidente: quase dez anos após os fatos ocorridos, apenas 37,2% das penas aplicadas na sentença penal condenatória haviam sido executadas.

A análise isolada desses dados parece confirmar a premissa que adiante será refutada, ou seja, de que a lentidão dos procedimentos judiciais favorece o réu, na medida em que implica em que a pretensão punitiva e executória do estado não seja exercida.

Entretanto, não é essa conclusão a que se chega ao observar-se todo o percurso da atuação do sistema de justiça criminal nos casos de furto analisados. Isso porque se observou que, na maioria dos processos de furto estudados, os réus ficaram presos provisoriamente durante período razoável e, via de regra, de forma desproporcional à sentença que lhe fora posteriormente aplicada.

Com efeito, dos 74 réus de furto que foram condenados ao regime aberto, cujas penas foram suspensas ou substituídas por restritiva de direitos, apenas 16 não foram presos cautelarmente. Ou seja, mais de 75% dos réus que tiveram condenação diversa dos regimes semi-aberto ou fechado passaram pela prisão¹. Demonstra-se, com essa afir-

1 Esses resultados confirmaram pesquisa intitulada “flagrante e prisão provisória em casos de furto: da presunção de inocência à antecipação de pena”, publicada pelo IBCCRIM, em 2007, de minha autoria, que demonstrou que nas cidades de São Paulo, Distrito Federal, Recife e Belém, há alto índice de réus processados por furto que são presos provisoriamente e acabam, ao final, sendo condenados a cumprir penas alternativas (p. 59).

mação, que, para a maioria desses réus, ocorreu a antecipação de uma pena, desproporcional à que foram definitivamente condenados.

Esse fato induz à reflexão de que quando o grupo criminalizado é mais vulnerável à atuação do poder punitivo, a lentidão ou pouca eficiência no exercício da pretensão de punir ou de execução em conformidade com as regras constitucionais, penais e processuais, influencia a adoção de instrumentos de política criminal totalitários, como o abuso da prisão provisória.

Nesse sentido foi a conclusão exposta no relatório de pesquisa do Grupo Candango de Criminologia:

“A ausência de resposta célere, socialmente aceitável e exequível ao ato criminalizado, reforça a adoção de práticas autoritárias, pois resulta em sentimento de impotência e revolta, o que acaba retro-alimentando a adoção de instrumentos como a prisão provisória.”

Por essa razão, parece-me que, diferentemente do que se poderia supor, quando se tem em foco réus de furto, a lentidão da Justiça não funciona a favor deles, mas, ao contrário, reforça a adoção de práticas punitivas autoritárias, em descompasso com as garantias democráticas constitucionais.

O que se pode concluir das discussões aqui apresentadas, portanto, é que muito do que se diz sobre a relação entre lentidão da Justiça e impunidade não se confirma para os casos em que são sujeitos do poder punitivo a clientela típica do sistema prisional brasileiro, como os réus de furto e de roubo.



Contribuições para uma nova política de segurança no olhar de quem aplica, executa e vivencia as Penas e Medidas Alternativas: Princípios, Diretrizes e Soluções?

A experiência de participação social acumulada neste setor, no âmbito do projeto “Segurança com Cidadania nas PMAs”, permite situar os dilemas teóricos e práticos colocados pelos artigos publicados neste Caderno Temático no contexto da formulação de uma política pública de segurança, oxigenado pelo olhar de quem aplica, executa e vivencia as PMAs. Acompanhando a metodologia aplicada pela 1ª CONSEG, a reconstrução dessas contribuições acabou por ser enunciada sob a forma de *Princípios, Diretrizes e Soluções*.

A sistematização dos dados validados no V CONEPA e extraídos das Conferências-Livres com os cumpridores permitiu a enunciação de dois conjuntos de Princípios, Diretrizes e Soluções para um Sistema Nacional de PMAs: **1)** propostas oriundas de autoridades do sistema de justiça criminal, gestores estaduais e federais, bem como dos técnicos e da rede social; e **2)** desdobradas a partir da consulta aos cumpridores de pena e medidas alternativas. Esta seção, em seus subitens **3.1** e **3.2**, detalha cada um desses conjuntos.

1. Princípios, diretrizes e soluções para um Sistema Nacional de PMAs no olhar das autoridades da Justiça Criminal, dos gestores estaduais e federais, dos técnicos e da Rede Social

*Fabio Costa Morais de Sá e Silva**

A consulta aos representantes da Justiça, do Governo e da Sociedade Civil com atuação na aplicação e na execução de PMAs rendeu um conjunto de 3 Princípios, 8 Diretrizes e 21 Soluções. O primeiro princípio indica que:

PRINCÍPIO 1: As políticas públicas de Segurança devem ter uma abordagem sistêmica para o problema da violência e da crimi-

* Bacharel (USP) e Mestre (UnB) em Direito. Foi dirigente do DEPEN/MJ (2003-6) e Consultor da UNESCO (2006-8) e do PNUD (2008-9) em projetos ligados à melhoria do sistema penitenciário brasileiro. Atualmente é pesquisador do IPEA (Diretoria de Estado, Instituições e Democracia) e doutorando em Direito, Política e Sociedade (Northeastern University, EUA).

nalidade, valorizando, de forma horizontal, a) a prevenção ao envolvimento de indivíduos e grupos com o crime e a violência; b) a reação rápida, inteligente e adequada ao crime e à violência, quando verificados; e c) a reconstrução dos laços entre a sociedade e os indivíduos que acabam por se envolver com o crime e a violência, visando a interromper ou atenuar os efeitos desses ciclos de violência. Nesse sentido, a execução penal deve ser vista e valorizada como um terreno essencial para a produção de Segurança com Cidadania.

Diretriz 1.1: As PMAs devem ser vistas como estratégicas para a produção de Segurança com Cidadania e, conseqüentemente, devem ser priorizadas na agenda política e financeira dos governos.

Solução 1.1.1: Atribuir mais peso político/institucional e destinar um maior volume de recursos públicos para a estruturação de um sistema nacional de PMAs.

Solução 1.1.2: Estabelecer, no nível federal, capacidade técnica, política e financeira para a indução e coordenação das políticas públicas que compõem o sistema nacional de PMAs.

Diretriz 1.2: As políticas que integram o Sistema Nacional de PMAs devem apresentar sólidas bases gerenciais.

Solução 1.2.1: Dotar os Estados e o Distrito Federal de estruturas adequadas, no âmbito do Executivo, para implementar as políticas públicas que integram o Sistema Nacional de Penas e Medidas Alternativas, com a criação de órgãos competentes para a execução dessa política e a manutenção de equipes técnicas multidisciplinares destinadas ao acompanhamento, ao monitoramento e à fiscalização da execução das PMAs.

Solução 1.2.2: Desenvolver instrumentos de gestão que assegurem a sustentabilidade financeira das políticas públicas de PMAs.

Solução 1.2.3 (aprovada como recomendação ao Sistema de Justiça): Instalar (se não existentes, ou se em número insuficiente) e aparelhar os órgãos da Justiça Criminal com relevância para o Sistema Nacional de PMAs (Juizados Especiais Criminais, Varas Especializadas na Execução, Ministério Público e Defensoria Pública), disponibilizando-lhes os recursos materiais e o apoio de equipes técnicas multidisciplinares necessários ao combate de situações espúrias (tais como o abuso da prisão provisória, a prescrição e o arquivamento) e

à garantia da qualidade da prestação jurisdicional.

Solução 1.2.4: Criar parâmetros claros e consistentes para orientar a relação com as instituições da rede parceira na execução das PMAs.

Solução 1.2.5: Criar mecanismos de avaliação das políticas públicas desenvolvidas e implementadas no âmbito do Sistema Nacional de PMAs.

Diretriz 1.3: A aplicação e a execução das PMAs devem estar baseadas na cooperação entre diversos Poderes, órgãos e níveis de governo, atuando em parceria com a Sociedade Civil organizada e sob a mediação de diversas formas de saber técnico. Em síntese, as PMAs devem ser pensadas para além dos tradicionais limites institucionais e disciplinares.

Solução 1.3.1: Garantir a cooperação entre Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), pastas (de Justiça/Segurança Pública e de caráter social) e níveis de governo (federal, estadual e municipal) nos processos de elaboração e implementação das políticas públicas que compõem o Sistema Nacional de PMAs.

Solução 1.3.2: Reconhecer e valorizar também os saberes não jurídicos nos processos de aplicação e execução das PMAs.

Diretriz 1.4: As várias formas de intervenção técnica, política e jurídica observadas na execução das PMAs devem contribuir para o duplo propósito de responsabilização do indivíduo cumpridor e sua promoção social, com a criação de oportunidades para que ele reflita sobre suas circunstâncias e o desenvolvimento de ações, projetos ou atividades voltados ao enfrentamento de suas vulnerabilidades individuais e sociais.

Solução 1.4.1 (aprovada como recomendação ao Sistema de Justiça): Desenvolver parâmetros jurisdicionais para a adequada aplicação da PMA em cada Estado, não apenas como esforço para a realização da justiça no caso concreto, mas também como contribuição do Sistema de Justiça para uma Política Criminal orientada à prevenção.

Solução 1.4.2: Promover articulação com organizações da Sociedade Civil e gestores de políticas públicas de governo, tendo como objetivo a formação de uma rede social de apoio que não apenas receba cumpridores/as, mas também viabilize meios asseguradores de sua cidadania.

Solução 1.4.3: Desenvolver e sistematizar metodologias

para a atuação das equipes técnicas, na tarefa de mediar as relações entre o Sistema de Justiça, o/a cumpridor/a e a Rede Social, a fim de identificar as potencialidades e os limites de sua contribuição para o alcance do duplo objetivo do Sistema Nacional de PMAs: promover a responsabilização individual e a promoção social do/a cumpridor.

Solução 1.4.4: Fazer das PMAs uma experiência de convivência solidária e de respeito aos Direitos Humanos, garantindo-se ao cumpridor o acesso à orientação e a um ambiente de diálogo horizontal e de não-estigmatização, desde a fase processual até a fase da execução.

Diretriz 1.5: O Sistema Nacional de PMAs deve estimular a produção de novos saberes e a formação de novos sujeitos, em sintonia com o propósito de transformar essa modalidade de resposta penal num locus de produção de Segurança com Cidadania.

Solução 1.5.1: Desenvolver ações e articular iniciativas visando à produção de conhecimento e à formação permanente dos atores envolvidos na aplicação e na execução de PMAs.

PRINCÍPIO 2: No esforço para conter o crime e a violência, as políticas públicas de Segurança devem, sempre que possível, recusar a solução da privação da liberdade, privilegiando outras formas de gestão dos conflitos, como as Penas e Medidas Alternativas.

Diretriz 2.1: A construção do Sistema Nacional de PMAs deve estar situada no contexto maior de busca pela transformação na maneira de reagir ao crime e à violência.

Solução 2.1.1: Promover discussão crítica sobre o encarceramento e as perversidades do sistema jurídico-penal brasileiro.

Solução 2.1.2: Desenvolver mecanismos criativos, dentro do atual panorama legislativo, visando transformar a aplicação e a execução de PMAs num locus de produção de cidadania.

Solução 2.1.3: Pressionar por alterações no panorama legislativo visando não somente a ampliar as possibilidades legais para a aplicação de PMAs, mas também a introduzir outras formas de gestão dos conflitos sociais no ordenamento jurídico brasileiro, como a justiça restaurativa e a mediação penal.

PRINCÍPIO 3: As políticas públicas de Segurança, incluídas aí as destinadas a temas de execução penal, devem ser lastreadas na participação social e no exercício da cidadania.

Diretriz 3.1: A construção e a implementação do Sistema Nacional de PMAs deve ser referenciada no diálogo e na participação social, como exercício compartilhado da responsabilidade por uma sociedade mais segura.

Solução 3.1.1: Democratizar o processo de elaboração e implementação das políticas públicas que integram o Sistema Nacional de PMAs, oportunizando a escuta e a participação social não apenas por meio dos canais oficiais (como os Conselhos), mas também por processos que alcancem as bases (seminários, workshops e congressos).

Solução 3.1.2: Dialogar com o entendimento e as práticas estabelecidas entre os principais atores envolvidos nos processos de aplicação e execução das penas e medidas alternativas, evitando-se o desperdício da experiência e dos avanços acumulados ao nível local, apesar das dificuldades e carências eventualmente encontradas.

Solução 3.1.3: Criar espaços para a interação entre os diferentes atores envolvidos na aplicação e execução das PMAs (incluindo cumpridores/as e vítimas), possibilitando o constante aperfeiçoamento das políticas públicas que compõe o Sistema Nacional de PMAs.

Diretriz 3.2: É preciso haver mobilização social e política em favor das PMAs e da construção de um novo olhar para o crime e a violência.

Solução 3.2.1: Mobilizar órgãos de governo, do setor privado e das organizações da Sociedade Civil, para que participem do Sistema Nacional de PMAs e contribuam para a construção de uma sociedade mais segura.

2. As Conferências Livres com os cumpridores de PMAs: mediações (possíveis) para a Conferência Nacional de Segurança Pública com Cidadani

Patrícia Regina da Matta Silva*

A partir de um processo de discussão realizado junto aos trabalhadores (sistema de justiça, equipe técnica e rede social) envolvidos na aplicação e na execução de Penas e Medidas Alternativas (PMAs)¹, considerou-se a necessidade de incluir a escuta dos cumpridores de PMAs no debate político nacional sobre as diretrizes para o sistema de aplicação e de execução dos dispositivos penais, um dos eixos dos debates e das deliberações da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG).

Diante deste indicativo, a Coordenação Geral de Fomento ao Programa de Penas e Medidas Alternativas (CGPMA/MJ) e a Comissão Nacional de Penas e Medidas Alternativas (CONAPA/MJ) articularam a realização de Conferências Livres com os cumpridores de PMAs, entre os meses de março e maio de 2009, cujos Relatórios Finais foram encaminhados pelos representantes das respectivas unidades federativas² à Assessoria Técnica da CGPMA para elaboração de um Relatório-Síntese e posterior envio para inclusão no trabalho de sistematização do Caderno de Propostas, que pautará as discussões na etapa nacional da CONSEG.

O objetivo desta seção do Caderno Temático é apresentar a perspectiva dos cumpridores de PMAs debatida nas Conferências Livres, sendo que a explicitação do modo como tal perspectiva foi construída e articulada ao efeito mobilizador e propositivo pressupostos nesta etapa preparatória da CONSEG é o que justifica sua inserção neste Caderno Temático.

As Conferências foram organizadas pelos técnicos (assistentes sociais, psicólogos, etc.) e/ou sistema de justiça (juizes, promotores, defensores etc.), justamente aqueles que de modo mais ou menos direto representam a sanção penal para os cumpridores de PMAs. Isto nos fazia considerar os lugares institucionais ocupados pelos interlocutores; principalmente se considerarmos que a permanência dos cumpridores nas Conferências foi considerada como tempo (de execução) da pena (ex: Prestação de Serviço à Comunidade), o que fazíamos também relativizar a natureza livre desta participação, embora sem deixar de reconhecer sua importância.

Contribuições para uma nova política de segurança no olhar de quem aplica, executa e vivencia as Penas e Medidas Alternativas: Princípios, Diretrizes e Soluções?

* Assessora Técnica da Coordenação Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas (CGPMA), vinculada à Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP) do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) do Ministério da Justiça (MJ). Psicóloga Doutora pelo Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo.

¹ Como são conhecidas as Penas Restritivas de Direitos de acordo com a Lei de Execuções Penais (1984).

² Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima, Tocantins, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul.

3 Este modo de mapear os lugares e as posições institucionais dos interlocutores nos textos impressos (relatórios, artigo) e presenciais (Conferências Livres, CONSEG) faz parte da concepção metodológica pressuposta neste trabalho e, ao mesmo tempo, dos procedimentos de análise utilizados (GUIRADO, 2007; MAINGUENEAU, 1989).

4 Em função do tempo disponível (maio - junho/2009), foi utilizada a análise por palavras-chaves (sem quantificação das unidades de texto), considerada por Maingueneau (1989) somente uma etapa inicial da Análise do Discurso, assemelhando-se ao trabalho da Análise de Conteúdo.

5 No Painel intitulado "O sistema de penas e medidas alternativas na visão dos cumpridores" (V CONEPA, 2009); no cotidiano da CGPMA; e, em discussões pontuais com a equipe da CONSEG e do DEPRO/SENASP.

Ao assumirmos a autoria de um artigo responsável por apresentar esta *síntese*, recusávamos a *falar pelos* cumpridores, mas aceitávamos a autoria de um lugar de mediação (possível) entre a(s) perspectiva(s) apresentada(s) pelos(as) cumpridores(as), tal como descrita nos Relatórios pelos *organizadores*, com a apresentada pelos interlocutores participantes da CONSEG (poder público, trabalhadores, sociedade civil), caracterizados por posicionamentos heterogêneos e polarizados (dos mais solidários aos mais antagônicos) em relação à defesa da universalidade do direito à humanidade das pessoas submetidas à justiça e à execução penal. Desta forma, se tal tarefa requereu extrema delicadeza na análise deste lugar institucional, ao mesmo tempo, possibilitou enfrentar o desafio de assumi-lo a partir de sua problematização.

A produção dos debates nas Conferências Livres seguiu um roteiro metodológico, elaborado pela CGPMA, que contava com três momentos comuns: (1) avaliação; (2) elaboração de propostas para cinco eixos temáticos (PMAs, sociedade, sistema de justiça, equipe técnica, rede social), finalizando com a (3) sistematização voltada para formulação de um princípio e quatro diretrizes para cada eixo temático³. Até o mês de maio/2009 foram encaminhados Relatórios de 18 Conferências, realizadas com um total de 998 cumpridores participantes (409 documentados pelo envio de lista de presença; 589 somente descritos nos Relatórios), o que passou a constituir o texto-material a ser sintetizado.

O modo como o conjunto dos Relatórios foi apresentado (princípios predominantemente valorativos e diretrizes pontuais) e a finalidade política desta síntese (CONSEG) justificava a opção por uma análise interventiva do material. Era preciso transformá-lo em um formato discursivo que possibilitasse o reconhecimento de sua visibilidade em um contexto heterogêneo como a CONSEG.

Para tanto, foram realizados os seguintes procedimentos⁴: (1) organização dos relatórios por região e eixo temático; (2) agrupamento por semelhanças e diferenças; (3) categorização e construção dos princípios e diretrizes; (4) discussão ampliada⁵; (5) análise transversal do material, com aproximação dos princípios e das diretrizes aos respectivos eixos temáticos; (6) articulação com parâmetros normativos emancipatórios⁶ e ético-políticos das intervenções técnicas (BOBBIO, 1992; DELEUZE, 1992; FOUCAULT, 2000; CASTEL, 1987; ARANTES, 2008; FONSECA, 2002); (7) reformulação dos princípios e diretrizes, tal como será apresentado a seguir.

PRINCÍPIO 1: As penas e as medidas restritivas de direito são dispositivos fundamentais para a transformação do paradigma prisional vigente na história passada e presente nas políticas criminais, por constituir mecanismos legítimos de execução penal em que é assegurado o direito à convivência familiar e comunitária.

Diretriz 1.1: Investimento governamental na estruturação de um sistema de justiça e de execução penal comunitária que viabilize a implantação e a implementação de políticas criminais intersetoriais qualificadas, que articulem os direitos fundamentais previstos nos princípios constitucionais.

Diretriz 1.2: Criação de mecanismos de aplicabilidade dos parâmetros normativos constitucionais que assegurem o direito à humanidade das pessoas acusadas e/ou condenadas por infrações penais; e, alterações nos parâmetros normativos complementares relativos à fase processual e de execução penal que dificultam a operacionalização do aspecto ressocializador do sistema de penas.

Diretriz 1.3: Sistematização de dados sobre os parâmetros normativos, regulatórios e de funcionamento dos serviços e, ainda, de mobilização social e participativa, visando o aprimoramento da dupla finalidade da resposta penal comunitária (punição e ressocialização).

Diretriz 1.4: Desenvolvimento de um Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Justiça e Execução Penal Comunitária para tratar das penas e medidas restritivas de direitos, garantindo a convivência familiar e comunitária das pessoas presas provisoriamente ou condenadas, passíveis de penas ou medidas substitutivas à prisão.

PRINCÍPIO 2: A rede social é a condição e o articulador fundamental para a efetivação da justiça e execução penal comunitária e a efetiva transformação do paradigma prisional na política criminal; e, para tanto, deve pautar sua atuação nas possibilidades concretas de enfrentamento ao estigma criminal, dentro e fora dos muros da prisão.

Diretriz 2.1: Mobilização e estruturação da rede social de apoio à justiça e execução penal comunitária, visando a sua ampliação e qualificação.

Diretriz 2.2: Participação cooperativa na criação de estratégias de comunicação intra e interinstitucional com a equipe técnica e o sistema de justiça, objetivando agilizar o encaminhamento e o acompanhamento durante o cumprimento das penas e medidas restritivas de direitos.

6 Constituição Federal, 1988; Lei de Execução Penal, 1984; Regras de Tóquio, 1990; leis complementares que privilegiam as PMAs desde o final da década de 1990 (Lei n. 9099/95, 9714/98; 10259/01, 11340/06; 11343/06).

Diretriz 2.3: Aprimoramento e capacitação das estratégias de fiscalização e de acompanhamento do cumprimento na justiça e execução penal comunitária.

PRINCÍPIO 3: A equipe técnica é um dispositivo fundamental que atua no controle (fiscalização) e no cuidado com o cumpridor (reabilitação/ ressocialização) na justiça e execução penal comunitária. Para tanto, deve pautar sua intervenção técnica em parâmetros interdisciplinares e inter-institucionais e em princípios ético-metodológicos da mediação transversal entre seus diversos interlocutores (cumpridor, sistema de justiça e rede social).

Diretriz 3.1: Mobilização e articulação intra e interinstitucionais que visem o aprimoramento dos canais de comunicação entre o sistema de justiça, rede social e os cumpridores.

Diretriz 3.2: Participação cooperativa da equipe técnica na justiça criminal, contribuindo para o trabalho de individualização e contextualização não reducionista (sociologizante, psicologizante etc.) no processo penal.

Diretriz 3.3: Aprimoramento da infra-estrutura e capacitação em gestão, metodologia e avaliação dos serviços técnicos, compreendidos como dispositivo fundamental na execução penal comunitária, que precisam contemplar a duplicidade prevista neste tipo de resposta penal (controle, fiscalização, monitoramento reabilitação, ressocialização, cuidado)

Diretriz 3.4: Criação de espaços de participação horizontal do cumpridor e de mecanismos de controle sobre as estratégias e os domínios das intervenções técnicas utilizadas.

PRINCÍPIO 4: O sistema de justiça deve ser pautado na cidadania, em relações horizontais com a sociedade em geral e com os cumpridores em especial, assegurando a legitimidade da justiça e execução penal comunitária.

Diretriz 4.1: Mobilização e articulação por um movimento de democratização, individualização e contextualização da justiça e da execução penal, sem favorecimento pela condição econômica das pessoas envolvidas e de modo compatível com as características do delito e do cumpridor.

Diretriz 4.2: Reestruturação do sistema de justiça (poder judiciário, ministério público e defensoria pública), criando mecanismos interdisciplinares e interinstitucionais na justiça e execução penal comunitária.

Diretriz 4.3: Aprimoramento da infra-estrutura e capacita-

ção em gestão, metodologia e avaliação do sistema de justiça que garantam a aplicação e a defesa em relação aos princípios constitucionais. Neste sentido, garanta também o direito de defesa técnica como modo de assegurar o acesso do cidadão à Justiça.

Diretriz 4.4: Criação de espaços de participação horizontal do cumpridor e de mecanismos de controle e de divulgação de situações caracterizadas pelo abuso de poder institucional, visando coibir tais práticas e fomentar a credibilidade social no sistema de justiça.

PRINCÍPIO 5: Uma política de justiça e execução penal comunitária deve criar espaços de discussão para problematizar a concepção social sobre as penas (reativa, vingativa) e os apenados (preconceito, estigma) como condição de garantir a dupla função das respostas penais (responsabilização e reabilitação).

Diretriz 5.1: Mobilização e articulação de campanhas educativas que divulguem as “boas práticas” em PMAs nos meios de comunicação de massa (televisão, rádio, mídia impressa), visando oferecer visibilidade à legitimidade e especificidade da justiça e da execução penal comunitária, bem como problematizar o preconceito e o estigma relativo a este tipo de resposta penal e aos seus cumpridores.

Diretriz 5.2: Participação cooperativa na criação de espaços de discussão coletiva em diversos tipos de organização social (escolas, “comunidades”, ongs etc.) que, além de problematizar o preconceito e o estigma relativo a este tipo de resposta penal, visa oferecer oportunidade de reflexão e de ação sobre a responsabilidade social em relação à execução penal comunitária.

Diretriz 5.3: Incentivo à iniciativa privada e aos órgãos governamentais e não-governamentais para aumentar e diversificar a oferta de atendimento para a justiça e execução penal comunitária e oferecer possibilidades de inserção no mercado de trabalho e reabilitação penal após a extinção da pena.

Diretriz 5.4: Criação de espaços de discussão coletiva e de participação dos cumpridores nas estratégias de mobilização social em relação à justiça e execução penal comunitária.

A esta altura, os leitores e leitoras devem estar se perguntando: como o acúmulo de um setor específico da execução penal pode iluminar as deliberações da 1ª CONSEG, onde este Caderno Temático será apenas um entre tantos outros materiais em debate?

Talvez a resposta se torne mais fácil retornando-se a uma premissa fundamental deste texto e do projeto “Segurança com Cidadania nas PMAs”: a crença em que a luta por um país mais seguro não pode ser travada ignorando-se o sistema penitenciário, já que parte significativa das violências que circulam na sociedade acaba resultando em penas, sejam elas privativas de liberdade ou restritivas de direito. Na aplicação ou execução dessas penas, sustenta-se que o Estado tem uma oportunidade única de interromper ou atenuar os ciclos de violência que foram tornados visíveis pelo cometimento de um ato tido como crime.

Os princípios, diretrizes e soluções para um Sistema Nacional de PMAs antes expostos são uma tentativa de delinear instrumentos e estratégias de política pública que viabilizem o exercício dessa oportunidade. A CONSEG pode acolhê-los e priorizá-los, o que por si só servirá como um endosso importante para que eles comecem a sair do papel. Porém, mais importante que isso, a CONSEG pode conectar dois mundos que até agora se encontram separados: a política de segurança e a política penitenciária. Se assim o fizer, ela já terá cumprido o papel de estimular a sociedade brasileira a imaginar estratégias mais complexas e conseqüentes para a gestão de conflitos sociais além da imposição automática, irrefletida e descompromissada da privação da liberdade.

Referências bibliográficas

ARANTES, E. Mediante quais práticas a Psicologia e o Direito pretendem discutir a relação? In: NASCIMENTO, M.; COIMBRA, C. *Pivetes*. Curitiba, Editora Juruá, 2008.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1992.

CASTEL, R. *A gestão dos riscos*. Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves, 1987.

DELEUZE, G. *Post-scriptum sobre as sociedades de controle*. In: _____. *Conversações: 1972-1990*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992, p. 219-226.

FONSECA, M. Michel Foucault e o Direito. São Paulo, Max Limonad, 2002.

FOUCAULT, F. *Os anormais*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

GUIRADO, M, LERNER, R.(org). *Psicologia, Pesquisa e Clínica*. São Paulo, Annablume, 2007.

MAINGUENEAU, D. *Novas tendências em Análise do Discurso*. Campinas, UNICAMP, 1989.

SÁ e SILVA, F., DUARTE, D. *Segurança com cidadania nas penas e medidas alternativas: Texto-Base para o V CONEPA*. Ministério da Justiça/PNUD. Brasília, 2009a.

1ª Conferência Nacional de Segurança Pública

Coordenação Executiva:

Coordenadora Geral: Regina Miki

Secretária Executiva: Fernanda dos Anjos

Secretária Executiva Adjunta: Mariana Carvalho

Coordenadora de Capacitação: Beatriz Cruz

Coordenador de Comunicação: Marcelo de Paiva

Coordenador de Infraestrutura: Antonio Gianichini

Coordenador de Metodologia: Fábio Deboni

Coordenador de Mobilização: Guilherme Leonardi

Coordenador de Projetos Especiais: Fernando Antunes

Assessora Especial da Coordenação Executiva: Luciane Patrício

Assessora de Assuntos do Sistema Penitenciário: Márcia de Alencar

Equipe:

Adriana Faria, Alberto Kopittke, Alessandro Mendes, Alex Dias, Amanda Ayres, Ana Carla Maurício, André Arruda, Anelize Schuler, Ângela Simão, Atahualpa Coelho, Cíntia Luz, Clarissa Jokowski, Cláudia Gouveia, Daisy Cordeiro, Daniel Avelino, Daniella Cronemberger, Denis Torres, Élide Miranda, Fernanda Barreto, Flávio Tomas, Gisele Barbieri, Gisele Peres, Heloísa Greco, Henrique Dantas, Leandro Celes, Leidiane Lima, Maria Gabriela Peixoto, Maria Thereza Teixeira, Mariana Levy, Mateus Utzig, Priscilla Oliveira, Rafael Santos, Regina Lopes, Renata Florentino, Rodrigo Xavier, Rosier Custódio, Sady Fauth, Sheila Almeida, Socorro Vasconcelos, Tatiana Rivoire, Thales de Moraes, Verônica dos Anjos, Verônica Lins e Wagner Moura.

Consultora para a elaboração dos Cadernos Temáticos:

Elizabete Albernaz

Portal:

www.conseg.gov.br



Ministério
da Justiça



www.conseg.gov.br