

POSTULADOS, PRINCÍPIOS E DIRETRIZES PARA A POLÍTICA DE ALTERNATIVAS PENAIS

Ministério da
Justiça
Departamento
Penitenciário Nacional

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA



*Esqueceram-se os nomes,
Fortaleceram-se as ações.*

CNJ CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA

POSTULADOS, PRINCÍPIOS E DIRETRIZES PARA A POLÍTICA DE ALTERNATIVAS PENAIS

Ministério da
Justiça
Departamento
Penitenciário Nacional

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA



CNJ CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA

BRASÍLIA
2016

Ficha Institucional

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Presidenta da República
DILMA ROUSSEFF

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Ministro de Estado da Justiça
EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
Secretário Executivo
MARIVALDO DE CASTRO PEREIRA

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL

Diretor-Geral
RENATO CAMPOS PINTO DE VITTO
Diretora de Políticas Penitenciárias
VALDIRENE DAUFEMBACK
Coordenador-Geral de Alternativas Penais
VICTOR MARTINS PIMENTA

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

Representante-residente
NIKY FABIANCIC
Diretor de País
DIDIER TREBUCQ
Coordenadora de Programa
MARISTELA BAIONI
Oficial de Programa
MOEMA FREIRE

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente
MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI
Supervisor do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas—DMF
CONSELHEIRO BRUNO RONCHETTI DE CASTRO
Coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas — DMF
JUIZ LUÍS GERALDO SANT'ANA LANFREDI

Ficha Técnica

Coordenação
VICTOR MARTINS PIMENTA

Autora
FABIANA DE LIMA LEITE

Colaboradores
VICTOR MARTINS PIMENTA
ANDRÉA MÉRCIA BATISTA ARAUJO
EGBERTO DE ALMEIDA PENIDO
FABIANA COSTA OLIVEIRA BARRETO
FERNANDA LAENDER RODRIGUES DE OLIVEIRA
HELOÍSA ADÁRIO
IGOR LIMA GOETTENAUER DE OLIVEIRA
JOÃO MARCOS BUCH
LEANDRO BESSA
LEOBERTO BRANCHER
LUÍS GERALDO SANT'ANA LANFREDI
MARDEN MARQUES SOARES FILHO
MARINA LACERDA E SILVA
PEDRO STROZENBERG
RAFAEL WEST
RAQUEL DA CRUZ LIMA
RICCARDO CAPPI
TALLES ANDRADE DE SOUZA



Sumário

APRESENTAÇÃO	5
PREFÁCIO	7
1. INTRODUÇÃO	
1.1. Controle penal e encarceramento no Brasil	10
1.2. Histórico das penas alternativas e extensão do controle penal	11
1.3. Mudança de escopo da política nacional junto ao Depen: de penas alternativas às alternativas penais e a necessidade de um Modelo de Gestão	15
2. POSTULADOS PARA UM MODELO DE GESTÃO EM ALTERNATIVAS PENAIS NO BRASIL	
2.1. Postulado I: Intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa	17
2.2. Postulado II: Dignidade, liberdade e protagonismo das pessoas em alternativas penais	20
2.3. Postulado III: Ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade para o desencarceramento	23
3. PRINCÍPIOS PARA AS ALTERNATIVAS PENAIS	
Princípios para Intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa	27
Princípios para Dignidade, liberdade e protagonismo das pessoas em alternativas penais	30
Princípios para Ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade para o desencarceramento	31
4. DIRETRIZES PARA UM MODELO DE GESTÃO EM ALTERNATIVAS PENAIS NO BRASIL	32
5. CONCLUSÃO	35
6. BIBLIOGRAFIA	36
7. ANEXOS	
7.1. Portaria que cria a ENAPE	41
7.2. Projeto de lei que institui o SINAPE	43
7.3. Acordo de cooperação técnica entre Conselho Nacional de Justiça e Ministério da Justiça para as alternativas penais	45
7.4. Política de alternativas penais: a concepção de uma política de segurança pública e de justiça	48
7.5. Alternativas Penais: bases e ações prioritárias de uma nova política de segurança pública e justiça	54

Apresentação

De acordo com os dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen - Jun/2014), último diagnóstico oficial sobre o sistema prisional publicado, o Brasil possui 607.731 pessoas privadas de liberdade em unidades do sistema penitenciário e em carceragens de delegacia, sendo o quarto colocado no *ranking* dos países com maior população prisional do mundo. Em termos relativos, a taxa de encarceramento do país alcançou a marca de 299,7 pessoas presas para cada cem mil habitantes, o que equivale a mais que o dobro da taxa de encarceramento mundial.

O crescimento da população prisional brasileira, nos últimos anos, vai na contramão da reforma da política penal que vem sendo adotada em diversos países, sobretudo aqueles que mais encarceram. A título de comparação, entre 2008 e 2014, Estados Unidos, China e Rússia, as três nações com maior população prisional do mundo, reduziram sua taxa de aprisionamento, respectivamente, em 8%, 9% e 24%. No mesmo período, o Brasil caminhou em sentido oposto, ampliando sua taxa de pessoas presas em 33%. O Levantamento indica, ainda, que enorme contingente desses presos e presas ainda aguardam julgamento de seus processos criminais, sendo que 41% da população prisional é formada por presos sem condenação.

Buscando enfrentar esse quadro, o então Ministro de Estado da Justiça, José Eduardo Martins Cardozo, e o Presidente do Conselho Nacional de Justiça, Enrique Ricardo Lewandowski, assinaram, em 9 de abril de 2015, três acordos de cooperação, voltados à promoção e definição de diretrizes para as políticas de alternativas penais, monitoração eletrônica e audiências de custódia.

Os acordos de cooperação e as ações deles decorrentes indicam momento importantíssimo na construção de políticas penais no país, no qual Executivo e Judiciário assumem suas

responsabilidades, de forma articulada, buscando fazer frente à cultura do encarceramento.

O projeto de implementação das audiências de custódia, encabeçado pelo Conselho Nacional de Justiça em parceria com o Ministério da Justiça, buscou assegurar a apresentação de toda pessoa presa em flagrante à autoridade judicial, no prazo de 24 horas. A iniciativa encontrou grande receptividade nos Tribunais e nos Governos Estaduais, a despeito de todos os desafios operacionais que sua implementação tem exigido. Em menos de um ano, todos os Estados e o Distrito Federal iniciaram as audiências, em suas capitais e em algumas Comarcas do interior. Em pouco tempo, os efeitos de sua implementação e os resultados positivos, na prevenção e combate à tortura e na redução das excessivas conversões de prisões em flagrante em prisões preventivas, conferiram grande legitimidade e adesão ao projeto, sendo considerado um caso de sucesso no aperfeiçoamento do sistema de justiça criminal.

As audiências de custódia foram devidamente regulamentadas pelo Conselho Nacional de Justiça por meio da Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015, que traz ainda protocolos específicos sobre a prevenção e combate à tortura e sobre acompanhamento de medidas cautelares diversas da prisão e encaminhamentos do público para rede de proteção social. O normativo estabelece, ainda, que compete ao Departamento Penitenciário Nacional, em parceria com o Conselho Nacional de Justiça, elaborar manuais de gestão voltados ao acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão.

Em sintonia com os objetivos do acordo de cooperação e ratificados na Resolução CNJ nº 213/2015, o Departamento Penitenciário Nacional, por meio de parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, contratou consultoria especializada voltada à elaboração de Modelo de



Gestão para as Alternativas Penais. O projeto, a ser concluído no segundo semestre de 2016, prevê a elaboração de manuais de procedimentos para as diferentes espécies de alternativas penais, com indicação de fluxos, procedimentos e metodologias para acompanhamento das medidas. Para fornecer subsídios e qualificar essa formulação, foi instituído Grupo de Trabalho formado por representantes do CNJ, membros do sistema de justiça, representantes da sociedade civil, técnicos envolvidos com a política em âmbito local, professores e outros especialistas, mediante a Portaria nº 395, de 3 de novembro de 2015, do Departamento Penitenciário Nacional.

A presente publicação é o primeiro produto desse projeto, consolidando a proposta conceitual, postulados, princípios e diretrizes para a política de alternativas penais e para os serviços de acompanhamento das medidas. O resultado final dos

trabalhos servirá para subsidiar as ações do Ministério da Justiça e do Conselho Nacional de Justiça na área, conferindo a solidez e a articulação necessárias para a construção de uma política alternativa à prisão que possa se contrapor ao encarceramento crescente, promovendo a cultura da paz e evitando os malefícios do círculo vicioso da violência que envolve prisão, marginalização e reincidência.

Desejamos a todas e todos uma boa leitura, destacando que as referências aqui registradas serão a orientação da política nacional de alternativas penais que vem sendo desenvolvida em parceria entre diversos órgãos e parceiros e que servirão, ainda, como balizas para as ações de controle e participação da sociedade nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas desenvolvidas na área.

RENATO CAMPOS PINTO DE VITTO

Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional

Ministério da Justiça

LUÍS GERALDO SANTANA LANFREDI

Coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema

Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas

Conselho Nacional de Justiça

Prefácio

Resultado de diversos encontros entre especialistas e atores que atuam no âmbito do sistema de justiça criminal, sobretudo do esforço conjunto partilhado entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Ministério da Justiça (MJ) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/ONU), os “Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais”, que ora vêm a lume, consubstanciam um importante marco para a alteração dos parâmetros que norteiam o sistema penal brasileiro e, mais, englobam um sólido conjunto de indicadores que servirão para fomentar uma mudança cultural, extremamente necessária, nesta sensível área de atuação do Estado.

A obra parte de uma retrospectiva histórica da ação estatal levada a efeito nesse campo, inventariando os equívocos que culminaram na consolidação da “cultura de encarceramento” que hoje predomina no País.

Dentre os desacertos diagnosticados, que demandam urgente correção, encontram-se a forma seletiva de atuação da justiça criminal, o crescimento exponencial da população carcerária, os custos elevados de manutenção do sistema prisional, a estigmatização social dos detentos e o elevado índice de reincidência dos egressos, resultante da total incapacidade de sua ressocialização com base no atual modelo de execução penal.

Além dos males apontados, constatou-se que é preciso vencer a própria inércia dos intérpretes desse sistema esgotado, inação essa que leva ao contínuo agravamento das mazelas existentes. E o pior é que - como reação ao crescimento da criminalidade - a “cultura do encarceramento” aprofunda-se cada vez mais, estimulando uma crescente demanda de certos setores sociais para o endurecimento das penas.

Essas reações, destituídas de qualquer fundamento racional, não lograram apresentar - como ficou evidenciado - qualquer resultado positivo para o

incremento da segurança pública. Pelo contrário, tão somente demonstraram que a violência estatal acaba gerando mais violência social.

Buscando incentivar novas perspectivas com relação a esses velhos e graves problemas, a presente publicação pretende servir de guia para a elaboração de um “Modelo de Gestão para as Alternativas Penais no Brasil”, baseado em diretrizes inovadoras.

Nesse sentido, a obra sugere abordagens completamente distintas daquelas que prevaleceram durante as últimas décadas e que se mantêm até os dias atuais.

As posturas sugeridas são consideradas por seus proponentes como mais condizentes com o atual momento histórico intensamente conflituoso, que recomenda seja a ordem jurídica rompida recomposta preferencialmente por meio de soluções consensuais e métodos restaurativos.

É chegada a hora de se investir numa cultura de pacificação, retornando, no campo penal, à antiga concepção segundo a qual, numa democracia, a prisão constitui sempre uma medida excepcional, a ultima ratio do Estado-juiz para restabelecer a ordem social abalada por um comportamento penalmente relevante.

Se o presente trabalho lograr o êxito esperado, certamente contribuirá para reduzir o enorme abismo existente entre os princípios preconizados pela doutrina clássica do Direito Penal, de cunho eminentemente garantista - porém ainda válidos nos dias que correm - e a prática aberrante do encarceramento massivo e indiscriminado que prevalece entre nós.

A pavimentação desse caminho exige que se invista em mecanismos que levem em conta a reparação às vítimas como parte da solução dos conflitos penais, bem assim em métodos que contemplem o envolvimento da própria sociedade civil na resolução dos conflitos e inclusão social dos



infratores, seja mediante a recomposição dos danos que causaram, seja por meio da prestação de serviços à comunidade, ou outras soluções alternativas sempre que for possível e recomendável, nos casos previstos na lei penal, abrir mão do encarceramento.

Em todos os casos, sempre com a manutenção dos vínculos familiares e sociais que os apenados possuíam antes de seu envolvimento com os fatos criminosos. E observada a premissa básica de que sejam escrupulosamente respeitados os direitos que a Constituição lhes assegura.

Para atingir esse objetivo mostra-se imprescindível a construção de redes de apoio social e de estruturas públicas que contemplem equipes qualificadas para o acompanhamento dos custodiados do início ao fim do cumprimento de suas penas.

O documento que ora vem a lume reflete consensos construídos por diferentes interlocutores extra-institucionais, que reivindicam maior espaço de atuação junto ao sistema de Justiça Criminal. Esse movimento está estreitamente vinculado à rediscussão do pacto federativo, especialmente ao debate que busca ampliar as competências e as rendas das comunidades locais de modo a permitir que possam ampliar sua atuação em setores socialmente sensíveis, como o enfrentamento à criminalidade e à violência.

É certo que as transformações aqui propostas não são poucas e nem pecam pela parcimônia. Englobam sugestões ambiciosas que apostam na adoção de caminhos alternativos, em todas as fases do processo penal, para que se consiga acabar com a “cultura do encarceramento” e, assim, mitigar a superlotação dos presídios, além de buscar promover para os apenados a inclusão e o convívio social, de modo mais humano e condizente com o avanço

civilizatório que logramos no campo dos direitos fundamentais.

O CNJ vem dando a sua contribuição nessa área, elaborando políticas públicas que prestam homenagem ao princípio constitucional da dignidade humana, sobretudo ao estimular uma cultura do consenso e do diálogo, por meio de soluções alternativas à exclusiva intervenção judicial para a resolução dos litígios sociais.

Nesse contexto destacam-se as “Audiências de Custódia” – consideradas a primeira linha de defesa dos direitos do cidadão alvo de uma persecução criminal – projeto que já conta com o apoio da parcela mais esclarecida da comunidade jurídica e com o referendo do Supremo Tribunal Federal.

A esta relevante iniciativa do CNJ, que já se encontra implantada em todas as unidades da Federação brasileira, somam-se propostas de reformas legislativas que buscam deter a maré montante do agravamento de penas e da ampliação da criminalização de condutas, contribuindo assim para sepultar o conceito – ou o preconceito – ainda prevalente entre as autoridades responsáveis pela repressão criminal, de que prender um número crescente de pessoas acabará com a violência que campeia em nossa e em outras sociedades.

Todos os envolvidos nesse esforço acreditam que é possível construir respostas efetivas para os conflitos humanos, estimulando o diálogo e a participação da sociedade na solução dos problemas que afligem a nação, especialmente no campo do enfrentamento à violência e criminalidade, estimulando a promoção da justiça e da paz social.

Eu acredito nessa solução!

MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI

Presidente do Conselho Nacional de Justiça



1. Introdução

1.1. Controle penal e encarceramento no Brasil

Segundo dados do IFOPEN 2014¹, o Brasil contava com 607.731 presos em junho de 2014, o que significa um aumento de 74% da população carcerária nos últimos oito anos. Esse crescimento impõe ao Brasil a quarta posição entre os países que mais encarceram no mundo, conforme consolidado pelo World Prison Brief². Do total da população prisional, 41% são presos sem condenação. O Mapa do Encarceramento³ confirma mais uma vez o perfil da população carcerária brasileira, formada principalmente por jovens até 29 anos, negros e do sexo masculino. Importa também destacar que cerca de 18% das pessoas foram detidas por crimes cuja lei prevê pena de até quatro anos, o que indica o direito a uma pena substitutiva à prisão. Outro estudo relevante, consolidado pelo Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM)/Datatus⁴, do Ministério da Saúde, releva que 77% dos jovens assassinados no Brasil em 2012 eram negros (pretos e pardos).

Estas pesquisas evidenciam uma tendência do sistema penal à seletividade, reforçando e mascarando violências estruturais relacionadas a fatores culturais e ideológicos que a cada ano mais sedimentam o genocídio e a exclusão da população negra no Brasil, via criminalização.

Crime, de acordo com o Código Penal Brasileiro, é a infração penal a que a lei comina pena, ou seja, é uma qualidade dada a determinadas condutas, uma resposta escolhida pelo Estado para lidar com situações entendidas como inadequadas para determinado grupo social. Criminalizar o ato e determinar uma pena não é a única resposta, mas uma dentre várias soluções possíveis para lidar com

condutas sociais consideradas indesejadas, escolhida num determinado tempo histórico. O mesmo ato, em grupos sociais ou tempos históricos distintos, pode não conter nenhum tipo de impedimento legal, ser regulado por normas do direito privado ou proibido por regras do direito penal. Estas distinções se justificam devido às diversidades culturais, mas também podem refletir a capacidade de um grupo estabelecer princípios de convivência que dispensam controles formais ou penais. Para Baratta⁵, a pena sempre afeta a liberdade pessoal e significa violência institucional, uma vez que limita direitos via “repressão de necessidades reais fundamentais dos indivíduos mediante a ação legal ou ilegal dos funcionários do poder legítimo e do poder de fato em uma sociedade.”

As diversas formas de regulação da vida social são definidas como tipos de “controle social”, por Zaffaroni⁶ e podem ser difuso e encoberto (meios de comunicação, família, educação) ou específico e explícito, como o sistema penal (polícia, juízes, agentes penitenciários).

Neste contexto de regulação dos fatos sociais, o interesse sociopolítico é determinante. Para Lola Aniyar de Castro em “Criminologia da Libertação”, “os problemas do desvio e do controle social já não podem deixar de ser enfocados a partir da perspectiva do poder”⁷. A autora observa sobre os códigos penais latino-americanos darem a determinados interesses jurídicos particulares, certa proteção, enquanto mantêm sem proteção importantes necessidades coletivas. Assim, os crimes contra o patrimônio, como o furto, sempre tiveram maior proteção pelo Código Penal Brasileiro do que os crimes econômicos

1. Ministério da Justiça. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Departamento Penitenciário Nacional/MJ. Brasília, 2014

2. <http://www.prisonstudies.org/country/brazil>

3. Presidência da República, Mapa do Encarceramento, 2015.

4. Ministério da Saúde, 2013.

5. Baratta, 2003.

6. Zaffaroni, 2004.

7. De Castro, 2005.



cometidos contra a ordem pública, e este já é um filtro estabelecendo a quem se dirige o cerceamento da liberdade. Esses filtros escancaram um tipo de criminalização seletiva, gerando condicionamentos que tornam certas pessoas ou grupos mais vulneráveis à seletividade do sistema penal.

A criança desadaptada na escola, a que abandona os estudos, a que é forçada ao trabalho nas ruas, à desocupação, ao abandono ou à internação em instituições para menores, a que é tomada como bode expiatório dos conflitos familiares, a que sofre carências alimentares nos primeiros meses de vida, são todas pré-candidatas à criminalização, particularmente quando pertencem aos setores mais pobres. (Zaffaroni, 2004, p. 107)

A função da prisão, pois, “não é combater a criminalidade, é fabricar seletivamente o(s) criminoso(s)”⁸. A execução penal reproduz um tipo de marginalização primária relativa à exclusão histórica aos direitos fundamentais de determinada parcela da sociedade (negros e pobres), criando um mecanismo de marginalização secundária através do etiquetamento e da estigmatização pela criminalidade desta mesma parcela já excluída em um primeiro nível. Diante deste fenômeno, “do ponto de vista das suas funções não declaradas a prisão é um sucesso, ela vem se reproduzindo, satisfatoriamente bem, porque os índices de criminalização da pobreza não cessam de se reproduzir”⁹.

1.2. Histórico das penas alternativas e extensão do controle penal

A partir de uma crítica contundente ao modelo penal que tem no encarceramento o seu método hegemônico, surgem as penas alternativas à prisão. Adotadas a partir das Regras de Tóquio, elas dispõem a utilização das penas restritivas de liberdade para crimes graves e para condenados de intensa periculosidade, devendo promover a utilização de penas restritivas de direitos para outros delitos e crimes de menor potencial ofensivo. No Brasil, este instituto passa a ser utilizado, sobretudo, a partir da lei 9.099/95, que criou os Juizados Especial Criminais, sendo ampliado pela lei 9.714/98, que trouxe novas modalidades de alternativas penais ao ordenamento penal brasileiro.

Acolhidas a partir de 1990, quando foi realizado o Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente, as Regras das Nações Unidas sobre Medidas Não-Privativas de Liberdade, conhecidas internacionalmente como

Regras de Tóquio, são o resultado de um processo histórico de crítica, estudos e discussões (Gênova, 1955; Londres, 1960; Kioto, 1970; Estocolmo, 1975; Caracas, 1980; Milão, 1985; e Havana, 1990). As Regras recomendam a utilização das penas restritivas de liberdade em último caso e somente nas hipóteses de crimes graves e de condenados de intensa periculosidade; para outros delitos e criminosos de menor potencial ofensivo, propõem medidas e penas alternativas.

Passados cerca de vinte e cinco anos desde aquele Congresso, pode-se constatar que as penas alternativas se incorporaram a grande parte das legislações penais dos países ocidentais. Nos EUA, em média 90% das condenações penais resultam nas diversas modalidades de bargaining, “a tendência de estabelecimento da consentida submissão à pena, em procedimentos abreviados”¹⁰, além de se destacar como um dos países que mais encarceram no mundo.

8. De Andrade, Ministério da Justiça, 2011.

9. Idem.

10. Karam, 2004.



No Brasil houve tendência parecida, de aumento sistemático de aplicação de penas alternativas sem que este fator tenha significado redução da população carcerária, impondo o questionamento se as penas substitutivas se firmaram apenas como uma forma de complementariedade ao sistema penal, estendendo o controle através das penas substitutivas para além dos muros da prisão.

Segundo Karam¹¹, nascidas com o advento das penas alternativas e principalmente com a criação dos juizados especiais criminais, as punições aumentaram sobre uma população de infratores cujo número antes era menos representativo. A autora nos alertou, já em 2004, que a aplicação da nova lei dos juizados criminais levou à ampliação da rede do controle penal, para inclusão na área da criminalização secundária aqueles que antes escapavam dela.

Pesquisa do Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquentes - ILANUD, realizada em 2005¹², também confirmou esta tendência ao dispor que os mecanismos penais não foram modificados com as penas substitutivas, pois não se deixaram alterar de acordo com uma nova concepção de direito alternativo. Segundo a pesquisa, o fato de o "condenado" a uma pena alternativa sofrer a "ameaça" da pena de prisão caso a descumprisse demonstra o caráter repressivo da pena aplicada.

Se a pena alternativa surge minimalista, entendida por Zaffaroni como "uma tendência político-criminal contemporânea, que postula a redução ao mínimo da solução punitiva nos conflitos sociais, em atenção ao efeito frequentemente contraproducente da ingerência penal do Estado"¹³ é mister problematizar a maneira efetiva da sua utilização para, estudando os fatores de avanço e retrocesso, perceber a sua efetividade enquanto mínimo penal.

Nos anos de 1960 e 1970, as alternativas à prisão, previstas nos ordenamentos legais do mundo inteiro eram meramente a suspensão da pena e a

multa. No Brasil, somente a partir da promulgação da Lei 6.416, de 1977, foram inseridos no sistema penal institutos como a prisão aberta, a prisão albergue e a ampliação do sursis, ensejando reformas penais que culminaram no sistema de alternativas à prisão. A partir dos anos de 1980, houve a ampliação das penas alternativas para a liberdade vigiada, a reparação do dano, a prestação de serviço à comunidade.

Com a transição de um modelo de Estado autoritário para democrático, entre o início e o final da década de 1980, foi efetivada a reforma da Parte Geral do Código Penal e a edição da Lei de Execução Penal em 1984, além da promulgação da Constituição Federal de 1988. Em relação às penas alternativas, a partir deste momento criaram-se condições para a consolidação de uma sistemática jurídica que possibilitasse a sua aplicação e execução. As alterações no Código Penal, em 1984, incluíram as modalidades de penas restritivas de direitos, prevendo a prestação de serviços à comunidade, interdição temporária de direitos e limitação de fim de semana.

Já na metade da década de 1990, a lei 9.099/95, criou os Juizados Especiais Criminais, estabelecendo a transação penal, a suspensão condicional do processo e consequente aplicação de medidas anteriores ao processo e à pena. A lei 9.714/98, por sua vez, acolheu novas espécies de restritivas: prestação pecuniária em favor da vítima, perda de bens e valores, proibição para frequentar determinados lugares e prestações de outra natureza.

A Lei Maria da Penha (11.340/2006) trouxe impedimentos à aplicação de medidas antes aplicadas em casos de violência doméstica nos Juizados Especiais Criminais e sedimentou novas modalidades a partir das medidas protetivas de urgência, que são também consideradas alternativas penais.

Outro importante dispositivo surge com a Lei 12.403/2011 (a nova Lei das Cautelares), que aumenta o leque das medidas cautelares à disposição do sistema de justiça.

11. Idem.

12. ILANUD, Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativas, 2006.

13. Zaffaroni, 2004.

Apesar do avanço substantivo das penas e medidas alternativas, estas não frearam o aumento progressivo da expansão carcerária. Vários fatores parecem concorrer para este fim.

Um primeiro elemento a ser analisado é a contracorrente às penas alternativas intitulada de movimento da lei e da ordem, também caracterizado de outras nomenclaturas¹⁴, como nova direita, novo realismo criminológico e neoretribucionismo penal, movimentos defensores de medidas repressivas de extrema severidade e da formulação de novos tipos criminais. Em contraste direto aos substitutos à prisão, este movimento trilha um caminho inverso, de propositura de leis cada vez mais rígidas, perpetuando e aprofundando o controle social via sistema carcerário através de mecanismos como regime integralmente fechado, prisões de segurança máxima com regime disciplinar diferenciado, vedação de liberdade provisória, restrições ao direito de recorrer da sentença condenatória, diminuição da idade penal, aumento dos tipos e quantidade das penas, criação dos crimes "hediondos", dentre outros. Para Zaffaroni, pelo viés do movimento da lei e da ordem, "todo problema social vira problema penal: a droga, a violência, a psiquiatria, tudo vira lei penal. Nada acontece sem que algum legislador, algum deputado, algum senador não faça um projeto de lei penal"¹⁵.

Outro fator que parece dificultar em muito a efetividade das penas alternativas como diminuição do encarceramento, no Brasil, são os entraves legais: a pesquisa realizada pelo ILLANUD demonstrou que a lei 9.714 de 1998, ao ampliar o quantum de pena em até quatro anos para a substituição da prisão por pena alternativa, mostrou-se ineficiente para tal fim, uma vez que muitos juízes decidem pela substituição somente das penas com duração de até dois anos. Segundo o ILLANUD, outro entrave seria a restrição da lei à aplicação das substitutivas aos delitos cometidos com ameaça e violência, e ao delito de roubo. Estas restrições eliminam do universo das penas

substitutivas, grande parte dos delitos que possivelmente as receberiam, pouco impactando para mudar a realidade do sistema carcerário brasileiro.

Também o possível excesso de discricionariedade dos juízes é fator que dificulta do ponto de vista formal a garantia de aplicação sistemática da pena alternativa. A lei deixa "brechas" para interpretações pouco objetivas que permitem ao juiz a não-aplicação. Se um condenado não preenche os requisitos objetivos previstos na lei, não terá sua pena substituída; contudo, ainda que atenda aos mesmos requisitos, o juiz poderá, baseado em elementos subjetivos, negar a substituição. O regime inicial de cumprimento da pena se faz com observância dos critérios previstos no art. 59, que por sua vez dispõe sobre o juiz julgar atendendo "à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima"¹⁶.

Analisando o art. 33 do Código Penal, é possível compreender esta consideração através da análise dos verbos, de forma imperativa quando se quer aplicar a pena de prisão e de forma facultativa quando se propõe uma restritiva. A alínea 'a' do § 2º "impõe" que o condenado a pena superior a oito anos "deverá" começar a cumpri-la em regime fechado, porém as alíneas 'b' e 'c' "recomendam" que o condenado não-reincidente, cuja pena seja superior a quatro anos e não exceda a oito, e o não-reincidente, cuja pena seja igual ou inferior a quatro anos, "poderão", desde o princípio, cumpri-la em regime semi-aberto no primeiro caso e em regime aberto no segundo. Percorrendo toda a legislação penal, percebe-se a "timidez" do legislador em optar pelas substituições da pena privativa de liberdade. Bastaria que o corpo da lei trouxesse maior imperatividade na aplicação e as restritivas certamente teriam maior efetividade.

14. Idem.

15. Ibidem.

16. CPB, Código Penal Brasileiro, 1940.



É preciso considerar se as penas alternativas foram incorporadas numa perspectiva de intervenção mínima ou se apenas como mais um tipo de controle penal. O limite territorial que o cárcere estabelece torna insustentável ao Estado manter preso todo aquele universo de pessoas que ele criminaliza, o que demanda mecanismos menos onerosos e mais fluidos, que possam ser expandidos ao número crescente de pessoas chamadas ao controle penal. As penas alternativas, se abrigadas com esta perspectiva, prestam-se ao fortalecimento do papel simbólico da repressão penal, alastrando a banalização da intervenção penal. A monitoração eletrônica é um exemplo desta expansão territorial do controle penal.

Foucault, em “Vigiar e Punir”, discorre sobre o controle penal para além do limite espaço-corporal, numa tendência de abolir o corpo como alvo principal da repressão penal:

A punição vai-se tornando, pois, a parte mais velada do processo penal, provocando várias consequências: deixa o corpo da percepção quase diária e entra no da consciência abstrata; sua eficácia é atribuída à sua fatalidade, não à sua intensidade visível. (Foucault, 1987, pg 13)

Importante reflexão traz Guilherme Augusto de Souza em “Punir menos, punir melhor: Discurso sobre crime e punição na produção de alternativas à prisão no Brasil.” O autor faz um estudo histórico dos discursos constitutivos do campo das alternativas penais, principalmente a partir de análise centrada nos documentos institucionais da política nacional, demonstrando as variações entre perspectivas gerencialista e de ressocialização; além de apontar ser constante encontrar a associação com discursos firmados na periculosidade dos sujeitos para diferenciar quem deve ou não receber uma pena ou medida alternativa. Ele aponta também um risco para um tipo de “monitoramento psicossocial” a partir de “técnicos em comportamentos”, o que traduz para uma tendência correcionalista colada às alternativas penais. A pesquisa feita por Guilherme é importante para revelar as armadilhas encontradas também no campo

simbólico, que acabam por reproduzir e perpetuar os mesmos paradigmas aos quais as alternativas penais querem combater.

Quais são os mecanismos necessários para assegurar a efetividade das penas e medidas alternativas como intervenção penal mínima? Para Vera Regina Andrade, em sua Conferência de Encerramento do VII Congresso Nacional de Alternativas Penais, momento que marcou a mudança de concepção para a atual política de alternativas penais:

“O que o Ministério da Justiça está a reconhecer é que nós estamos em um momento que é um divisor de águas e que nós precisamos avançar. Nesse sentido eu diria, concordando inteiramente, que o tempo presente é de avançar e radicalizar o caminho já percorrido, das alternativas à pena para a construção de mecanismos alternativos ao próprio modelo punitivo; nós temos que caminhar na direção apontada pelo abolicionismo-minimalista e nesse sentido tenho preconizado um pacto político-criminal de descontinuidade”. (Ministério da Justiça, 2011, pg 161)

1.3. Mudança de escopo da política nacional junto ao Depen: de penas alternativas às alternativas penais e a necessidade de um Modelo de Gestão

O início da política nacional de penas e medidas alternativas tem como marco o ano 2000 com a criação da Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (Cenapa), conduzida por uma Gerência que integrava a Secretaria Nacional de Justiça, no Ministério da Justiça.

Em 2002 foi criada a Comissão Nacional de Penas e Medidas Alternativas - CONAPA, instituída pela Portaria 153/2002. Esta Comissão se estendeu até 2011, com composição a cada dois anos, formada por juízes, promotores, defensores e técnicos dos diversos estados; e tinha por objetivo promover a política de penas alternativas, dando suporte institucional e fortalecendo as iniciativas nas unidades da federação.

Em 2005 o Depen ganhou autonomia¹⁷ e passou a integrar, como órgão específico, o Ministério da Justiça, mantendo em sua estrutura a Gerência da Cenapa, como ação dentro da Coordenação-Geral de Reintegração Social.

Por fim, a política de penas e medidas alternativas deixa de integrar uma das atribuições da Coordenação-Geral de Reintegração Social em 2007, quando é instituída a Coordenação-Geral de Penas e Medidas Alternativas (CGPMA), vinculada à Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP) junto ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen), no Ministério da Justiça, estrutura de gestão atual da política nacional de alternativas penais.

O foco prioritário da política nacional, quando da sua implantação, era apoiar a criação de estruturas para o monitoramento das penas e medidas alternativas nos estados. Para tanto, o Governo Federal firmava convênios cujo objeto era o repasse de recurso para a criação das Centrais de Apoio e

Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CEAPA's). Estas estruturas eram criadas junto ao Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública ou Poder Executivo, responsável pela execução dos projetos a partir de acordos firmados com o sistema de justiça e respeitadas as iniciativas e peculiaridades de cada estado.

O modelo das Centrais de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas foi reconhecido como importante mecanismo metodológico para o acompanhamento das penas e medidas alternativas, bem como a inclusão social do público atendido. A Resolução n. 06 de 25 de novembro de 2009, pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), e a Resolução 101, de 15 de dezembro de 2009, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), atestam e recomendam este modelo para o fomento da política de penas e medidas alternativas. Foi também conferido pela Organização das Nações Unidas em seu 12º Congresso, este reconhecimento da política de penas alternativas no Brasil como uma das melhores práticas para a redução da superlotação carcerária do mundo. Destaca-se ainda, pela Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), a consideração da política de penas alternativas como eixo fundamental de segurança pública para o Brasil¹⁸.

Porém, os impasses quanto à aplicação de penas alternativas já vinham sendo discutidos em todos os congressos/encontros realizados para debater este tema no Brasil, desde que os primeiros estudos junto aos juizados especiais criminais passaram a problematizar a efetividade deste campo penal para o desencarceramento. Havia um incômodo entre os profissionais e ativistas das penas alternativas porque apesar do crescimento da aplicação desta

17. Decreto nº 5535, de 13 de setembro de 2005.

18. Barreto, Ministério da Justiça, 2010.



modalidade de resposta penal, isso não significou diminuição do encarceramento.

Em outra direção, paralelamente à extensão das penas alternativas, a realidade também mostrou que felizmente práticas extrajudiciais de resolução de conflitos e de justiça restaurativa foram construídas, e apesar das possibilidades de aplicação como alternativas à prisão, não foram assumidas pelo sistema de justiça de maneira abrangente.

Diante deste contexto, em 2011 o Depen formou um grupo de trabalho junto à CGPMA com o propósito de buscar consolidar um Sistema Nacional de Alternativas Penais - SINAPE, a partir de estudos, desenvolvimento de metodologias, acompanhamento de iniciativas legislativas. Neste momento já existia um entendimento crítico da CGPMA, materializado junto ao grupo de trabalho, sobre a incapacidade de contenção do encarceramento via penas e medidas alternativas, o que implicou à promoção de uma mudança de concepção da política de penas alternativas para alternativas penais.

Este não é um movimento fácil e a própria realidade da política de penas alternativas evidencia que foram necessários cerca de quinze anos para construir uma agenda nacional sobre o tema sem ter

conseguido impactar positivamente sobre o encarceramento ocorrido no mesmo período. Ou seja, há muitos desafios para que as alternativas penais contribuam efetivamente para reversão da atual cultura de encarceramento em voga no Brasil. O Estado deve garantir efetivamente o acesso aos direitos fundamentais, além de buscar criar outros mecanismos de resolução de conflitos e violências que não o confinamento carcerário, centrando-se nos pilares constitucionais de dignidade e liberdade humanas.

Este documento inaugura a consolidação de um Manual de Gestão para as diversas modalidades de alternativas penais e se propõe a sistematizar orientações gerais para que os governos em parceria com o sistema de justiça e a sociedade civil tenham ferramentas práticas capazes de reduzir a população carcerária a partir da adoção de metodologias substitutivas já previstas em lei em todas as fases do sistema de justiça penal, considerando principalmente a redução do âmbito de atuação do sistema de justiça penal a partir da descriminalização de condutas e de métodos não-judiciais de resolução de conflitos.

2. Postulados para um modelo de gestão em alternativas penais no Brasil

Na construção dos princípios e diretrizes para a política de alternativas penais, antes apresentamos os postulados gerais, como metaprincípios estruturantes nos quais aqueles se sustentam, com o fim prioritário de diminuir o encarceramento no Brasil. Para Baratta, “o momento prioritário da política alternativa do controle social” tem por norte a “estratégia da máxima contenção da violência punitiva”, e isso induz, para o mesmo autor, que “os princípios para um direito penal mínimo” se referem “aos requisitos mínimos de respeito aos direitos humanos na lei penal”¹⁹. Neste sentido, buscamos acolher muitos daqueles princípios apontados por Baratta em “Princípios de direito penal mínimo” e agregar outros considerando que este documento traz especificidades à consolidação de um

Manual de Gestão para a política de alternativas penais no Brasil. As diretrizes agregam orientações pragmáticas para sedimentar e garantir a implantação das alternativas penais de acordo com os princípios aqui apresentados.

O primeiro postulado se fundamenta na **mínima intervenção penal para o desencarceramento** e orienta a concepção de uma medida ou pena dentro do escopo das alternativas penais; o segundo se refere à **liberdade e protagonismo das pessoas** no contexto das alternativas penais e por fim, o terceiro se refere à **gestão política das alternativas penais**.

2.1. Postulado I: Intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa

Em um primeiro nível de intervenção, é preciso viabilizar modificações legislativas capazes de descriminalizar condutas que podem e devem ser resolvidas por outras formas de controle social formal ou informal. A descriminalização é também apontada no *Manual sobre la aplicación de Medidas substitutivas del encarcelamiento desarrollado pela Oficina de Las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC*:

Son varias las sociedades que han despenalizado el vagabundeo en todo o en parte, reduciendo así considerablemente la tasa de personas en las cárceles. En algunos países, delitos todavía menos conocidos, como la destilación ilícita de licores, pueden dar lugar

a un número desproporcionado de reclusos. En estos casos, la despenalización de esos comportamientos y su exclusión de las leyes penales no tiene ninguna repercusión negativa en la seguridad pública. (UNODC, 2010, pg 21)

Em um segundo nível de intervenção, para aquelas condutas residuais onde ainda se considere a necessidade da mínima intervenção penal, que se garanta a liberdade das pessoas e o desencarceramento via mecanismos alternativos com enfoques restaurativos. Neste sentido, é preciso atuar em duas frentes e a partir da seguinte ordem de prioridade:

19. Baratta, 2003.

1) viabilizar modificações legislativas capazes de descriminalizar condutas que podem e devem ser resolvidas por outras formas de controle social formal ou informal;

2) promover o desencarceramento via alternativas penais para aquelas condutas residuais onde ainda se considere a necessidade da mínima intervenção penal.

Partindo destes dois elementos, é importante mapear e situar as modalidades de alternativas penais e a partir disso firmar o conceito para o que se pretende por “alternativas penais”.

Os institutos penais alternativos à prisão são determinados na legislação brasileira a partir da quantidade de pena aplicada e isso determina também a composição das estruturas do sistema judiciário que deverão atuar sobre os tipos penais:

- i) Os crimes com pena máxima aplicada em até dois anos considerados de menor potencial ofensivo, serão recebidos pelos Juizados Especiais Criminais (JECRIM) e para eles poderão ser aplicados a transação penal e a suspensão condicional do processo.
- ii) Os crimes com pena máxima aplicada em até dois anos, com ou sem violência, poderão receber suspensão condicional da pena.
- iii) Os crimes com pena máxima aplicada em até quatro anos, sem violência ou grave ameaça, poderão receber uma pena restritiva de direito.

O anteprojeto de lei do Sistema Nacional de Alternativas Penais – SINAPE, que será melhor apresentado no postulado relativo à gestão, apresenta as modalidades de alternativas penais no âmbito da política, práticas já existentes no mundo jurídico ou consolidadas como experiências não punitivas, sendo elas:

- I – penas restritivas de direitos;
- II – transação penal e suspensão condicional do processo;
- III – suspensão condicional da pena privativa de liberdade;

IV – conciliação, mediação e técnicas de justiça restaurativa;

V – medidas cautelares diversas da prisão; e

VI – medidas protetivas de urgência.

As alternativas penais podem e devem ser aplicadas em qualquer fase de intervenção penal:

- i) Momento anterior ao processo penal, realizada no sistema de justiça e com a possibilidade de resultar em acordos que impedem a instauração de um processo penal:
 - a. mediação de conflito
 - b. justiça restaurativa
 - c. conciliação
- ii) Substitutiva de uma prisão provisória:
 - a. medidas cautelares diversas da prisão
 - b. medidas protetivas de urgência
- iii) Como suspensão do processo ou substitutiva de uma pena de prisão:
 - a. Transação penal
 - b. Suspensão condicional do processo
 - c. Suspensão condicional da pena
 - d. Pena restritiva de direito

A legislação pertinente às alternativas penais encontra-se no artigo 5º da Constituição Federal quando dispõe sobre a prestação social alternativa; na Lei 7.209/84 relativa à reforma do Código Penal; na Lei da Execução Penal, 7.210/84; na Lei 9.099/95 sobre os Juizados Especiais Criminais; na Lei 9.714/98, das Penas Alternativas; na Lei 10.259/01, sobre os Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal; na Lei Maria da Penha, 11.340/06; na Lei 12.403/11, das Medidas Cautelares; nos arts. 77 a 82 do Código Penal ao tratar da suspensão condicional da pena; e quanto à Justiça Restaurativa há um Projeto de Lei em tramitação, a PL 7.006/06. Cada um dos tipos elencados acima serão objeto de aprofundamento quanto ao modelo de gestão proposto pelo Depen, em documentos posteriores já previstos para esta consultoria.

Os institutos da mediação de conflitos e da justiça restaurativa, apesar de não possuírem previsão



legal, vem sendo utilizados principalmente em algumas experiências nos JECRIM's, e passam a ser acolhidos às alternativas penais de maneira transversal como métodos capazes de alterar um vício estrutural do processo penal, o de se apropriar dos conflitos desconsiderando os interesses e as necessidades reais e legítimas das pessoas neles envolvidas:

Desde que o Estado se apropriou dos conflitos e substituiu a noção de dano pela noção de infração, as vítimas foram relegadas a segundo plano, pois representavam um entrave às intenções política e confiscatória do processo inquisitório. (Achutti, 2012, pg 10)

É importante destacar que a maior parte dos problemas sociais, com destaque principalmente aos que são tipificados criminalmente, se resolvem fora de qualquer instância penal²⁰.

As práticas de mediação de conflitos ou justiça restaurativa desenvolvidas fora do sistema penal, não serão consideradas dentro do escopo desta política em função do seu caráter extrapenal, mas indicam que os conflitos sociais podem e devem se resolver fora de qualquer instância criminal, em soluções estabelecidas entre os envolvidos. Portanto, programas com esta natureza devem ser fomentados por instâncias de governo, pelo sistema de justiça não punitivo ou organizações da sociedade civil para fazer conter o controle penal.

A criminalização, por ser seletiva, impõe o desafio a uma política penal alternativa de “diminuir a vulnerabilidade do criminalizado frente ao próprio

sistema penal”²¹. O enfoque restaurativo agregado à intervenção penal mínima, tem por pretensão, então:

Fornecer aos principais interessados – vítima, autor e grupo social diretamente afetado pelo delito – os meios suficientes para compreender e lidar com a infração. Diante da impossibilidade de saber com antecedência o que é melhor para cada caso, tem-se que o caminho a ser seguido deve abranger a confiança na capacidade das pessoas e a desconfiança do paternalismo das instituições. (Achutti, 2012, pg 21)

Este entendimento orienta a necessidade e desafio de mudar radicalmente a forma como o sistema penal historicamente se relaciona com os assim considerados “acusado” e “vítima” e esta mudança se materializa na Estratégia Nacional de Alternativas Penais – ENAPE, pela Portaria nº 2.594, de 24.11.2011, do Ministro da Justiça. Segundo o art. 3º deste Projeto de Lei que cria a SINAPE, as alternativas penais tem por finalidade:

- I – o incentivo à participação da comunidade e da vítima na resolução de conflitos;
- II - a responsabilização da pessoa submetida à medida e a manutenção do seu vínculo com a comunidade, com a garantia de seus direitos individuais e sociais; e
- III – a restauração das relações sociais.

20. Os resultados da pesquisa realizada pelo ISER (Instituto de Estudos da Religião) e pela Fundação Getúlio Vargas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em 1996, apontam que mesmo em relação a crimes violentos, a subnotificação ou “cifras ocultas” são muito elevadas: Nos casos de roubo, por exemplo, 80% das vítimas não comunicaram o crime à polícia. “Não acredita ou tem medo da polícia” foi o motivo que os entrevistados alegaram com maior frequência para explicar o não-registro dos crimes. LEMGRUBER, 2001.

21. “A criminalização pode ter gerado hábitos que tornam o homem particularmente vulnerável à seletividade do sistema ou mesmo tais características podem apresentar-se antecipadamente ou terem sido geradas por outras formas difusas de controle social... A plasticidade da prevenção deve permitir uma pluralidade de soluções que possibilite selecionar o sentido mais adequado às características do conflito manifestado na criminalização... A tomada de consciência do papel que assume o criminalizado por parte dele mesmo, para que perceba que o condicionamento o leva a mostrar a cara ao controle social institucionalizado e a ser tomado como exemplo do que ‘não se deve fazer’, para contenção do setor social do qual é selecionado, significará, em tais hipóteses, o alcance do objetivo da pena e o fim último da prevenção especial penal”. ZAFFARONI, 2004.

Na busca por implementar as mudanças apresentadas neste documento, a CGPMA/DEPEN/Ministério da Justiça estabeleceu Acordo de Cooperação com o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, tendo por objetivo a “*ampliação da aplicação de*

alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade, contribuindo para o enfrentamento ao processo de encarceramento em massa”²².

2.2. Postulado II: Dignidade, liberdade e protagonismo das pessoas em alternativas penais

Sabe-se que grande parte dos presos no Brasil são de pessoas que aguardam seu julgamento e número expressivo dessas pessoas serão absolvidas ou terão uma pena restritiva aplicada, sendo que muitas delas permanecerão presas por tempo superior àquele determinado pela condenação.

Nesse sentido, foi importante a constatação feita pela Pesquisa do IPEA (2014) sobre “o sistemático, abusivo e desproporcional uso da prisão provisória pelo sistema de justiça no país”,

considerando que em “37,2% dos casos pesquisados em que os réus estiveram presos provisoriamente não houve condenação à prisão ao final do processo.” Em números absolutos, isso significa um total de cerca de 90 mil homens e mulheres encarcerados provisoriamente que serão absolvidos ou terão penas alternativas aplicadas.

Pesquisa realizada por Barreto²³ revela que quanto mais demorado é o processo criminal, menor é a chance de que a pessoa tenha garantido o seu

Tabela 1. Varas criminais - Tipos de sentenças²⁴.

Tipo de sentença	Frequência	%	% Acumulado
Condenação a pena privativa de liberdade	1.106	46,8	46,8
Absolvição	467	19,7	66,5
Condenação a pena alternativa	288	12,2	78,7
Aplicação de medida alternativa	143	6,0	84,8
Aplicação de medida de segurança	5	0,2	85,0
Arquivamento	163	6,9	91,9
Desistência da Vítima	6	0,3	92,1
Prescrição	187	7,9	100,0
Total	2.365	100,0	

Fonte: Diest/IPEA.

22. Pimenta, 2015.

23. Barreto, 2007.

24. Tabela publicada na pesquisa do Ipea, 2014. A pesquisa do Ipea foi realizada em algumas unidades da federação com maior taxa



direito a uma pena alternativa à prisão. Esta pesquisa também demonstra serem menores os índices de reincidência quando os réus são submetidos a sanções não privativas de liberdade via suspensão condicional do processo.

A Lei das Cautelares (Lei 12.403/11) é instituída com o objetivo de conter o uso da prisão provisória, ao ampliar o leque de possibilidades das medidas cautelares, introduzindo no ordenamento jurídico penal diversas alternativas à prisão e à liberdade não condicionada. Em busca de avaliar o impacto desta lei, duas pesquisas foram realizadas pelo Instituto Sou da Paz e pela Associação pela Reforma Prisional:

Em 2010, quando as instituições iniciaram seus estudos sobre a prisão provisória, verificou-se que a liberdade era medida excepcional na realidade judiciária das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Os magistrados limitavam-se a escolher entre a privação da liberdade (prisão provisória) e a liberdade (com ou sem condições impostas, sendo que as únicas condições previstas eram o pagamento de fiança, o comparecimento periódico em juízo e a proibição de ausentar-se da comarca). Uma das justificativas apresentadas para a prevalência da prisão provisória era de que a legislação brasileira apresentaria poucas opções alternativas à prisão. (Sou da Paz, 2014, pg 06)

As pesquisas demonstraram que a Lei de Cautelares já produziu um resultado positivo na redução do uso da prisão provisória, apesar de serem impactos ainda modestos. Porém tais estudos indicam que este caminho da lei precisa ser mais assertivo, devendo ser acompanhada de monitoramento da sua aplicação para que seus efeitos produzam resultados mais substantivos quanto ao desencarceramento. Em São Paulo entre 2011 e 2012, o número de manutenção de presos em flagrante caiu de 87,9%

para 61,3%. Já no Rio, no mesmo período, a queda foi mais tímida, de 83,8% para 72,3%.

Com a disseminação das audiências de custódia no Brasil, que consiste na garantia da rápida apresentação do preso a um juiz nos casos de prisões em flagrante, é possível garantir a diminuição efetiva do encarceramento, porém faz-se necessário também garantir que as medidas desencarceradoras aplicadas estejam tuteladas pelos princípios aqui estabelecidos.

A pesquisa do IPEA aponta a ausência de uma defensoria pública ativa que atue em favor dos presos provisórios, o que gera a manutenção das prisões cautelares. É preocupante também a constatação de que muitas dessas prisões são determinadas e mantidas por serem consideradas: 1) “terapêuticas” para desintoxicação de réus usuários de drogas; 2) “estratégicas” para réus em situação de rua, sem endereço fixo.

Outro elemento relevante apontado pelo IPEA foi a constatação, junto aos JECRIM's, de uma variedade tão ampla de procedimentos seguidos que impediu sistematizá-los, inclusive quanto aos registros dos dados, o que pode se dar pelos seguintes motivos: “a falta de estrutura local, a condição do juizado como adjunto a uma vara criminal, o acúmulo de processos ou as particularidades de entendimentos dos juízes responsáveis”. Foi relatado o menosprezo com que os JECRIM's são acolhidos no âmbito do sistema da justiça criminal, caracterizando certa hierarquia condicionada aos tipos penais mais ou menos graves. Os juízes e servidores entrevistados relataram número pouco significativo de resolutividade dos conflitos via conciliação nos juzados e a maneira automatizada com que se realiza as suspensões condicionais de processos, além de muitos apresentarem-se descrentes quanto aos objetivos das penas alternativas principalmente por faltar estruturas adequadas para a sua execução. Também nas Varas de Execução, mesmo nas específicas de Penas Alternativas, percebe-se tratamento diferenciado em grau de importância para crimes considerados mais ou

de homicídios por habitantes, incluindo Alagoas (AL), Distrito Federal (DF), Espírito Santo (ES), Minas Gerais (MG), Pará (PA), Paraná (PR), Pernambuco (PE), Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP). Foi adotada uma metodologia por amostragem e escolhidos processos distribuídos entre varas criminais e juzados especiais com baixa definitiva em 2011.



menos graves, com menor importância dada aos considerados de “menor potencial ofensivo”.

As alternativas penais devem se fundamentar em outros princípios, rompendo com uma concepção de retribuição com fiscalização e monitoramento por parte do Estado. Às alternativas penais deve-se agregar novos paradigmas, radicalmente opostos àqueles colados ao aprisionamento, sobretudo garantindo o protagonismo e responsabilização das pessoas envolvidas, a reparação de danos quando possível e a restauração das relações quando desejável pelas partes, de forma que a adequação da pena ou medida e o cumprimento da mesma se traduzam na real resolutividade do conflito para as pessoas envolvidas no caso trazido à esfera penal. Para que tais objetivos sejam possíveis, importante se torna a inserção da mediação e do enfoque restaurativo no escopo da política de alternativas penais.

Os princípios que serão apresentados para este postulado apontam para a consideração da integral dignidade e liberdade das pessoas em alternativas penais. Neste sentido, não podem se constituir em qualquer tipo de constrangimento físico, como a monitoração eletrônica. Esta, apesar de estar prevista no rol das medidas cautelares, é um instrumento de contenção e seu uso tem se configurado como mecanismo de controle²⁵. Porém, justamente por este entendimento de exclusão da monitoração do rol das alternativas, é mister que também para a sua aplicação no Brasil, se respeitem os princípios aqui propostos, uma vez que esta orientação poderá contribuir para reter a utilização e banalização de tal mecanismo de controle. Este entendimento está presente também no *Manual sobre la aplicación de Medidas substitutivas del encarcelamiento desarrollado pela Oficina de Las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC*:

Un brazalete electrónico a un delincuente es una violación de su intimidad, si no de su dignidad humana, que en sí misma constituye un castigo, y no una simple técnica para garantizar el cumplimiento de otras restricciones. (UNODC, 2010, pg 55)

Pela dignidade das pessoas em alternativas penais, princípio constitucional fundamental, destaca-se a defesa do protagonismo das mesmas no processo como sujeitos ativos e capazes, ouvidas em suas reais necessidades e demandas para a promoção da equidade, considerando as suas vulnerabilidades sociais e a necessidade da promoção do acesso aos direitos fundamentais, em instâncias e procedimentos não condicionados pelas relações hierárquicas e de poder próprios ao sistema de justiça. É preciso garantir a autonomia, a consensualidade e a voluntariedade das pessoas no contexto da ação penal, uma vez que somente com esta postura será possível construir soluções adequadas e não violentas para os problemas e conflitos trazidos às instâncias das alternativas penais.

As alternativas penais devem garantir os direitos humanos das pessoas, considerando as diversidades, o que determina a promoção de uma concepção da sociedade antitotalitária e com respeito à equidade, como as relativas a raça, etnia, gênero, geracional, dentre outras.

A seletividade do sistema penal que se materializa como criminalização da pobreza se revela, ano após ano nos sensos penitenciários, como seletividade da população negra. Pesquisas anteriores desenvolvidas por instituições que integram a Rede Justiça Criminal²⁶ ajudam a compreender a seletividade do sistema quanto aos presos provisórios. Um dos estudos realizados em forma de *survey* na cidade do Rio de Janeiro (ARP – Impacto da Assistência Jurídica a Presos Provisórios, 2011) aponta que do total dos presos provisórios ouvidos,

25. Relatório recente realizado via Consultoria do PNUD para a CGPMA/DEPEN, revela centrais de monitoração eletrônica implantadas em 19 Unidades da Federação e que “há um reforço punitivo, pois a execução penal está no cerne da política de monitoração eletrônica, representando 82,86% dos serviços. Já as medidas cautelares ou protetivas juntas, somam apenas 12,63% dos serviços em todo o país.” Pimenta, 2015.



40% se declararam de cor parda e 22% de cor preta, o que somam 62%. Em São Paulo (ITTC/Pastoral Carcerária – Tecer Justiça, 2012), do total de presos provisórios ouvidos, 46,3% das pessoas eram pardas, 15,9% pretas e 35% brancas. Outra amostra colhida também em São Paulo (ISDP - Prisões em flagrante, 2012) revela 44,4% de pardos, 11% de pretos e 41,7% de brancos. Por fim, um último estudo com recorte para presos em flagrante de tráfico de drogas (NEV-USP, 2011) aponta 46% como pardos, 41% brancos e 13% pretos.

A criminalização das drogas, por sua vez, é responsável em grande medida pela seletividade do sistema penal e criminalização da pobreza no Brasil. Em 2006, ano de propositura da lei 11.343, eram 31.520 presos por tráfico no Brasil. Em junho de 2013 chegamos a um número de 138.366 presos pelo mesmo tipo penal, significando um aumento de

339%²⁷. Dados do Infopen²⁸ revelam que o tráfico representa 25% dos presos entre os homens e 63% das presas entre as mulheres. Esta política de criminalização significou um crescimento substantivo do encarceramento das mulheres nos últimos anos²⁹.

Por fim, a liberdade, aqui destacada como postulado 2, refere-se ao direito primordial para as alternativas penais e postula também por dignidade, protagonismo, autodeterminação, individuação, reparação e justa medida para todos os envolvidos; com garantia ao respeito às diferenças, aos direitos humanos, aos valores das minorias e das maiorias minorizadas, a consideração de culturas diferenciadas, a aposta nas trajetórias individuais e o reconhecimento das potencialidades.

2.3. Postulado III: Ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade para o desencarceramento

É fundamental ter como horizonte que para a aplicação de uma alternativa penal junto ao sistema de justiça não se deve ater apenas ao tipo penal a ser determinado, mas sobretudo aos conflitos ou violências trazidos a juízo, buscando efetivamente entender o contexto social dos sujeitos envolvidos, as demandas por eles apresentadas, as intervenções aptas a fazer romper ciclos de conflitos e violências, bem como restaurando as relações quando haja sentido para as partes. Para tanto, o sistema de justiça deve ter, junto a esta estrutura de execução das alternativas penais, um suporte adequado para que as decisões ali tomadas com as partes envolvidas possam ser acolhidas e devidamente efetivadas.

Assim, é preciso entender que não se trata de mera execução de pena, mas da efetividade de redes sociais bastante amplas, que envolvem a construção de pactos e rotinas de trabalhos entre diversas frentes de políticas públicas, além da participação efetiva da sociedade civil.

Dada a complexidade do desafio e as peculiaridades de cada estado da federação, o que se pretende não é determinar um modelo engessado de Central, aqui nomeada por Central Integrada de Alternativas Penais. Dentre os êxitos da política de penas alternativas no Brasil se destaca sobretudo o entendimento assertivo, desde o início da implementação das Centrais de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas -

26. De Jesus, Rede Justiça Criminal, 2013.

27. Infopen, 2013.

28. Idem.

29. O crescimento do número de mulheres superou o crescimento do número de homens presos: a população prisional masculina cresceu 70% em sete anos e a população feminina cresceu 146% no mesmo período. Mapa do Encarceramento 2015. Secretaria-Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional da Juventude, 2015.



CEAPA's pelos estados, de que era necessário entender as realidades locais e respeitar as iniciativas. Isso levou à construção de uma política nacional pautada pela diversidade, disseminando a construção de estruturas em instituições diversas como no Poder Executivo, no Tribunal de Justiça, no Ministério Público e na Defensoria Pública. O modelo aqui apresentado de Central deve também considerar as iniciativas já existentes nos Estados.

O que se busca, então, com a construção de um "espaço" que abarque as diversas modalidades de alternativas penais é potencializar a capacidade de respostas possíveis a partir da integração de práticas com um objetivo macro comum (metodologias consistentes capazes de fazer frente à cultura do encarceramento), respeitando as diversidades dos sujeitos envolvidos, dos conflitos manifestos e das metodologias possíveis a cada caso.

O cuidado a ser tomado nesta construção é de que a formalização de um modelo de gestão, integração e normatividade destas diversas metodologias de alternativas penais não seja limitador e neste sentido não obstrua a potência criativa e experimentação propositiva com que este campo se afirmou historicamente a partir de iniciativas sobretudo da sociedade civil. É preciso efetivar a institucionalização da política de alternativas penais a partir de princípios e diretrizes que serão apresentados neste documento, que indiquem parâmetros para a disseminação dessas práticas nos estados, respeitando as iniciativas já existentes, mas sobretudo buscando sensibilizar toda a rede de atores envolvidos, para que agreguem nessas realidades outras e novas práticas que somem à capacidade dos estados em enfrentar os desafios posto às alternativas penais.

Tanto é comum, na política criminal brasileira, a vinculação de "nobres" objetivos que na realidade redundam sempre em mais aprisionamento, quanto a dificuldade de que novas modalidades instituídas legalmente com objetivo de não-encarceramento sejam de fato implantadas e disseminadas fazendo valer o fim maior que as conceberam. As pesquisas apresentadas neste documento atestam quantas leis

que em tese foram trazidas ao ordenamento jurídico numa perspectiva minimalista/progressista e na realidade cumpriram função de mais controle e repressão. Estes estudos reforçam a necessidade da consolidação de uma política de alternativas penais como intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa.

Assim, as estruturas que devem garantir a efetividade das alternativas penais têm características ainda mais complexas daquelas fomentadas para o cumprimento específico de penas e medidas alternativas à prisão, uma vez que se ampliam as possibilidades de intervenção.

Para que as alternativas penais imprimam imediata capacidade de alcançar contingente significativo de pessoas já encarceradas ou em vias de - uma vez que para número considerável desses casos é por direito possível o não encarceramento ou imediata soltura -, precisa-se chegar a mudanças de práticas entre os diversos atores que participam diretamente do sistema de justiça, aqui considerando polícia, judiciário, ministério público, defensoria e poder executivo. Quando é proposto um modelo de gestão o que se busca é fundar, considerando a plena viabilidade jurídica, novos consensos que alterem substancialmente a cultura de encarceramento em voga no Brasil.

Há uma questão estrutural de fundo que versa sobre direitos já consolidados e que precisam ser imediatamente considerados e absorvidos por todos os atores que se propuseram atuar no campo do sistema penal. Aplicar a lei penal significa considerar seus princípios constitucionais e para isso novas formas de pensar e agir devem ser postas em prática. A aplicação de uma prisão não pode ser considerada medida sob tutela de exclusiva discricionariedade do agente que a determina. Antes, é preciso considerar os direitos da pessoa em vias de encarceramento ou já encarcerada.

A implantação das diversas metodologias relativas às alternativas penais não é responsabilidade exclusiva das varas de execução penal. Felizmente não se parte do zero e é possível se espelhar na experiência já em curso das CEAPA's espalhadas pelo



Brasil, inclusive buscando construir com essas Centrais já existentes a ampliação do escopo, obviamente consolidando-as a partir da readequação de equipes, metodologias, recursos disponíveis, reformulação das redes de encaminhamentos, principalmente para que possam atuar junto às audiências de custódia.

As iniciativas em alternativas penais não podem ser assumidas a partir de esforços individuais ou por instituições isoladas, o que conduz à personificação e descrédito dos projetos e dificulta a sua disseminação e continuidade. Esta forma de condução marginal, por mais bem intencionada que seja, além de sofrer uma pressão desmedida por entrar em desacordo com outra lógica já estruturalmente estabelecida, não conseguirá jamais impactar de maneira determinante na cultura do encarceramento como resposta instituída para a maior parte dos conflitos sociais.

É preciso romper com uma cultura processual maniqueísta, que valoriza o litígio e sedimenta posições rígidas e insuperáveis entre os sujeitos trazidos ao procedimento penal. É o que também aparece na Pesquisa do IPEA (2014). Mesmo quando cabe a aplicação de uma alternativa à prisão, o sistema de justiça continua agindo de forma retributiva, desconsiderando soluções restaurativas de conflitos, em procedimentos burocráticos e centrados em modelos de fiscalização e monitoramento alheios às possibilidades de abordagens que imprimam algum sentido para as pessoas envolvidas.

É fundamental destacar ainda o quase inexistente envolvimento dos estados e irrelevante aporte de recursos pelos governos e sistema de justiça para as alternativas penais. No caso da disseminação das CEAPAS's pelo Brasil, a maioria dos estados sequer instituíram dotação orçamentária e cargos públicos específicos para garantirem a institucionalização de tal política. E mesmo no âmbito nacional, apesar da possibilidade de utilização do Fundo Penitenciário Nacional, o percentual para alternativas penais não alcançou 3% daquele destinado a reforma e construção de presídios. Isso significa que mesmo já havendo um amplo leque de alternativas instituídas legalmente e à disposição do

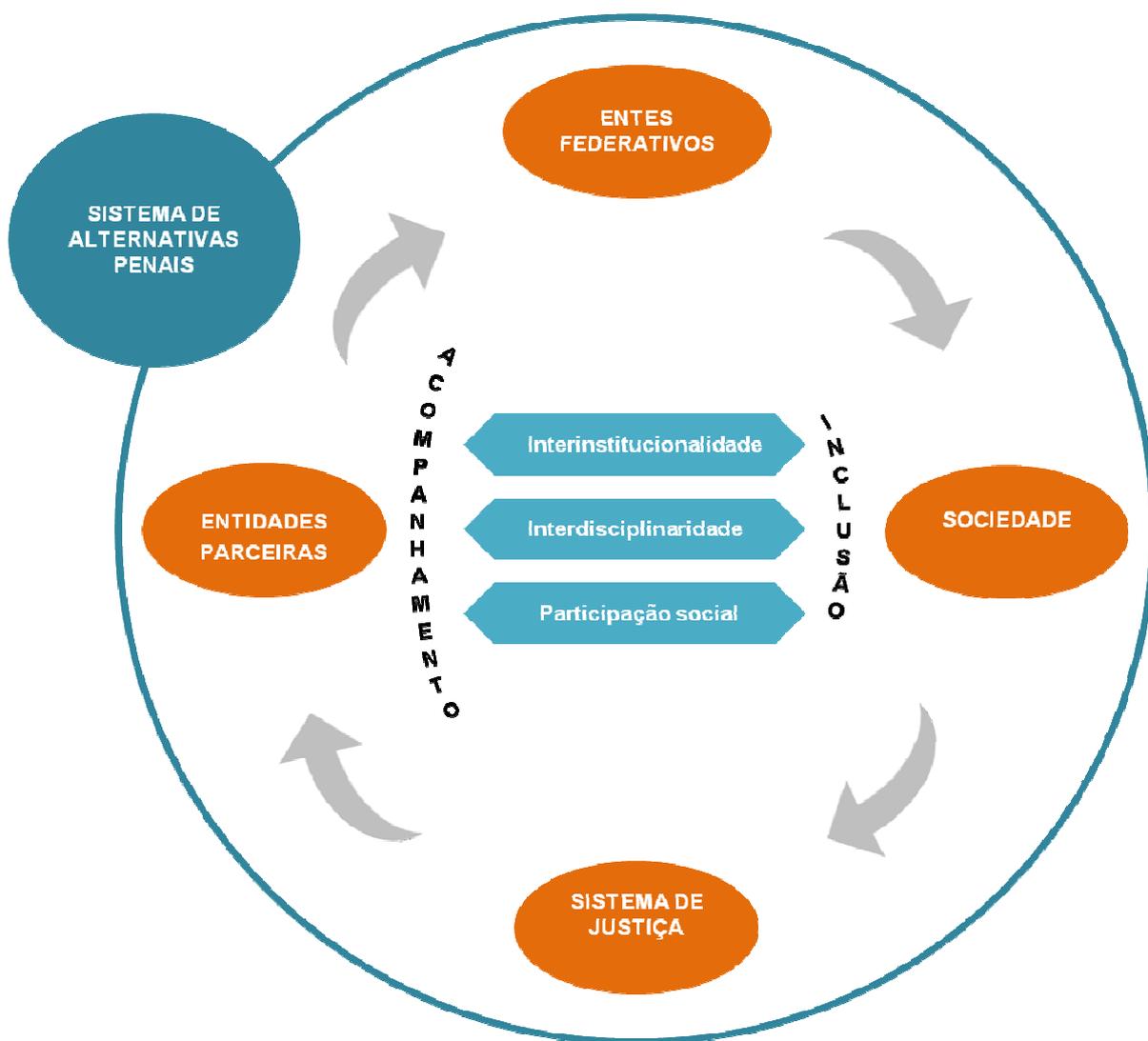
sistema penal, na prática a falta de estrutura que dê suporte adequado à execução leva tais iniciativas ao descrédito, banalização e não aplicação, considerando que a prisão estará sempre de portas abertas, mesmo com sua capacidade absurdamente violada, para receber mais um.

Para que a alternativa penal seja capaz de se fortalecer enquanto política sistêmica e resultar em mudanças estruturais, promovendo a cultura de mediação e justiça restaurativa e fazer frente ao encarceramento, é necessário e urgente uma articulação política consistente, consubstanciada em um "Sistema Nacional de Alternativas Penais - SINAPE", já previsto em um anteprojeto de lei, que fundamenta as bases institucionais, os atores envolvidos e as responsabilidades nos diferentes níveis de governo. É fundamental que tal sistema seja implementado respeitando a transversalidade, com articulação conjunta do executivo e do sistema de justiça nos vários níveis federativos. Este anteprojeto foi construído a partir de iniciativa do Depen e contou com a participação da Secretaria de Assuntos Legislativos, da Secretaria de Reforma do Judiciário, da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, com membros do Conselho Nacional do Ministério Público, do Conselho Nacional de Justiça e do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea). Este Sistema busca consolidar as metodologias bem como redes de serviços com a participação das políticas públicas necessárias à efetividade das medidas, além de promover a sistematização de dados e informações relativas à execução das mesmas. O projeto propõe aos Estados a missão de constituir foros regionais com a participação de municípios, ministério público, defensoria pública, poder judiciário e organizações da sociedade civil e aos municípios a competência de assegurar a disponibilidade dos serviços da rede pública e articulação das organizações da sociedade civil para a execução das medidas. Nesse sentido,

É preciso, portanto, marcar a radicalidade da ruptura com a cultura do encarceramento e com as formas tradicionais de elaborar e gerir a segurança pública e a justiça em nosso país.

Deslocar a instituição prisional do lugar central que vem ocupando nos discursos e nas práticas penais em nosso país exige a revisão de uma série de estruturas há muito cristalizadas em nossa forma de pensar a finalidade da justiça criminal, escolher as sanções mais apropriadas

a situações concretas, definir as funções a serem desempenhadas pelos atores do sistema de justiça e organizar internamente os órgãos estatais encarregados de implementá-las. As mudanças são de vários níveis, dependem da mobilização de diversos atores e exigem tempos de maturação diferentes também³⁰.



30. Ministério da Justiça – Depen – CGPMA - Grupo de Trabalho de Apoio às Alternativas Penais, 2013.



Postulado I:
Intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa

Postulado II:
Dignidade, liberdade e protagonismo das pessoas em alternativas penais

Postulado III:
Ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade para o desencarceramento

Frente a todos os elementos considerados, entende-se por alternativas penais os mecanismos de intervenção em conflitos e violências, diversos do encarceramento, no âmbito do sistema penal, orientados para a restauração das relações e promoção da cultura da paz, a partir da responsabilização com dignidade, autonomia e liberdade.

3. Princípios para as alternativas penais

3.1. Princípios para a intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa

Princípio Nº 1 - Da resposta não contingente

Há uma cultura punitivista em voga no Brasil que banaliza a utilização da intervenção penal e utiliza deste mecanismo para segregar e excluir uma parcela específica da sociedade. É possível e necessário considerar outras soluções aos problemas dos conflitos. Deve-se, portanto, centrar na exaustividade do debate sobre as possibilidades de respostas antes de se considerar a criminalização primária de condutas.

Princípio Nº 2 - Da prevenção social

É necessário deslocar a ênfase do Estado em um tipo de controle social de caráter repressivo e punitivo para abrigar formas preventivas, não punitivas e com participação social na resolução dos conflitos sociais.

Princípio Nº 3 - Da subsidiariedade

Antes de ser aplicada uma pena é preciso considerar se cabe uma resposta não penal à situação em análise. Não resta suficiente, portanto, a existência de



uma lei com previsão de pena, mas a demonstração de que nenhuma medida alternativa extrapenal seja possível e indicável ao caso. Por outro lado, caso se entenda ser necessária a intervenção penal, deve haver subsidiariedade da prisão em relação às alternativas penais, restringindo ao mínimo a utilização daquela.

Princípio Nº 4 – Da intervenção penal mínima

É preciso limitar ao mínimo a intervenção penal como resposta aos problemas sociais e garantir que o uso da prisão somente será um recurso residual junto ao sistema penal. As intervenções penais devem se ater às mais graves violações aos direitos humanos e se restringir ao mínimo necessário para fazer cessar a violação.

Princípio Nº 5 - Da reserva da lei ou da legalidade

Não há crime sem lei anterior que o defina, assim como não há pena sem prévia cominação legal. Exige-se às alternativas penais plena sintonia com esta máxima, buscando ainda vincular as sanções ao não encarceramento sempre que o ordenamento jurídico a este fim seja favorável.

Princípio Nº 6 - Da presunção de inocência

Nas alternativas penais a presunção da inocência deve sobretudo garantir às pessoas o direito à defesa e ao devido processo legal e ser capaz de alterar substancialmente o etiquetamento penal que cristaliza em determinado grupo social identidade criminal de forma altamente seletiva e discriminatória. Reserva fundamental a este princípio deve se ater o juiz nos casos das cautelares e da transação, primando pelo trânsito do processo com a pessoa acusada em liberdade.

Princípio Nº 7 - Da irretroatividade

Não cabe aplicar qualquer condição que agrave a

alternativa penal, sem que tenha sido prevista pela lei com anterioridade ao fato, o que compreende o regime processual e de execução.

Princípio Nº 8 - Da proporcionalidade

As respostas penais, mesmo quando alternativas à prisão, devem se ater estritamente à intervenção necessária para fazer cessar a violação e/ou reparar o dano, de forma proporcional e não arbitrária.

Princípio Nº 9 - Da idoneidade

Para determinar a aplicação de uma medida ou pena alternativa, além da prévia reserva legal, caberá ao aplicador realizar um acurado estudo sobre a necessidade, efeitos e sentido de tal medida para o fato, as pessoas envolvidas e a comunidade, para que tal medida se atenha ao mínimo útil e necessário.

Princípio Nº 10 - Da individualização

Para que as alternativas penais possibilitem a resolutividade quanto à violação de direitos, reparação de danos e/ou restauração das relações, as medidas ou penas devem ser tratadas de forma particular e as respostas construídas a partir da participação ativa das pessoas envolvidas. Sentido inverso tem demonstrado as pesquisas apresentadas neste documento, quanto às penas restritivas de direito, que como as penas de prisão tendem a ser aplicadas de forma pouco cuidadosa, sem que qualquer sentido seja atribuído pelas partes. É preciso afastar as receitas prontas, que longe de possibilitar a efetividade dos objetivos aqui apresentados, reforçam o caráter de marginalização, exclusão, neutralização e opressão das pessoas trazidas ao sistema penal.

Princípio Nº 11 - Da horizontalidade e autocomposição

A partir de procedimentos centrados na horizontalidade e autocomposição, o objetivo central das alternativas penais se desloca de uma resposta



meramente retributiva por parte do Estado, buscando melhor atender à justa medida para os envolvidos. Estes deixam um lugar passivo de meros expectadores para ocuparem a centralidade na construção das soluções para os conflitos trazidos ao sistema penal.

Princípio Nº 12 - Da celeridade

Para que uma alternativa penal gere uma resposta eficaz para as pessoas nela envolvidas, deve-se buscar que seja aplicada dentro de um prazo considerado razoável, sob risco de, quando e se vier a ser determinada, já não promover qualquer sentido ou resultado para as partes.

Princípio Nº 13 - Da normalidade

Uma pena ou medida alternativa deve ser delineada a partir de cada situação concreta, em sintonia com os direitos e as trajetórias individuais das pessoas a cumprir. Assim, tais medidas devem primar por não interferir ou fazê-lo de forma menos impactante nas rotinas e relações normais e cotidianas das pessoas envolvidas.

Princípio Nº 14 - Da imputação pessoal

A pena ou medida alternativa somente pode ser aplicada ao autor da ação delitiva. Outras partes importantes para a resolutividade do conflito poderão ser convidadas para participarem das abordagens/metodologias alternativas como a mediação e a justiça restaurativa, sem que esta participação implique imputação de qualquer tipo de medida de caráter penal aos convidados.

Princípio Nº 15 - Da responsabilidade pelo fato

Ainda é comum reportar-se às pessoas afetadas pelo direito penal como “personalidades” desviantes, o que indica um desacordo com o ordenamento jurídico penal, que deve se ater ao ato. A mídia cumpre um

papel fundamental nesta direção de reforçar estigmas e condensar uma cultura de periculosidade, que cola nos sujeitos uma identidade criminal. Nesse sentido, as alternativas penais devem também se ater ao ato que infringiu um direito protegido pela norma, sem qualquer pretensão moralizante ou arbitrariamente curativa ou de tratamento.

Princípio Nº 16 - Do primado da vítima

O direito penal expropria das partes a resolutividade dos conflitos, distorcendo e interferindo negativamente na autonomia e protagonismo das pessoas quanto às construções de respostas adequadas, restauração das relações e administração dos seus interesses. Deve-se consolidar intervenções menos autoritárias e arbitrárias, trazendo para o centro da construção das soluções as partes mais afetadas nos eventos manifestos no processo penal. É preciso restituir às partes, principalmente à vítima, o empoderamento capaz de solucionar os problemas; outorgando-lhes maiores prerrogativas capazes de restabelecer e restaurar direitos e relações afetados, em contraposição à retribuição e castigo.

Princípio Nº 17 - Da instrumentalidade e simplicidade dos atos e das formas

O processo deve se ater a atos estritamente necessários à ordem jurídica justa, sem exagero de formas e ritos que atrasem e dificultem os fins almejados pelas alternativas penais, ao mesmo tempo que se deve respeitar o mínimo necessário quanto aos procedimentos capazes de garantir às partes o respeito aos seus direitos, principalmente quanto à legítima defesa e devido processo penal.

Princípio Nº 18 - Da provisoriedade

É fundamental se ater à provisoriedade das alternativas penais aplicadas. Atenção especial deve ser dada às cautelares, uma vez que a morosidade do processo penal poderá significar um tempo de medida indeterminado ou injustamente prolongado, o que fere

a razoabilidade e o princípio do mínimo penal.

Princípio Nº 19 – Dos limites do poder discricionário

Às polícias e órgãos do processo penal exige-se plena sintonia com os princípios constitucionais do direito à liberdade, incolumidade física, legítima defesa, presunção da inocência e intervenção mínima. A discricionariedade das instâncias do sistema penal deve se ater aos limites impostos em lei, respeitados os direitos humanos constitucionais das pessoas afetadas pela norma penal.

Princípio Nº 20 - Da separação de competências

Cada órgão ou instância deve se ater às suas competências e conhecimentos dentro do sistema penal, de forma sistêmica e complementar,

respeitando a especificidade dos saberes de outros campos quando da determinação da pena ou medida, a exemplo de demandas relativas a tratamento para dependência química, transtorno mental, especificidades relativas a doenças ou outras circunstâncias especiais.

Princípio Nº 21 - Da economia

A intervenção penal tem como consequência custos sociais elevados, que não devem ser valorados somente numa perspectiva econômica mas sobretudo considerando-se os desdobramentos e incidências negativas no contexto social das pessoas diretamente afetadas, seus familiares e comunidade. Esta extensão dos malefícios da intervenção penal devem ser considerados e pesados quando da aplicação de uma resposta penal, de forma a afastar seus efeitos contraproducentes, o que exige a busca de soluções menos danosas socialmente.

3.2. Princípios para dignidade, liberdade e protagonismo das pessoas em alternativas penais

Princípio Nº 22 - Da dignidade e liberdade

A política de alternativas penais deve primar pela dignidade e liberdade das pessoas e por justiça social. Esta liberdade pressupõe participação ativa das partes na construção das respostas, garantindo a individualização, a reparação do dano quando possível, a restauração das relações quando desejável pelas partes e a justa medida para todos os envolvidos.

Princípio Nº 23 - Do respeito às trajetórias individuais e reconhecimento das potencialidades

Ao construir as respostas a partir das alternativas penais, deve-se respeitar as trajetórias individuais, promovendo soluções que impliquem positivamente as

partes, com destaque para as potencialidades dos sujeitos, destituindo as medidas de um sentido retribuição sobre atos do passado e promovendo sentidos emancipatórios para as pessoas envolvidas.

Princípio 24 – Do respeito à equidade e promoção das diversidades

As alternativas penais devem garantir os direitos humanos das pessoas em cumprimento, considerando as diversidades, o que corresponde a uma concepção da sociedade antitotalitária e com respeito à equidade, como as relativas a raça, etnia, inclusive da população indígena, gênero, geracional, dentre outras.

Princípio Nº 25 – Da descriminalização da pobreza e da população negra



O sistema penal atua de forma seletiva e reforça violações estruturais que parcela significativa da sociedade brasileira sofre historicamente, principalmente os negros e negras no Brasil. O campo das alternativas penais deve promover o respeito às diversidades étnico/raciais, além de contribuir para a descriminalização da pobreza no Brasil.

Princípio Nº 26 – Do respeito às diversidades de gênero

É necessário fazer frente à violência doméstica e familiar contra a mulher, contribuindo, no campo das alternativas penais, com a constituição de serviços de responsabilização do homem autor das violências contra as mulheres; além de buscar problematizar e constituir meios de descriminalização e despenalização de tipos penais que tem se configurado em aprisionamento massivo das mulheres, de acordo com as regras de Bangkok da ONU. É necessário ainda, garantir o respeito às diversidades de gênero na execução das alternativas penais.

Princípio Nº 27 - Da promoção da equidade, proteção social e necessidades reais

Uma política alternativa de intervenção mínima deve possibilitar às pessoas uma participação no processo como sujeitos ativos e capazes, ouvidas em suas reais

necessidades e demandas para a promoção da equidade e do acesso aos direitos fundamentais, em instâncias e procedimentos não condicionados pelas relações hierárquicas e de poder próprios ao sistema de justiça. Os procedimentos devem buscar se adequar às necessidades das pessoas em alternativas penais.

Princípio Nº 28 - Da autonomia, consensualidade e voluntariedade

O sistema de alternativas penais deve promover e estimular a autonomia, a consensualidade e a voluntariedade das partes em estipular livremente, se em acordo com os direitos tutelados pela ordem jurídica, as soluções para os seus problemas e conflitos trazidos à esfera penal.

Princípio Nº 29 - Da responsabilização

Diferentemente do caráter de expiação e castigo da pena de prisão, as alternativas penais devem buscar a responsabilização dos indivíduos nelas envolvidas, buscando agregar sentidos radicalmente diferentes àqueles historicamente determinados ao encarceramento, construído a partir e com as partes envolvidas, de forma que a adequação da medida e o cumprimento da mesma se traduzam na viabilidade e sentido para os envolvidos, com dignidade e liberdade.

3.3. Princípios para a ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade para o desencarceramento

Princípio Nº 30 - Da interinstitucionalidade

Por interinstitucionalidade como princípio afirma-se a necessidade de uma ação integrada para a garantia da efetividade do sistema de alternativas penais no Brasil. Este princípio exige a construção de fluxos e instâncias de interação entre as instituições que compõem o sistema penal em todas as suas fases, considerando o poder executivo, o tribunal de justiça,

a defensoria pública, o ministério público, as polícias e as instituições da sociedade civil que acolhem a execução das penas e medidas em meio aberto. O nível de sustentabilidade político-institucional bem como a sua capacidade de fazer frente ao encarceramento dependem diretamente do grau de articulação, entendimento comum e alinhamento de metodologias e estratégias entre as instituições destacadas.

Princípio Nº 31 - Da interatividade ou participação social

O princípio da interatividade preza pela garantia da participação social não somente na fase da execução das penas ou medidas a partir do acolhimento das pessoas para o cumprimento em instituições da sociedade civil e inclusão em programas assistenciais e comunitários, mas também de forma estruturante desde a concepção da política penal alternativa e avaliação, como mecanismo de controle social. Esta participação, primordialmente com caráter deliberativo,

deve ser garantida em instâncias como conselhos, comitês, comissões, grupos de trabalhos e outras estruturas.

Princípio Nº 32 - Da interdisciplinaridade

Para a garantia da efetividade das diversas modalidades de alternativas à prisão deve-se consolidar estruturas técnicas com saberes e especialidades adequadas, capazes de dar suporte à execução, bem como implementar e acompanhar as metodologias adotadas.

4. Diretrizes para um modelo de gestão em alternativas penais

Diretriz Nº 1

O governo federal deverá buscar fomentar práticas de alternativas penais como mecanismos para diminuição do encarceramento no Brasil e de fomento à adoção de novas práticas restaurativas pelo sistema de justiça.

Diretriz Nº 2

O sistema de justiça e os programas de apoio à execução deverão garantir o respeito à dignidade da pessoa, vedada a aplicação de penas ou medidas degradantes ou que causem constrangimentos físicos, por restar incompatível à modalidade das alternativas penais.

Diretriz Nº 3

O governo federal deverá privilegiar o fomento das alternativas penais em detrimento da monitoração eletrônica, considerando o viés de controle e punição desta, além da sua incapacidade de promover respostas restaurativas e de responsabilização.

Diretriz Nº 4

Às diversas práticas de alternativas penais em curso no Brasil, deve-se buscar agregar o fortalecimento das potencialidades e afirmação das trajetórias das pessoas, o protagonismo das partes, a participação da vítima, a reparação de danos e a restauração das relações.

Diretriz Nº 5

O governo federal deverá buscar, via acordos institucionais, a sensibilização dos integrantes dos órgãos do sistema de justiça criminal sobre a política de alternativas penais e necessidade de aplicação das alternativas para o desencarceramento.

Diretriz Nº 6

O governo federal deverá consolidar na política nacional a disseminação de formas de participação social e comunitária na formulação, implantação, execução e avaliação dos programas de alternativas penais.

Diretriz Nº 7



O governo federal deverá fomentar a criação de instâncias regionais de controle e participação social nos processos de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação da política de alternativas penais, bem como sensibilizar para que os governos estaduais também criem instâncias de participação social no campo das alternativas penais;

Diretriz Nº 8

O governo federal deverá fomentar, em articulação com o sistema de justiça, o cumprimento integral dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário relativos à aplicabilidade de alternativas ao encarceramento no Brasil;

Diretriz Nº 9

Ao governo federal, em sintonia com o sistema de justiça e a sociedade civil, caberá construir e articular propostas normativas voltadas à estruturação do Sistema Nacional de Alternativas Penais (SINAPE) e da aplicação de alternativas à prisão em substituição à privação de liberdade;

Diretriz Nº 10

Ao governo federal, em parceria com os entes federativos e sistema de justiça, caberá a construção e realização de processos de formação continuadas das equipes e redes parceiras que atuam junto aos programas de execução/acompanhamento das alternativas, considerando as diversas modalidades e metodologias, bem como saberes, demandas e especificidades relativas às alternativas penais.

Diretriz Nº 11

As orientações consolidadas pelo Depen neste manual de gestão deverão ser consideradas para celebração de convênios e outras formas de repasses de recursos aos estados, quanto a implantação e manutenção de programas e projetos de execução de alternativas penais.

Diretriz Nº 12

O sistema de justiça e os programas de execução de alternativas penais deverão garantir o direito à informação pelas pessoas em cumprimento de uma alternativa penal, quanto à situação processual, aos serviços e assistências oferecidos, e às condições de cumprimento da alternativa acordada.

Diretriz Nº 13

Na aplicação e na execução das alternativas penais, o sistema de justiça e os programas de apoio à execução deverão garantir o respeito às diversidades geracionais, sociais, étnico/raciais, de gênero/sexualidade, de origem e nacionalidade, renda e classe social, de religião, crença, entre outras.

Diretriz Nº 14

Ao sistema de justiça e aos programas de apoio à execução deve-se buscar limitar a aplicação da internação compulsória das pessoas (em acordo à Lei 10.216 de 2001), garantindo os direitos à instrução ou aos tratamentos médicos ou psiquiátricos eventualmente necessários, ou possibilitando o acesso aos direitos previstos pela legislação para limitar ou evitar as consequências negativas da intervenção coativa.

Diretriz Nº 15

Nas alternativas penais, o sistema de justiça, o poder executivo e a sociedade civil devem desnaturalizar a criminalização da pobreza, da juventude e dos negros, bem como de outros grupos vulneráveis à seletividade do sistema penal, garantindo a igualdade com respeito às diversidades e contribuindo para a proteção social.

Diretriz Nº 16

Os estados deverão buscar instituir órgãos executores das alternativas penais, aos quais caberão a gestão, a articulação e a execução da política em nível estadual,



o fomento de instâncias de participação das políticas intersetoriais, bem como a participação ativa da sociedade civil na concepção, acompanhamento e avaliação da política de alternativas penais.

Diretriz Nº 17

Ao poder executivo nos estados competirá estruturar programas de acompanhamento às alternativas penais, com equipes qualificadas, número de profissionais graduados adequado, saberes especializados, direitos trabalhistas assegurados, além de se considerar a adequada separação institucional e funcional com a administração penitenciária e os demais órgãos da segurança pública e da justiça criminal, bem como garantir a interdisciplinaridade como método de trabalho no acompanhamento das alternativas penais.

Diretriz Nº 18

O poder executivo nos estados e municípios, articulado com o sistema de justiça e a sociedade civil, deve buscar constituir redes amplas de atendimento e assistência social para a inclusão das pessoas a partir das demandas acolhidas e sentidas na aplicação e execução das penas e medidas, com destaque para as seguintes áreas:

- a. assistência à saúde para usuários de drogas, álcool e outras substâncias psicoativas,
- b. saúde mental;

- c. trabalho, renda e qualificação profissional;
- d. assistência social;
- e. assistência judiciária;
- f. desenvolvimento, produção, formação e difusão cultural principalmente para o público jovem;
- g. rede de proteção à mulher;
- h. redes de proteção e assistência a grupos específicos (idosos, crianças e adolescentes, população indígena, entre outros);
- i. instituições e redes que atuam em temáticas relacionadas a tipos de delitos específicos como meio-ambiente, trânsito, dentre outros;
- j. outras.

Diretriz Nº 19

Ao poder executivo, em articulação com o sistema de justiça em cada estado, compete a realização de campanhas de comunicação voltadas à informação da população quanto à efetividade, necessidade e benefícios advindos com as alternativas penais;

Diretriz Nº 20

Em cada estado federativo, caberá ao poder executivo, articulado com o sistema de justiça, a adequada gestão da informação sobre as alternativas penais.



5. Conclusão

Este documento apresenta princípios e diretrizes para o campo das alternativas penais, política atualmente desenvolvida pela Coordenação-Geral de Acompanhamento as Penas e Medidas Alternativas - CGPMA/DEPEN/Ministério da Justiça, e é a primeira entrega de uma consultoria mais ampla, que ao longo de um ano terá por desafio sistematizar, em um Modelo de Gestão, as modalidades de alternativas penais no Brasil.

Em busca de consolidar tais elementos sínteses, antes foram apresentados postulados como um tripé fundamental, alicerce sobre os quais se firmam os princípios e diretrizes e neste tripé se consideram: a intervenção penal mínima, a liberdade e

protagonismo das pessoas em alternativas e a necessidade de um modelo de gestão com articulação entre sistema de justiça, entes federativos e sociedade civil.

Entende-se que este texto deve ser compartilhado e amplamente debatido com o sistema de justiça, gestores do poder executivo, instituições da sociedade civil e equipes técnicas que compõem o campo das alternativas penais, para se construir o consenso necessário às transformações a serem implementadas, capazes de promover os objetivos apresentados, principalmente quanto à radical ruptura com a cultura em voga, de encarceramento, no Brasil.

6. Bibliografia

ACHUTTI, Daniel Silva. *Justiça Restaurativa e Abolicionismo Penal: contribuições para um novo modelo de administração de conflitos no Brasil*. Porto Alegre, 2012.

ANDRADE, Vera Regina. *Pelas mãos da criminologia*. Coleção Pensamento Criminológico. Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro, 2012.

BARATTA, Alessandro. Princípios do direito penal mínimo. Para uma teoria dos direitos humanos como objeto e limite da lei penal. Tradução de Francisco Bissoli Filho. *Doctrina Penal. Teoria e prática em las ciências penais*. Ano 10, n. 87. P. 623-650.

BARRETO, Fabiana Costa de Oliveira. *Flagrante e prisão provisória em casos de furto: da presunção de inocência à antecipação da pena*. São Paulo: IBCCRIM, 2007.

BARRETO, Fabiana Costa de Oliveira. *Dez anos da política nacional de penas e medidas alternativas: antecedentes e conquistas*. Ministério da Justiça. Brasília, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PL 7.006, de 2006. Da Comissão de Legislação Participativa. Propõe alterações no Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940, do Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941, e da Lei no 9.099, de 26 de setembro de 1995, para facultar o uso de procedimentos de Justiça Restaurativa no sistema de justiça criminal, em casos de crimes e contravenções penais. Brasília. Câmara dos Deputados, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei 7.209, de 11 de julho de 1984. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7209.htm. Acesso em outubro de 2015.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L7210.htm. Acesso em julho de 2015.

BRASIL. Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Criminais. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. 1995.

BRASIL. Lei 9.714/98, de 25 de novembro de 1998. Altera dispositivos do decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. 1998.

BRASIL. Lei 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Criminais no âmbito da Justiça Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. 2001.

BRASIL. Lei 11.340, de 07 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em outubro de



2015.

BRASIL. Lei 12.403, de 04 de maio de 2011. Altera dispositivos do Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12403.htm. Acesso em outubro de 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN. Coordenação-Geral de Fomento às Penas e Medidas Alternativas. Anais VII CONEPA – Congresso Nacional de Alternativas Penais. Brasília: Ministério da Justiça, 2011.

_____. Grupo de Trabalho de Apoio às Alternativas Penais. Alternativas penais: bases e ações prioritárias de uma nova política de segurança pública e justiça. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

_____. Projeto de Lei que cria o Sistema Nacional de Alternativas Penais – SINAPE. Brasília, 2014.

_____. Segurança com Cidadania nas Penas e Medidas Alternativas: princípios e diretrizes para a construção do Sistema Nacional de Penas e Medidas Alternativas. Documento-base para o V CONEPA. Brasília: [s.e.], 2009. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/cnppc/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTsvc.asp?DocumentID={837C7447-0D70-4801-A805-> Acesso em setembro de 2015.

_____. Política de Alternativas Penais: a concepção de uma política de segurança pública e de justiça. Brasília: [s.e.], 2011. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/susp/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTsvc.asp?DocumentID={D87AE732-B2B9-4039-8377-677F2774409B}&ServiceInstUID={4AB01622-7C49-420B-9F76-15A4137F1CCD}>>. Acesso em outubro de 2015.

_____. Edital 011/2014. Contratação de Consultoria Nacional Especializada Para Formulação de Modelo Gestão de Alternativas Penais. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Infopen. Brasília: DEPEN, 2014.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil / Secretaria Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude. Brasília: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Ipea, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24862. Acesso em outubro de 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas. Manual de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas. Brasília, 2012.

CHRISTIE, NILS. Elementos de geografia penal. Discursos sediciosos: crime, direito e sociedade, vol XI. Rio de Janeiro, Ed Revan. 2002.



DE CASTRO, Lola Aniyar. Criminologia da libertação. Rio de Janeiro: Revan: OCC, 2005.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir: nascimento da prisão. Petrópolis, Vozes, 1987.

GALTUNG, Johan. Transcender e transformar: uma introdução ao trabalho de conflitos. São Paulo: Palas Athena. 2006.

ILANUD. Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativas. Relatório final de pesquisa. Relatório da Coordenação Geral de Penas e Medidas Alternativas do Ministério da Justiça, Instituto Latino Americano das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Ilanud/Brasil. 2006.

KARAM, Maria Lúcia. Juizados especiais criminais: a concretização antecipada do poder de punir. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

LAFER, Celso. Ensaio sobre a liberdade. São Paulo. Editora Perspectiva. 1980.

LEITE, Fabiana. Prevenção Social à Criminalidade. A experiência de Minas Gerais. Governo do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007.

LEMRUBER, Julita. Controle da Criminalidade: mitos e fatos. Revista Think Tank. Instituto Liberal do Rio de Janeiro. São Paulo, 2001.

LEMGRUBER, Julita. Monitorando a aplicação da Lei das Cautelares e o uso da prisão provisória nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Instituto Sou da Paz e Associação pela Reforma Prisional. 2014. Disponível em: http://www.soudapaz.org/upload/pdf/ley_das_cautelares_joint_report_espa_ol.pdf. Acesso em outubro de 2015.

MELO, Felipe Athayde Lins de. Elaboração de proposta de princípios e diretrizes para a política prisional. DEPEN/Ministério da Justiça: Brasília, 2015.

PIMENTA, Izabella Lacerda. Relatório sobre a implementação da política de monitoração eletrônica no país. CGPMA/DEPEN/Ministério da Justiça: Brasília, 2015.

PIMENTA, Victor. Conter o poder punitivo: alternativas ao encarceramento em massa. Carta Maior, 2015. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Principios-Fundamentais/Conter-o-poder-punitivo-alternativas-ao-encarceramento-em-massa/40/33871>. Acesso em outubro de 2015.

DE JESUS, Maria Gorete Marques, Roberta Astolfi, Pedro Lagatta, Thiago Thadeu Rocha. Perfil do preso e contexto de prisão. Rede Justiça Criminal. São Paulo, 2013.

SOUZA, Guilherme Augusto Dornelles de. Punir menos, punir melhor: discursos sobre crime e punição na produção de alternativas à prisão no Brasil. Porto Alegre, 2014.

UNODC, Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Série de Manuales de Justicia Penal. Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de medidas sustitutivas del



encarcelamiento. Nueva York, 2010. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimepreventionHandbook_of_basic_principles_and_promising_practices_on_Alternatives_to_Imprisonment_Spanish.pdf. Acesso em outubro de 2015.

VEZZULLA, Juan Carlos. Teoria e prática da mediação. Curitiba: Instituto de mediação. 1995.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl, Manual de direito penal brasileiro: parte geral / Eugenio Raúl Zaffaroni, José Henrique Pierangeli. - 5. ed, rev. e atual. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

WACQUANT, Loic. As prisões da miséria. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.



ANEXOS

7.1. Portaria que cria a Estratégia Nacional de Alternativas penais - ENAPE

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA GABINETE DO MINISTRO

PORTARIA Nº 2.594, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2011

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

GABINETE DO MINISTRO

DOU de 28/11/2011 (nº 227, Seção 1, pág. 38)

Cria a Estratégia Nacional de Alternativas Penais - Enape

O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, no uso de suas atribuições, e tendo em vista o art. 5º da Constituição Federal; a Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984 - Reforma do Código Penal; a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal; Lei Complementar nº 79, de 7 de julho de 1994; Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 - Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais; Lei nº 9.714, de 25 de novembro de 1998 - Lei de Penas Alternativas; Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001 - Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais Federais; Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011 - Lei das Medidas Cautelares; considerando a necessidade de estabelecer a máxima eficácia de resposta ao conflito social provocado pela prática de infrações penais; considerando a necessidade de fomento às práticas de resolução destes conflitos e o objetivo de pacificação social; considerando a existência de diversos mecanismos alternativos à intervenção penal hoje existentes e em prática na sociedade; considerando o papel do Ministério da Justiça na formulação de políticas nacionais de justiça no âmbito do Governo Federal, resolve:

Art. 1º - Fica criada, no âmbito do Ministério da Justiça, a Estratégia Nacional de Alternativas Penais - Enape, com o objetivo de fomentar a política e a criação de estruturas de acompanhamento à execução das alternativas penais nos Estados e Municípios.

Art. 2º - A Enape será coordenada pelo Departamento Penitenciário Nacional - Depen, garantida a intersetorialidade.

Art. 3º - Para os fins desta Portaria, as alternativas penais abrangem:

I - transação penal;

II - suspensão condicional do processo;

III - suspensão condicional da pena privativa de liberdade;

IV - penas restritivas de direitos;

V - conciliação, mediação, programas de justiça restaurativa realizados por meio dos órgãos do sistema de



justiça e por outros mecanismos extrajudiciais de intervenção;

VI - medidas cautelares pessoais diversas da prisão;

VII - medidas protetivas de urgência.

Art. 4º - São objetivos da Estratégia Nacional de Alternativas Penais - Enape:

I - estudar e propor alterações legislativas voltadas à garantia da sustentabilidade e efetividade da política de alternativas penais;

II - fornecer subsídios técnicos ao desenvolvimento de plano de gestão e aplicação das alternativas penais, definindo indicadores de qualidade para o fomento de projetos e pesquisas financiados pelo Fundo Penitenciário Nacional;

III - definir indicadores de qualidade e metodologia para a coleta de dados sobre a aplicação das alternativas penais no território nacional, facilitando a criação de sistema compatível e integrado nas unidades federativas;

IV - articular sua integração com órgãos nacionais responsáveis pela condução da política de justiça e cidadania, segurança pública, direitos humanos e execução penal, incluindo Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Poder Executivo da União, Estados e Municípios;

V - estabelecer mecanismos de participação da sociedade na formulação e execução da política de alternativas penais;

VI - desenvolver projetos temáticos multidisciplinares, que permitam a adoção de mecanismos específicos de alternativas penais para os diferentes tipos de infração penal;

VII - diagnosticar, por meio de instrumentos de pesquisas nacionais, mecanismos quantitativos e qualitativos necessários à sua efetividade;

VIII - promover fóruns de debates políticos e científicos para a divulgação de suas experiências;

IX - fomentar, no âmbito dos Estados e Municípios, a criação de órgãos responsáveis pela condução da política de alternativas penais e a capacitação de agentes da rede social para intervenção no estratégia;

X - acompanhar a implementação da política de alternativas penais em âmbito nacional, fornecendo expertise necessária ao seu desenvolvimento; e

XI - divulgar a política de alternativas penais em todo o território nacional.

Art. 5º - O Depen poderá firmar acordos, parcerias e convênios de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios e outras pessoas jurídicas de direito público ou privado, para implementação dos objetivos previstos no artigo antecedente.

Art. 6º - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ EDUARDO CARDOZO

7.2. Anteprojeto de Lei que institui o SINAPE

ANTEPROJETO DE LEI

Institui o Sistema Nacional de Alternativas Penais – SINAPE e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Alternativas Penais – SINAPE, com o objetivo de integrar, fortalecer, acompanhar e fiscalizar a aplicação de alternativas penais, medidas cautelares diversas da prisão e medidas protetivas de urgência.

Art. 2º Para os fins desta Lei, as alternativas penais abrangem:

- I – penas restritivas de direito;
- II – transação penal e suspensão condicional do processo;
- III – suspensão condicional da pena privativa de liberdade;
- IV – conciliação, mediação e técnicas de justiça restaurativa;
- V – medidas cautelares diversas da prisão; e
- VI – medidas protetivas de urgência.

Art. 3º As ações de aplicação de alternativas penais tem por finalidade:

- I – o incentivo à participação da comunidade e da vítima na resolução de conflitos;
- II - a responsabilização da pessoa submetida à medida e a manutenção do seu vínculo com a comunidade, com a garantia de seus direitos individuais e sociais; e
- III – a restauração das relações sociais.

Art. 4º O acompanhamento e monitoramento das alternativas penais devem respeitar os princípios da instrumentalidade e da provisoriedade das medidas e serem realizados por meio de metodologias que priorizem a autodeterminação responsável da pessoa submetida à medida e coordenados por equipes multidisciplinares devidamente capacitadas.

Art. 5º O SINAPE será integrado pelos Poderes Executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Parágrafo único. Os integrantes do SINAPE articularão com Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública a organização e implementação do sistema.

Art. 6º Compete à União:

- I – fomentar a implantação dos serviços para o cumprimento das medidas previstas nesta Lei e assegurar seu funcionamento;
- II – assegurar a disponibilização dos serviços da rede pública necessários à efetividade das medidas previstas nesta Lei;
- III – sistematizar dados e informações referentes à execução das medidas previstas nesta Lei;
- IV – publicar periodicamente relatórios contendo estatísticas, indicadores e outras informações produzidas no âmbito do SINAPE; e
- V – apoiar a implementação de mecanismos de controle e participação social;

Art. 7º Compete aos Estados:

I – assegurar os serviços para o cumprimento das medidas previstas nesta Lei;

II – assegurar a disponibilização dos serviços da rede pública, necessários à efetividade das medidas previstas nesta Lei;

III – alimentar e atualizar dados e informações referentes à execução das medidas previstas nesta Lei; e

IV – instituir mecanismos de controle e participação social;

Parágrafo único. Os Estados assegurarão a realização de fóruns regionais para promover a articulação com os Municípios, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciário e organizações da sociedade civil visando a acompanhar e a fiscalizar a aplicação das medidas previstas nesta Lei.

Art. 8º Compete aos Municípios:

I – assegurar a disponibilização dos serviços da rede pública necessários à efetividade das medidas previstas nesta Lei;

II – articular com as organizações da sociedade civil visando a ampliar e complementar a rede de serviços necessários à aplicação das medidas previstas nesta Lei; e

III – instituir mecanismos de controle e participação social;

Art. 9º Compete ao Distrito Federal as atribuições dos Estados e Municípios.

Art. 10. Os recursos financeiros necessários à implementação das estruturas físicas e de pessoal serão consignados nos orçamentos dos órgãos integrantes do SINAPE, respeitada a característica orçamentária de cada órgão.

Art. 11. A Lei no 12.714, de 14 de setembro de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º

XII – fiscalização do cumprimento das medidas previstas no Sistema Nacional de Alternativas Penais – SINAPE.” (NR)

“Art. 3º.....

II – do magistrado que proferir a decisão ou acórdão, quanto ao disposto nos incisos V, VII, XI e XII do caput do art. 2º;

V – do diretor de entidade pública e do gerente, ou cargo assemelhado de entidade privada na qual ocorra o cumprimento das medidas previstas no Sistema Nacional de Alternativas Penais – SINAPE, quanto ao disposto no inciso XII.

..... ” (NR)

Art. 12 O art. 3º da Lei Complementar no 79, de 07 de Janeiro de 1994, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 3º.....

XV – execução de alternativas penais, medidas cautelares diversas da prisão e protetivas de urgência. ” (NR)

Art. 13. Esta Lei entra em vigor após decorridos 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias de sua publicação oficial.

Brasília, de de 2014; da Independência e da República.

7.3. Acordo de Cooperação Técnica entre Conselho Nacional de Justiça e Ministério da Justiça para as alternativas penais

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO

Título: “Acordo de Cooperação Técnica”, celebrado entre o Conselho Nacional de Justiça e o Ministério da Justiça, com o objetivo de ampliar a aplicação de alternativas penais com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade.

PROCESSO no: CNJ-ADM-2015/00833 **ESPÉCIE:** Acordo de Cooperação MJ/CNJ no 06/2015

PARTÍCIPES: Ministério da Justiça e Conselho Nacional de Justiça

Data da assinatura: 04/2015

Início (mês/ano): 04/2015 **Término (mês/ano):** 04/2018

2. OBJETO DO PROJETO

Promover ações e a conjugação de esforços entre os signatários, para ampliar a aplicação de alternativas penais com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade, de modo a se oferecer contraponto à “cultura do encarceramento” e ao ciclo pernicioso da violência, criminalidade e reincidência, que emanam da forma como funciona o sistema de justiça criminal.

3. DIAGNÓSTICO

Número considerável de presos poderia estar cumprindo alternativas penais, com menor custo para o Estado e com maior perspectiva de (re)integração social, reduzindo os índices de reincidência criminal e reingresso no sistema de justiça criminal. Diminuta sensibilização (por parte dos atores do sistema de justiça) para a aplicação das alternativas penais, mesmo após a edição da Lei nº 12.403/2011.

Falta de credibilidade das alternativas penais perante o Poder Judiciário. Estrutura incipiente de serviços de acompanhamento e fiscalização dos cumpridores de alternativas penais.

4. ABRANGÊNCIA

Nacional.

5. JUSTIFICATIVA

IMPORTÂNCIA DA PROPOSTA:

É inegável o superencarceramento que se projetou sobre o país nas últimas décadas. Entre os anos 2000 e 2013, o número de pessoas presas no Brasil saltou de 232 mil para 581 mil. Um crescimento de 150% da população prisional, em apenas 14 anos. Levantamento extraído do Internacional Centre for Prison Studies, entre os anos de 1995 e 2010 apontam que, entre os 50 países com a maior população prisional no mundo, o Brasil é o segundo país com a maior variação da taxa de pessoas presas, ficando atrás, apenas, da Indonésia.

Pode-se afirmar, inclusive, que este ímpeto encarcerador do Estado brasileiro, além de ter desencadeado uma grave crise no sistema carcerário, está distante de respaldar a segurança pública prometida.

O presente “Acordo de Cooperação” surge como um importante e inovador contraponto a este movimento. Ao defender e incentivar a aplicação das alternativas penais, oferece melhores perspectivas de (re) integração social, responsabilização dos autores de fatos criminosos e redução efetiva das taxas de reincidência.

Observa-se, hoje, a baixa aplicação dessas medidas, decorrente, em grande medida, da percepção de que a prisão é a única resposta punitiva existente.

A parca estrutura de acompanhamento e fiscalização das alternativas penais e a falta de informações e indicadores quanto aos benefícios de sua aplicação, incrementam aquela percepção.

Dessa forma, necessária afigura-se a ampliação da aplicação das alternativas penais, em substituição à privação de liberdade. Como forma de enfrentar, dentro do sistema de justiça e perante a sociedade, a



cultura do encarceramento.

Nesse sentido, as ações do presente “Acordo” estarão norteadas por quatro eixos:

- Comunicação Social e Valorização das Alternativas Penais à Prisão;
- Ampliação e Qualificação da Rede de Serviços;
- Controle e Participação Social, e
- Gestão da Informação e Produção de Indicadores

CARACTERIZAÇÃO DOS INTERESSES RECÍPROCOS: Formalizado via Acordo de Cooperação.

PÚBLICO ALVO: Cumpridores e potenciais cumpridores de alternativas penais, em substituição à privação de liberdade.

6. OBJETIVOS GERAL e ESPECÍFICOS

OBJETIVOS GERAIS:

Ampliar a aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade, contribuindo para o enfrentamento do “encarceramento massivo”.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Sensibilizar a sociedade e o sistema de justiça criminal para a necessidade de se prestigiar as alternativas penais, desestimulando o encarceramento provisório;
- Ampliar e qualificar a rede de serviços de acompanhamento e fiscalização de alternativas penais, bem como sua aplicação;
- Fomentar o controle e a participação social nas políticas de alternativas penais; – Promover o enfoque restaurativo das práticas de alternativas penais; – Aprimorar a gestão da informação da política de alternativas penais.

7. METODOLOGIA DE INTERVENÇÃO

Atuação conjunta entre o Conselho Nacional de Justiça e o Ministério da Justiça para, de maneira articulada, promover:

- Valorização das alternativas penais nas escolas de formação e capacitação de juízes, inclusive em relação à grade curricular obrigatória;
- Realização de cursos de formação para servidores lotados nas unidades judiciárias voltadas à área criminal e de execução penal;
- Idealização de Seminários, Workshops, Congressos e outros eventos voltados à difusão e sensibilização quanto ao tema das alternativas penais;
- Publicações de estudos e pesquisas sobre alternativas penais e custo social do encarceramento;
- Realização de campanhas de mídia para a sensibilização da rede justiça criminal e da sociedade em geral, quanto à necessidade de se melhor valorizar a aplicação de alternativas penais em substituição à privação de liberdade;
- Instituição de práticas de audiência de custódia como estratégia de redução do número de presos provisórios, de forma integrada com serviços de acompanhamento e fiscalização de medidas cautelares diversas da prisão;
- Coleta, análise e divulgação periódica de dados sobre a aplicação, pelos Tribunais, das diferentes espécies de alternativas penais;
- Instituição do sistema nacional de indicadores de alternativas penais;
- Apoio financeiro e técnico aos Estados para a instalação de Centrais Integradas de Alternativas Penais;
- Composição de estruturas formais de gestão e acompanhamento de Alternativas Penais junto ao Executivo das Unidades da Federação.



8. DESENVOLVIMENTO OPERACIONAL E ACOMPANHAMENTO DO PROJETO

Consta do Termo de Cooperação que os partícipes designarão gestores para representar, acompanhar e gerenciar a execução do presente Acordo. Ficam designados como gestores do Termo de Cooperação:

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: Dr. Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi, Juiz Auxiliar da Presidência e Coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA: Dr. Victor Martins Pimenta, Coordenador-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas do Departamento Penitenciário Nacional.

9. RESULTADOS ESPERADOS

- Instituição de ambiente permanente de diálogo entre os Poderes Executivo e Judiciário, em relação ao tema das alternativas penais
- Ampliação do uso das alternativas penais, como ferramenta de contraponto ao encarceramento em massa;
- Sensibilização da sociedade quanto à importância da Política;
- Divulgação de material relacionado ao tema.

E perspectivas para:

- Diminuição das taxas de encarceramento provisório;
- Apoio à instituição da Audiência de Custódia;
- Melhora da Gestão do Sistema de Justiça Criminal;
- Ruptura do ciclo da violência e reentrada no Sistema de Justiça Criminal.

7.4. Política de alternativas penais: a concepção de uma política de segurança pública e de justiça³¹

1. O INÍCIO: A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE PENAS ALTERNATIVAS PELO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Instalado em setembro de 2000, o primeiro programa do Ministério da Justiça criado para fomentar as penas e medidas alternativas nasceu em um contexto em que a execução desse tipo de sanção era bastante precária³². Poucas eram as localidades brasileiras onde existiam redes criadas para o encaminhamento de prestadores de serviço ou para o monitoramento da execução dessas penas, o que provocou o fenômeno da banalização da aplicação das cestas básicas em todo o território nacional. Ao mesmo tempo, registrava-se notável resistência das autoridades para a aplicação dessas sanções.

Diante dessa realidade, os esforços da política desenvolvida pelo Ministério da Justiça concentraram-se em: a) criar estrutura para viabilizar a execução das penas e medidas alternativas e b) promover a sensibilização das autoridades do sistema de justiça criminal para aplicá-las.

Esses esforços tiveram como consequência o aumento dos serviços públicos voltados para a execução das penas alternativas nas unidades da federação brasileira. De quatro núcleos de penas e medidas alternativas instalados antes de 2000, saltou-

se para mais de trezentas centrais de penas e medidas alternativas e vinte varas especializadas na execução das restritivas de direitos. Notou-se também aumento progressivo na execução desse tipo de sanção, que saltou de 80.843 transações ou suspensões condicionais do processo e 21.560 condenações a penas alternativas, em 2002, para , respectivamente, 544.795 e 126.273, em 2009³³.

Ao possibilitar a criação de estruturas adequadas ao monitoramento das penas e medidas alternativas, o programa superou as resistências à aplicação dessas sanções, alterando significativamente a realidade nacional.

No ano em que o programa implementado pelo Ministério da Justiça completou 10 anos de existência, o modelo de monitoramento psicossocial de penas e medidas alternativas brasileiro foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas – ONU - como boa prática, e a Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública – CONSEG - definiu como princípio a necessidade de se privilegiar formas alternativas à privação da liberdade.

31. O presente documento foi produzido pela Coordenação Geral de Penas e Medidas Alternativas – CGPMA/DEPEN, com a colaboração da Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas – CONAPA e de consultores externos, membros do Grupo de Trabalho criado por Portaria do DEPEN.

32. Embora as penas restritivas de direito estivessem previstas no Código Penal desde 1984, foi com o advento da Lei 9099 de 26 de setembro de 95 e da Lei 9714 de 25 de novembro de 1998, que a aplicação dessas penas alcançou índices significativos.

33. Estes números referem-se ao número de sanções acompanhadas nas varas e centrais de penas e medidas alternativas.

2. A EVOLUÇÃO: AS INOVAÇÕES NA POLÍTICA CRIMINAL BRASILEIRA

Nos últimos anos surgiram diversas inovações na área da política criminal brasileira, que ainda não foram assimiladas pelo programa desenvolvido pelo Ministério da Justiça. A rediscussão sobre o papel da vítima no modelo de atuação do sistema de justiça criminal; a evidência de mecanismos diversificados de resolução de conflitos como mediação e justiça restaurativa; a introdução na legislação brasileira de novos mecanismos de intervenção não privativa de liberdade, como as medidas protetivas previstas na Lei Maria da Penha e as medidas cautelares da Lei 12.403/2011; o desenvolvimento dos “projetos temáticos”, em que a intervenção é definida de acordo com o tipo de infração praticada; a percepção de que o modo de atuação das polícias e o modelo procedimental processual adotado pelo sistema de justiça interferem diretamente nos resultados alcançados no desenvolvimento do programa, apontam caminhos para o aperfeiçoamento da política alternativa à prisão.

A estrada percorrida, que demonstra superação dos desafios inicialmente impostos para o programa de penas e medidas alternativas, e a introdução na

realidade da Justiça Criminal brasileira de novos instrumentos de intervenção não privativa de liberdade apontam a necessidade de mudanças dos objetivos traçados até então para a política de alternativas penais.

Mais do que isso, é possível observar que a redução do escopo desta política às estratégias atuais poderá levá-la a entrar na mesma espiral na qual está inserido o sistema prisional: o aumento progressivo da aplicação de sanções, com a conseqüente necessidade de geração constante de vagas e ampliação das estruturas de fiscalização e monitoramento, sem que isso implique, necessariamente, no alcance de resultados mais positivos ou na diminuição dos níveis de encarceramento.

O momento atual é ideal para que se inverta essa lógica e se ampliem os horizontes da política de alternativas penais em âmbito nacional, a fim de que esta possa se fortalecer na promoção da segurança pública e da justiça com o respeito aos direitos da vítima e do autor da infração penal.

3. A POLÍTICA DE ALTERNATIVAS PENAIS

A política de alternativas penais é uma política de Segurança Pública e de Justiça, que busca promover a qualidade de vida de todos os cidadãos e que, além de ser dever do Estado, é também responsabilidade de todos e deve ser pensada e consolidada em conjunto com a sociedade civil.

3.1 Características da política de alternativa penais

- a) Deve atuar a partir do momento da existência da infração penal, mesmo que esta ainda não tenha ingressado no sistema de justiça criminal, quando deve funcionar para a reconstrução das relações sociais, além de prevenir a prática de novos crimes.
- b) Deve buscar a reparação dos danos das vítimas ou comunidade envolvida, bem como a existência de mecanismos para garantir sua proteção;

c) A intervenção não privativa de liberdade deve promover a responsabilização do autor da infração penal com liberdade e manutenção do vínculo com a comunidade, com respeito à dignidade humana e às garantias individuais.

d) Deve incentivar maior participação da comunidade na administração do sistema de justiça criminal, para fortalecer os vínculos entre os cumpridores das medidas não privativas de liberdade e suas famílias e a sociedade. Essa participação complementa a ação da administração do sistema de justiça.

e) Deve fomentar mecanismos horizontalizados e autocompositivos, incentivando soluções participativas e ajustadas às realidades das partes envolvidas.

f) A política de alternativas penais deve ser utilizada de acordo com o princípio da intervenção mínima.

3.2 Escopo da política de alternativas penais

3.2.1 A política de alternativas penais abrange:

a) os mecanismos extrajudiciais ou informais de intervenção existentes para enfrentar uma infração penal, como a mediação e a justiça restaurativa;

b) conciliações, mediações e programas de justiça restaurativa realizados por meio dos órgãos do sistema de justiça;

c) medidas cautelares diversas da prisão, exceto a prevista no inciso IX do Artigo 319, do Código de Processo Penal Brasileiro;

d) medidas protetivas de urgência;

e) transações penais;

f) suspensões condicionais do processo;

g) condenações criminais em que a pena é suspensa ou substituída por restritivas de direitos;

3.2.2 As alternativas penais devem ser aplicadas sem qualquer discriminação, seja de raça, cor, sexo, idade, idioma, religião, opinião política ou de outra índole, origem nacional ou social, patrimônio, nascimento ou qualquer outra condição.

3.3 Procedimentos e processos da política de alternativas penais

a) É necessária a implementação de programas de sensibilização das polícias para atuação adequada no enfrentamento das infrações sujeitas à política de alternativas penais.

b) É recomendável que a política seja aplicada a partir do tipo de infração penal, por área temática. Em temas que já têm políticas públicas específicas constituídas como violência doméstica, drogas e trânsito, o sistema de alternativas penais deve interagir com elas, para que as discussões produzidas sejam incorporadas ao planejamento e avaliação de ambas as políticas.

c) A adoção de metodologia e procedimentos processuais que visem a resolutividade para todos os envolvidos são fatores a ser observados na condução da política. Esses mecanismos devem focar a celeridade, bem como favorecer o cumprimento das intervenções adotadas.

d) Deve ser assegurada abordagem sistêmica e integrada das infrações penais e partes envolvidas e para tanto é imprescindível adotar a transversalidade das áreas de conhecimento.

e) O monitoramento das medidas não privativas de liberdade deve ser realizado por meio de metodologias que considerem a autodisciplina e responsabilização, a exemplo do monitoramento psicossocial realizado pelas varas e centrais de penas e medidas alternativas.

f) A implementação da política de alternativas penais deve se dar mediante diálogo e intersecção com outras políticas públicas.

4. O SISTEMA NACIONAL DE ALTERNATIVAS PENAIS

O Poder Executivo, nos três níveis de governo, deve instituir órgão responsável pela gestão da política de alternativas penais, bem como construir ou fortalecer mecanismos de participação e controle social para a formulação, execução e monitoramento dessa política, com a presença de representantes do governo e da sociedade civil, conforme consagrado pela Constituição de 1988.

4.1. Atribuições da União

Na implementação dessa política, cabe ao Poder Executivo Federal, por meio de órgão instituído com autonomia administrativa e financeira:

- a) determinar recursos do FUNPEN para a sustentação da política;
- b) promover estudos referentes às alterações legislativas voltadas para garantia da sustentabilidade e efetividade da política de alternativas penais;
- c) promover o desenvolvimento de um plano integrado de gestão das alternativas penais com a definição de indicadores de qualidade para o desenvolvimento de projetos e pesquisas financiados pelo Fundo Penitenciário Nacional;
- d) promover a definição de indicadores de qualidade e o desenvolvimento de metodologia de coleta de dados sobre a aplicação das alternativas penais no território nacional;
- e) promover a articulação com os órgãos nacionais responsáveis pela condução da política de justiça e cidadania, segurança pública, direitos humanos e execução penal e políticas públicas afins como saúde, educação, etc.
- f) promover a construção de mecanismos de participação e controle social para a formulação, execução e monitoramento da política de alternativas penais, com

- representantes do Estado e da Sociedade Civil;
- g) promover a articulação com os Poderes Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Executivo dos Estados e Municípios para definição de responsabilidades e construção de metas conjuntas na implementação da política;
- h) promover a articulação com os Ministérios do Governo Federal e outros Institutos responsáveis pela gestão das políticas públicas nacionais para desenvolvimento conjunto de projetos temáticos, que viabilizem a adoção de mecanismos específicos de alternativas penais para diferentes tipos de infração penal;
- i) promover a articulação com organizações da sociedade civil com atuação, nas áreas de justiça, cidadania, direitos humanos e segurança pública, saúde, educação e outras áreas.
- j) promover a realização de pesquisas nacionais que permitam diagnósticos quantitativos e qualitativos necessários à efetividade da política;
- k) promover a realização de pesquisas científicas voltadas para a melhor condução da política de alternativas penais;
- l) promover fóruns de debates políticos e científicos em âmbito nacional e nas unidades federativas, bem como intercâmbio internacional para conhecimento de experiências sobre a política;
- m) fomentar nas unidades federativas e nos municípios a criação de órgãos responsáveis pela condução da política;
- n) promover a capacitação e/ou transferência de metodologia e recursos financeiros às unidades federativas e municípios para a implementação de programas de mediação e justiça restaurativa, e para a criação de estruturas adequadas aos serviços de execução, acompanhamento, fiscalização e

monitoramento das alternativas penais como: medidas cautelares alternativas à prisão (exceto a prevista no inciso IX, do art. 319, do Código de Processo Penal Brasileiro), medidas protetivas, transações penais, suspensões condicionais do processo, suspensão condicional da pena e penas restritivas de direito;

o) fomentar programas de capacitação dos agentes da rede social que recebem os cumpridores das alternativas penais;

p) promover ações de divulgação e mobilização da política do Sistema Nacional de Alternativas Penais em todo o território nacional;

q) monitorar continuamente a implementação da política de alternativas penais em âmbito nacional;

r) implementar programa de coleta de dados para os serviços das alternativas penais e promover a alimentação de sistema compatível e integrado nas unidades federativas, com o objetivo de garantir um banco de dados sobre essas práticas no país.

4.2. Atribuições dos Estados e do Distrito Federal

O Poder Executivo das Unidades da Federação devem ter órgãos responsáveis pela gestão da política de alternativas penais. Na condução dessa política cabe ao poder Executivo estadual e distrital:

a) implantar projetos temáticos que visem a adoção de mecanismos específicos de intervenção não privativa de liberdade para os diferentes tipos de infração penal;

b) articular a rede social, estabelecendo parcerias para a implementação da política;

c) implementar programas de capacitação dos agentes da rede social que recebem os cumpridores das alternativas penais;

d) fomentar projetos de justiça restaurativa e de mediação;

e) adotar mecanismos para a redução do encarceramento provisório;

f) promover a realização de pesquisas científicas voltadas para a melhor condução da política de alternativas penais;

g) promover a criação de órgãos responsáveis pela condução da política de alternativas penais;

h) criar estruturadas adequadas para a execução das alternativas penais como a limitação de fim de semana, serviços de responsabilização e reeducação dos homens agressores nos casos de violência doméstica e medidas educativas direcionadas aos usuários de drogas;

i) implementar estruturas adequadas ao funcionamento dos serviços de acompanhamento, fiscalização e monitoramento das alternativas penais;

j) disponibilizar acesso às políticas estaduais de assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos e geração de emprego e renda aos cumpridores de alternativas penais;

k) implementar programa de coleta de dados dos serviços de acompanhamento das alternativas penais do estado e alimentar o banco de dados federal;

l) os serviços do Poder Executivo e do sistema de justiça criminal devem coexistir, de modo a que não ocorra sobreposição de atribuições. A distribuição das atividades de acompanhamento e monitoramento entre as equipes do sistema de justiça e do executivo será definida de acordo com as especificidades de cada estado;

m) nas capitais em que o sistema de justiça criminal não está suficientemente aparelhado para promover o acompanhamento, fiscalização e monitoramento dessas penas e medidas, o Poder Executivo deve desenvolver estrutura com essa finalidade.

n) nas capitais em que o sistema de justiça criminal tiver criado serviços para promover o acompanhamento, fiscalização e monitoramento das penas e medidas, o Poder Executivo deve, se necessário, disponibilizar a respectiva estrutura de apoio.

4.3. Atribuições dos Municípios

O Poder Executivo dos municípios deve apoiar a política de alternativas penais designando órgão responsável pela efetivação de programas e articulação intersetorial com esta finalidade. Na condução dessa política cabe ao poder Executivo Municipal:

- a) implementar estruturas adequadas ao funcionamento dos serviços de acompanhamento, fiscalização e monitoramento das alternativas penais;
- b) implantar projetos temáticos que visem a adoção de mecanismos específicos de intervenção não privativa de liberdade para os diferentes tipos de infração penal;
- c) articular a rede social, estabelecendo parcerias para implementação da política;
- d) disponibilizar acesso às políticas municipais de assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos e geração de emprego e renda aos cumpridores de alternativas penais;
- e) implementar programas de capacitação dos agentes da rede social que recebem os cumpridores das alternativas penais;
- f) criar estruturas adequadas para a execução das alternativas penais como a limitação de fim de semana, serviços de responsabilização e reeducação dos homens agressores nos casos de violência doméstica e medidas educativas direcionadas aos usuários de drogas;
- g) fomentar projetos de justiça restaurativa e mediação;
- h) disponibilizar dados dos municípios referentes às alternativas penais aos governos estadual, federal e Poder Judiciário;
- i) os serviços de apoio à execução de alternativas penais dos poderes executivos municipais e estaduais devem coexistir de forma articulada, de modo a que não ocorra sobreposição ou concorrência de ações.

7.5. Alternativas penais: bases e ações prioritárias de uma nova política de segurança pública e justiça³⁴

O Grupo de Trabalho de Apoio às Alternativas Penais foi instituído em 10 de junho de 2011 pela Portaria DEPEN nº 226, tendo por objetivo reunir especialistas na temática de alternativas penais para auxiliar o debate e o desenho da política pela Coordenadoria Geral de Penas e Medidas Alternativas – CGPMA/DEPEN/MJ³⁵. A CGPMA foi criada em 2007, vinculada à Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP), no âmbito do DEPEN/MJ, como órgão gestor da política nacional de alternativas penais. O primeiro órgão gestor da política no Ministério da Justiça – CENAPA (Central Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas) – havia sido criado em 2000 no âmbito da Secretaria Nacional de Justiça e funcionou até 2004. No período de 2004 a 2007, a CENAPA foi dissolvida e a gestão da política passou a ser feita por uma Coordenação-Geral do DEPEN, cumulativamente com a gestão das políticas de reintegração social e apoio a egressos do sistema prisional.

A instituição do Grupo de Trabalho estava associada a uma estratégia mais ampla da gestão da CGPMA/DEPEN, a qual incluía: (i) a realização de uma pesquisa com o objetivo de entender melhor a realidade das alternativas penais; (ii) a promoção de workshops regionais e de um Encontro Nacional para discussão das propostas de política pública de alternativas penais, juntamente com atores do executivo, do sistema de justiça e da sociedade civil; e (iii) o lançamento de editais para fomento a projetos-piloto com potencial para alavancar um novo momento na política de alternativas penais.

Desde a sua criação, o Grupo de Trabalho realizou 13 reuniões e atuou como facilitador dos workshops regionais realizados pela CGPMA. As ações e resultados dos dois anos de atividade do Grupo estão detalhadas no relatório de gestão (ANEXO 1) apresentado ao Ministério de Justiça. O relatório sintetiza os objetivos e os desafios colocados à consolidação da política de alternativas penais e reúne as atas das reuniões bem como os documentos produzidos no período.

Diferentemente do relatório, o objetivo do presente documento é expor o estágio atual das reflexões e debates sobre a política de alternativas penais com vistas a consolidar as conquistas dos últimos anos e firmar as bases que propiciem a ampliação do seu alcance nos anos que estão por vir. Para tanto, este documento conta não apenas com a experiência dos membros do Grupo de Trabalho, mas também e, especialmente, com o material produzido a partir das rodadas de discussão promovidas nos workshops regionais.

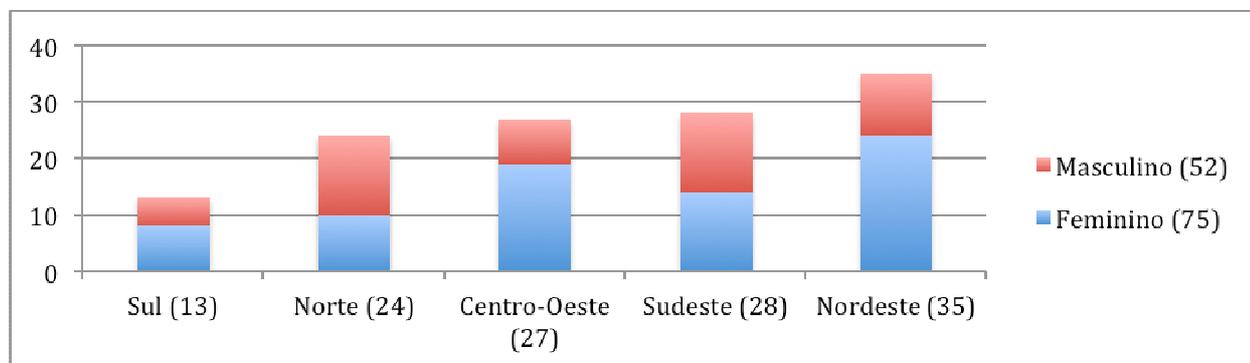
Os workshops regionais realizados no decorrer de 2012 contaram com a participação de 127 pessoas, provenientes de todos os estados do país. Os gráficos 1 e 2 abaixo explicitam a distribuição regional e de gênero, bem como as funções desempenhadas pelos participantes. Os quadros revelam também a pluralidade de perspectivas e pontos de vista que marcam a construção da nova política de alternativas penais.

34. Documento produzido pelo Grupo de Trabalho de Apoio às Alternativas Penais. (CGPMA/DEPEN/MJ), 12 de agosto de 2013.

35. O Grupo inicialmente contou com a participação dos seguintes membros: Heloisa Adario (DEPEN/MJ), que coordenou os trabalhos, Fabiana Costa Oliveira Barreto (Ministério Público/DF), Fabiana de Lima Leite (Instituto Albam/MG), Fábio Sá e Silva (IPEA/DF), Helena Malzoni Romanach (Instituto Sou da Paz/SP), Maira Rocha Machado (DireitoGV/SP), Pedro Strozenberg (Diretor Executivo ISER/RJ), Rodrigo Duque Estrada (Defensoria Pública/RJ), Valdirene Daufemback (CNP/SC). O prazo de atuação do Grupo teve a sua vigência prorrogada por duas vezes, até 31 de julho de 2013 (Portarias publicadas no D.O.U de 01/03/2012 e de 10/12/2012). Na ocasião foram agregados ao grupo a promotora de justiça Maria Espéria Costa Moura (PR), o juiz Carlos Eduardo Ribeiro Lemos (ES), o psicólogo Elton Alves Gurgel (Psicólogo, Tribunal de Justiça/Ceará) e a assistente social Andrea Mércia Araújo (Gestora Pública/BA). A Secretaria Nacional de Justiça, A Secretaria de Reforma do Judiciário e a Secretaria de Assuntos Legislativos do MJ acompanharam os trabalhos com a colaboração dos diretores João Guilherme Granja, Kelly Oliveira Araújo e Gabriel de Carvalho Sampaio, respectivamente.

Gráfico 1. Composição demográfica dos participantes dos workshops regionais

(frequência por sexo e região)

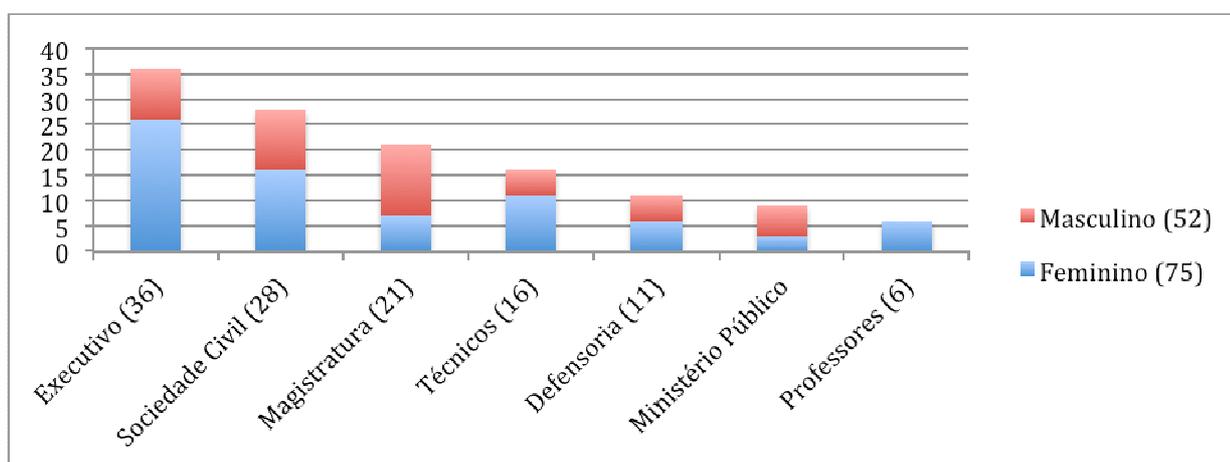


Fonte: CGPMA/DEPEN. Elaboração própria.

Esses workshops promoveram um espaço único de reflexão e debate entre os mais diversos atores que participam da política de alternativas penais. As dinâmicas dos três encontros foram estruturadas de modo a garantir a diversidade dos grupos de discussão que contavam, necessariamente, com representantes não-identificados dos diversos atores mencionados abaixo. Além disso, todos os participantes puderam contribuir com todos os temas propostos pela organização.

Gráfico 2 Composição demográfica dos participantes dos workshops regionais

(frequência por setor de atuação e sexo)



Fonte: CGPMA/DEPEN. Elaboração própria.



O documento apresentado a seguir é portanto o resultado de dois anos de trabalho sobre os desafios da implementação da política de alternativas penais, abordados com o objetivo de construir uma *agenda positiva* de estratégias de atuação para os diferentes atores envolvidos na política. Como se verá no decorrer do documento, trata-se de uma agenda muito consciente das dificuldades enfrentadas no primeiro movimento em direção às alternativas penais realizado no final da década de noventa. Naquele momento, imaginou-se possível realizar transformações profundas no sistema de justiça criminal por intermédio de alteração legislativa. No entanto, as dificuldades enfrentadas na última década por todo o país registraram de modo muito contundente que não é possível “tirar a lei do papel” e produzir transformações substanciais e duradouras no sistema de justiça criminal sem a participação do poder executivo, nos três níveis de governo, e da sociedade civil, além da adoção de estratégias para o enfrentamento da cultura do encarceramento.

Diante desse quadro, a política de alternativas penais delineada aqui é movida por três ideais centrais. A primeira delas é a ideia de *integração* que direciona a política para objetivos muito concretos de criação e fortalecimento de estratégias de coordenação de atividades e de formação de parcerias entre diversos atores políticos e sociais. Esses objetivos pautaram a elaboração do **Sistema Nacional de Alternativas Penais** (SINAPE). Como se verá na seção 3, a seguir, o SINAPE propõe uma nova divisão de tarefas em matéria de gestão das alternativas penais enfatizando, inclusive, a relevância da participação e do comprometimento das esferas municipais que muito recentemente passaram a integrar a mesa de debates sobre políticas públicas de segurança e justiça. A ideia de integração com a qual se trabalha aqui também coloca em outros termos a relação da política de alternativas penais com a sociedade civil. Muito além de seu papel na recepção dos prestadores de serviço, a sociedade civil pode e deve conquistar espaço na elaboração e na gestão das políticas de segurança pública e justiça. Somos todos diretamente afetados, precisamos todos estar

diretamente envolvidos. Esses objetivos ensejaram a formatação de uma proposta voltada à criação de um **Fórum Nacional de Alternativas Penais**, nos termos apresentados a seguir (seção 2).

A segunda ideia central que perpassa todo o documento é a *experimentação monitorada*. A política de alternativas penais opera em um campo extremamente diverso: diverso quanto aos tipos de problemas sociais que alcança e diverso quanto às características dos sistemas de justiça que a abriga – variação facilmente observada tanto nas diferentes regiões do país quanto, em um mesmo estado, na capital e no interior. Em face disso, este documento aposta na diversidade como fonte riquíssima de experiências e práticas inovadoras no campo das políticas de segurança e de justiça. A ideia de integração discutida acima encontra nessa aposta pela diversidade seu claro limite: o fortalecimento do arcabouço normativo que sustenta as alternativas penais não pode, de maneira nenhuma, inviabilizar ou obstruir o espaço de elaboração criativa por parte dos atores diretamente envolvidos na política. Ao contrário, é fundamental que os programas e instituições organizem-se de modo a garantir oportunidades e suporte (humano e material) para a *experimentação*. Como é óbvio, esse engajamento encontra limites claros diante da escassez de recursos financeiros e humanos vivenciada em grande parte dos espaços de implementação da política, bem como merece o acompanhamento exigido à implementação de novas formas de atuação no campo do direito penal. No entanto, os núcleos temáticos observados em diversas cidades do país e, sobretudo, as inúmeras narrativas de experiências inovadoras coletadas no decorrer dos workshops regionais revelam a disposição e o compromisso dos atores para dar sentido e concretude à política de alternativas penais.

A terceira ideia central é a necessidade de adoção de estratégias para o enfrentamento da cultura do encarceramento. Nesse campo, deve-se reconhecer a dificuldade de se implementar práticas de política criminal fundadas em novas bases, mesmo quando há inovação legislativa. A estrutura fragmentária do sistema de justiça, a necessidade de



se produzir consenso entre atores de instituições e instâncias diversas e a natureza dinâmica das políticas inovadoras dificultam bastante a construção de novas formas de atuação no campo da justiça criminal. Além disso, a força da cultura do encarceramento mina a possibilidade de iniciativas dessa natureza, além de abafar aquelas que são construídas de forma pioneira por atores do sistema de justiça. É necessário um cenário institucional que favoreça o diálogo entre os atores do sistema de justiça e das políticas públicas, bem como fortaleça as novas práticas para que uma política de alternativas penais possa florescer. Do contrário, deixada à deriva, a política de alternativas penais – como toda política para o sistema de justiça criminal – cai na sina da ampliação do controle, distanciando-se de seus objetivos e inspirações originais.

É preciso portanto, marcar a radicalidade da ruptura com a cultura do encarceramento e com as formas tradicionais de elaborar e gerir a segurança pública e a justiça em nosso país. Deslocar a instituição prisional do lugar central que vem ocupando nos discursos e nas práticas penais em nosso país exige a revisão de uma série de estruturas há muito cristalizadas em nossa forma de pensar a finalidade da justiça criminal, escolher as sanções mais apropriadas a situações concretas, definir as funções a serem desempenhadas pelos atores do sistema de justiça e organizar internamente os órgãos estatais encarregados de implementá-las. As mudanças são de vários níveis, dependem da mobilização de diversos atores e exigem tempos de maturação diferentes também.

Diante disso, este texto busca alinhavar o que consideramos ser as *ações prioritárias* à consolidação da política de alternativas penais que, a curto e médio prazo, podem alterar significativamente o cenário político criminal brasileiro.

Na seção número um descrevemos o escopo e

os princípios que regem a política de alternativas penais. Na contramão da política de encarceramento que há mais de dois séculos propaga que uma única consequência jurídica – a prisão – é capaz de lidar com os mais variados problemas sociais, a política de alternativas penais aposta na ampliação e sofisticação do repertório de estratégias de gestão desses problemas. Como veremos a seguir, problemas diferentes, com níveis de complexidade e alcance distintos, exigem estratégias de responsabilização distintas também.

Nas seções dois e três, são apresentados o Fórum Nacional de Alternativas penais e o Sistema Nacional de Alternativas Penais, cuja institucionalização marca a passagem da política de alternativas penais que dependia de práticas e esforços individualizados para a constituição de uma política pública.

Na seção seguinte, esclarecemos que a implementação de uma política pública de alternativas penais depende da adoção paralela de estratégias para o enfrentamento da cultura do encarceramento. Nesse contexto, o diálogo com o sistema de justiça, a institucionalização da política, a definição de lócus adequado para a sua gestão, bem como os cuidados na definição dos instrumentos que fazem parte de seu escopo, são estratégias de relevância central para possibilitar que a política tenha condições de se estabelecer de acordo com suas inspirações e bases.

I. Escopo e Princípios da Política Nacional de Alternativas Penais

A política de alternativas penais é uma política de Segurança Pública e de Justiça, que busca promover a qualidade de vida de todos os cidadãos e que, além de ser dever do Estado, é também responsabilidade de todos e deve ser pensada e consolidada em conjunto com a sociedade civil³⁶.

36. No ano de 2012, a Coordenação Geral de Penas e Medidas Alternativas – CGPMA/DEPEN, com a colaboração da Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas – CONAPA e do Grupo de Trabalho mencionado na nota acima, produziu o documento “Política de Alternativas Penais: a concepção de uma política de Segurança Pública e de Justiça”. O documento foi submetido aos workshops regionais realizados, constituindo-se como ponto de partida para as principais discussões aqui reproduzidas. A íntegra do documento encontra-se disponível no site do Ministério da Justiça no item Execução Penal – Alternativas Penais.

O escopo da política perpassa desde institutos descriminalizadores até as penas restritivas de direitos. A política de alternativas penais abrange:

- a) os mecanismos extrajudiciais ou informais de intervenção existentes para enfrentar uma infração penal, como a mediação e a justiça restaurativa;
- b) conciliações, mediações e programas de justiça restaurativa realizados por meio dos órgãos do sistema de justiça;
- c) medidas cautelares diversas da prisão, exceto a prevista no inciso IX do Artigo 319, do Código de Processo Penal Brasileiro;
- d) medidas protetivas de urgência;
- e) transações penais;
- f) suspensões condicionais do processo;
- g) condenações criminais em que a pena é suspensa ou substituída por restritivas de direitos;

As principais características dessa política são as seguintes:

- a) deve atuar *a partir do momento da existência da infração penal*, mesmo que esta ainda não tenha ingressado no sistema de justiça criminal, quando deve funcionar para a reconstrução das relações sociais, além de prevenir a prática de novos crimes.
- b) Deve buscar a *reparação dos danos das vítimas ou comunidade* envolvida, bem como a existência de mecanismos para garantir sua proteção;
- c) A intervenção não privativa de liberdade deve promover a *responsabilização do autor da infração penal com liberdade* e manutenção do vínculo com a comunidade, com respeito à dignidade humana e às garantias individuais.
- d) Deve incentivar *maior participação da comunidade* na administração do sistema de justiça criminal, para *fortalecer os vínculos* entre os cumpridores das medidas não privativas de liberdade e suas famílias e a sociedade. Essa participação complementa a ação da administração do sistema de justiça.

e) Deve fomentar *mecanismos horizontalizados e autocompositivos*, incentivando *soluções participativas* e ajustadas às realidades das partes envolvidas.

f) Deve ser utilizada de acordo com o princípio da intervenção mínima.

Mais especificamente, a política de alternativas penais organiza-se em função de quatro princípios fundamentais: responsabilizar com *autonomia e liberdade*; promover o envolvimento, a reparação e a proteção da *vítima* e da *comunidade*; atuar *de ponta a ponta* no sistema de justiça e investir na *mediação* e nas *práticas restaurativa*.

(i) Responsabilizar com autonomia e liberdade

Em primeiro lugar, os institutos que compõem o escopo das alternativas penais, além de serem intervenções de política criminal que não incluem a privação de liberdade, compartilham uma característica fundamental: constituem *formas de intervenção com liberdade* voltadas à manutenção dos vínculos com a comunidade, cujo monitoramento pode ser realizado por meio de mecanismos que considerem e privilegiem a *autodeterminação*. E para tanto, a política de alternativas penais utiliza métodos para *promover a adesão e sensibilização à responsabilização, à reparação de danos*, ou às medidas para se responder a um processo penal em liberdade, com menor invasividade e sem o uso da força.

Nesse aspecto, a inclusão das *medidas cautelares diversas da prisão* que se afinam ao escopo dessa política reforça o caráter de transversalidade da política e fortalece as medidas cautelares à prisão como instrumentos para combater o uso abusivo da prisão provisória.

Nesse tocante, é necessário esclarecer que o monitoramento eletrônico, embora previsto como medida cautelar diversa da prisão, não se insere no escopo da política de alternativas penais, uma vez que é incompatível com os princípios dessa política. Com

efeito, o monitoramento tem se configurado como solução orientada essencialmente para o intento de *controle* de indivíduos, baseado, ademais, na ameaça constante (e não raro levada a efeito) do encarceramento. Dessa forma, o monitoramento não envolve formas dialógicas de interação entre o Estado, o indivíduo e a comunidade e, por isso mesmo, não atua no sentido de promover a almejada *responsabilidade com autonomia*.

(ii) Promover o envolvimento, a reparação e a proteção da vítima e da comunidade

Atualmente, há uma tendência de se atribuir à vítima e à comunidade um novo espaço na política criminal. Esse movimento vem sendo assimilado pela legislação brasileira, a exemplo do que dispõem a Lei 9.099/95, a Lei 11.340/06 e a Lei 11.719/08. Neles, a vítima deixa de se constituir apenas como ofendida a ser ouvida em instruções criminais. Referidos diplomas legais criaram mecanismos para aprimorar a possibilidade de reparação dos danos das vítimas, para protegê-las, além de possibilitar sua maior participação no decorrer do processo penal.

Essa nova forma de conceber a participação da vítima e da comunidade atinge toda a política de alternativas penais e se constitui como fundamento de sua implementação. Por isso, como características fundantes da política de alternativas penais estão (i) o *dever de buscar a reparação dos danos das vítimas ou comunidade envolvida*, (ii) a existência de *mecanismos para garantir sua proteção* (iii) e o incentivo à maior participação da comunidade na administração do sistema de justiça criminal, com vistas a fortalecer os vínculos entre os cumpridores das medidas não privativas de liberdade, suas famílias e a sociedade. Por essa razão, a adoção de metodologias e procedimentos que incluam e considerem todos os envolvidos é fator indispensável para a condução da política.

(iii) Atuar de ponta a ponta no sistema de justiça

A política de alternativas penais *atinge transversalmente todas as fases de intervenção do estado* a partir da ocorrência de um fato delituoso, tendo por objetivo a promoção da justiça e da segurança pública, além da promoção da convivialidade³⁷. Embora diversa das políticas tradicionais de prevenção, a política de alternativas penais deve sempre interagir com elas, para que as discussões produzidas sejam incorporadas ao planejamento e avaliação de ambas as políticas.

Nesses termos, a política de alternativas penais não se limita a uma política de execução penal. Seus princípios e procedimentos possibilitam a intervenção do sistema de justiça criminal na realidade de indivíduos e grupos, ainda que desnecessária a condenação criminal, além da adoção de mecanismos em momentos antecedentes a essa condenação, com efeitos positivos na vida das partes. O foco da política é mais amplo, portanto, que dar concretude a condenações criminais. Sua abrangência inicia-se ainda na fase investigativa, passando pelos procedimentos adotados pelo sistema de justiça até se chegar à execução de uma sentença criminal condenatória.

(iv) Investir em soluções como mediação e justiça restaurativa

Dentre os institutos previstos no rol do escopo das alternativas penais estão os “mecanismos extrajudiciais ou informais de intervenção existentes para enfrentar uma infração penal, como mediação e justiça restaurativa”. A inclusão desses mecanismos na política pública foi demandada pela sociedade Brasileira, na Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública – I CONSEG. Na definição de diretrizes, a mediação penal e a justiça restaurativa

37. Capacidade de uma sociedade em favorecer a tolerância e as trocas recíprocas das pessoas e dos grupos que a compõem.



entraram, ao lado das penas e medidas alternativas, como parte do sistema nacional de alternativas penais:

“Priorizar na agenda política, administrativa e financeira dos governos para a estruturação de um Sistema Nacional de Penas e Medidas Alternativas, criando estruturas e mecanismos nos Estados e no Distrito Federal, no âmbito do Executivo, estruturando e aparelhando os órgãos da Justiça Criminal e priorizando as penas e medidas alternativas, a justiça restaurativa e a mediação de conflitos”.

É importante observar que a estruturação dos serviços de penas e medidas alternativas caminharam no sentido de reconhecimento paulatino de práticas que se consolidaram a partir da experiência. As *centrais de penas e medidas alternativas, por exemplo, não nasceram da lei*. Sua existência surgiu a partir de iniciativas reunidas ao longo de anos, que culminaram no amadurecimento da metodologia de acompanhamento, monitoramento e fiscalização das penas e medidas alternativas e sua transformação em política pública. Portanto, começar da prática, a partir dos contornos legais, é um caminho importante para a implementação de serviços na área de alternativas penais.

Esse modo de proceder pode também evitar o descompasso entre a obrigação de aplicar a lei penal e a falta de serviços públicos adequados para a sua concretização. A ausência de serviços adequados para a implementação de institutos previstos legalmente pode minar a possibilidade de práticas não privativas de liberdade florescerem, a exemplo do que ocorreu com a disseminação da aplicação de cestas básicas,

que acabaram por popularizar o descrédito no uso das penas alternativas.

Portanto, a inserção da mediação penal e da justiça restaurativa no escopo da política de alternativas penais, ainda que não se trate de institutos previstos expressamente em lei, implica *na assimilação pela política pública de uma metodologia reconhecida pela sociedade brasileira e possibilita a experimentação prática*, a partir do marco legal vigente, para a *construção de novos consensos no campo da política criminal*. E essa experimentação exige investimentos na criação de espaços e na formação de pessoas capazes de implementar programas de mediação e de justiça restaurativa³⁸.

II. Fórum Nacional de Alternativas Penais

Seguindo as recomendações do Governo Federal, que a partir de 2003 passou a incentivar o diálogo responsável e qualificado com os vários segmentos da sociedade civil na construção das políticas públicas, a CGPMA iniciou em 2011 um ciclo de diálogos com a Secretaria de Participação Social da Presidência da República, com o objetivo de estruturar o Fórum Nacional de Alternativas Penais como mecanismo de controle e participação social na política de alternativas penais. No pano de fundo deste diálogo está uma leitura da Constituição Federal que favorece “uma nova forma de gestão democrática, na qual os cidadãos e as entidades da sociedade civil deixaram de ser meros objetos da ação estatal para participarem ativamente de importantes decisões da vida do país”³⁹.

Como explicitado acima, a política de alternativas penais é uma *política de justiça e segurança pública* voltada a garantir a qualidade de vida dos cidadãos e, como tal, depende das ações

38. Importa ressaltar que as experiências de mediação penal e, mais especificamente, de justiça restaurativa já chegaram a ser seriamente consideradas nos debates sobre reforma e modernização da justiça. Nos idos de 2004 e 2005, a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (SRJ/MJ) estimulou a produção de estudos e a realização de debates em torno dessas soluções. Ver, nesse sentido, os livros e registros disponíveis em: http://www.dhnet.org.br/dados/livros/dh/livro_sedh_justica_restaurativa.pdf e http://pwweb2.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/iaj/default.php?reg=5&p_secao=13

39. Democracia Participativa: Nova Relação do Estado com a Sociedade” (2003 – 2010). Secretaria Geral da Presidência da República.

propositivas do Estado e da participação da sociedade civil. Como qualquer política pública, a política de alternativas penais se concretiza no espaço das cidades, bairros e comunidades. Depende dos atores e serviços estatais mas também, e igualmente, da sociedade civil: é ela que acolhe e fornece vagas aos prestadores de serviço à comunidade, modalidade de restritiva de direitos mais aplicada no país, que oferece espaços de diálogo e mediação às pessoas envolvidas em conflito e, enfim, que viabiliza o processo de restauração das relações entre os autores de delito, as vítimas e a comunidade.

Como mencionado na introdução deste documento, em 2012, a CGPMA realizou três workshops regionais que tiveram como um dos principais objetivos definir as diretrizes de condução da política em âmbito nacional e fomentar um novo modo de engajamento na elaboração e implementação da política de alternativas penais. A reflexão propiciada pela parceria com a Secretaria de Participação Social apontou o formato e a metodologia do “Fórum Nacional” como o mais apropriado a esses propósitos.

Desse modo, foi desenvolvido o projeto de criação de um **Fórum Nacional de Alternativas Penais**. De acordo com o projeto, o Fórum terá natureza permanente e se reunirá semestralmente. Será composto por representantes do governo e da sociedade civil e os resultados de seus trabalhos terão caráter tanto consultivo quanto deliberativo. Para secretariar os trabalhos do Fórum Nacional, o projeto prevê a criação de estrutura física e de pessoal adequada junto à Coordenação da Política Nacional.

No tocante às possíveis atribuições do Fórum, estuda-se a inclusão de três pontos: (i) discutir e propor ações de estímulo à adoção das alternativas penais, em apoio aos órgãos competentes; (ii) deliberar sobre as ações adotadas pelo governo federal sobre o tema, respeitando as competências dos demais órgãos e, por fim, (iii) promover estudos, debates e compartilhamento de experiências sobre o tema.

Por fim, o quadro abaixo sugere um arranjo possível para a indicação dos membros por segmento por parte do governo e da sociedade:

Segmento	Indicado pelo Governo	Indicado pela Sociedade
Judiciário	CNJ e STF	2 juízes
Ministério Público	CNMP e PGR	2 membros do MP
Defensoria Pública	DPU e Condege	2 defensores públicos
Órgãos Gestores	MJ/DEPEN	5 órgãos gestores (1 por Região do país)
Instituições de apoio	–	3 instituições
Sociedade Civil	–	3 entidades
Conselhos Nacionais	CNPCP, CDDPH, Conasp e Um ou mais conselhos da área social (CNAS, CNS, etc.)	–



De acordo com essa proposta, os representantes indicados pelo Governo serão solicitados diretamente ao órgão ou entidade titular da vaga. Para a escolha dos representantes da sociedade civil, a proposta apresentada aqui sugere que a indicação seja realizada pelos participantes do Encontro Nacional de Alternativas Penais. Será também no espaço do Encontro Nacional que os termos deste projeto de Fórum Nacional permanente deverá ser debatido e aprovado.

Enfim, para tirar o projeto de Fórum do papel e habilitá-lo como o espaço de debate e construção das alternativas penais, consideramos fundamental, em primeiro lugar, convocar o Encontro Nacional que estava previsto para ser realizado no primeiro semestre de 2013. Como indicamos acima, os três workshops regionais realizados em 2012, além de definirem os novos termos da política de alternativas penais, também escolheram os delegados que participariam do Encontro Nacional. A escolha dos delegados buscou garantir a mesma diversidade conquistada nos workshops regionais. Até a conclusão deste documento, em julho de 2013, o Encontro Nacional não havia sido convocado tampouco havia sido encaminhada, por outras vias, a criação do Fórum.

III. Sistema Nacional de Alternativas Penais

No debate sobre o papel das instituições na política de alternativas penais, os participantes dos workshops regionais foram convidados a refletir sobre o arranjo institucional da política, isto é, sobre a distribuição de competências e a articulação para desempenho de tarefas. A ideia de arranjo institucional refere-se tanto ao eixo vertical (ou federativo) - União, Estados e Municípios - quanto ao eixo horizontal da interação entre os órgãos do Executivo, o Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria e a sociedade civil (universidade e organizações não-governamentais). Estes dois eixos estiveram todo o tempo no pano de fundo dos debates. A percepção dos participantes do workshop sobre os problemas e sobre as estratégias para enfrentá-los esteve, portanto, fortemente atrelada

ao modo como estes dois eixos se articulavam na experiência profissional concreta de cada um deles.

O resultado desta reflexão registrou de modo muito contundente a diversidade de articulações interinstitucionais, bem como a variação no modo de funcionamento de cada uma das instituições. Claramente não é possível falar em um único arranjo - sequer em um mais frequente ou comum - entre os atores que integram a política de alternativas penais. Esta diversidade tampouco pode ser denominada "regional". Pelo contrário, há variações substanciais até mesmo dentro de um mesmo estado, tanto em relação às estratégias de responsabilização que integram a política (prestação de serviços à comunidade, mediação, medidas cautelares entre várias outras) quanto no tocante à capacidade de estruturação de programas e serviços na capital e no interior.

A diversidade também não se restringe aos arranjos institucionais. Modelos de articulação semelhantes podem variar imensamente no grau de implementação e, portanto, no modo de funcionamento do sistema como um todo. No tocante às equipes técnicas, por exemplo, que constituem, por assim dizer, o coração da política de alternativas penais, os estados brasileiros oscilam entre simplesmente não tê-las a disporem de número insuficiente para a demanda local, ou ainda, terem equipes em número adequado mas sem capacitação mínima para o exercício das funções. Em virtude disso, é natural que os problemas identificados e as propostas formuladas reflitam, de certo modo, as particularidades locais vividas pelos participantes dos workshops.

Parte deste diagnóstico já havia sido identificado pela CGPMA, especialmente por intermédio do mapa de alocação das varas e centrais nos diversos estados brasileiros. Mas o registro realizado no decorrer dos workshops adicionou novos elementos a este quadro: problemas, desafios e, sobretudo, propostas para enfrentá-los.

Este exercício revelou que, apesar desta aguda diversidade, há um núcleo de desafios compartilhado pela grande maioria dos atores envolvidos na política. Em diferentes graus a depender da localidade, os



principais desafios identificados dizem respeito à *inadequação do espaço físico* para a realização de atendimentos, à *insuficiência de pessoal capacitado* para a realização de acompanhamento e fiscalização, bem como à ausência de *colaboração interinstitucional* para o desempenho de certas tarefas. Várias implicações deste quadro também foram identificadas no decorrer dos debates. Dentre elas estão a *descontinuidade* e baixa qualidade na prestação dos serviços, a dificuldade de se garantir a oferta de serviços variados, de modo a responder às diversas situações e características dos sujeitos envolvidos, além da impossibilidade de avançar em outros componentes muito caros à política como a produção de informações e indicadores sobre o funcionamento e a performance das instituições que participam da política.

É diante desse quadro que desponta a proposta de criação do Sistema Nacional de Alternativas Penais (SINAPE). Trata-se de proposta formulada pela CGPMA, discutida nos workshops regionais e, simultaneamente à elaboração deste documento, debatida, na forma de anteprojeto de lei, com diversos atores no âmbito da Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL/MJ) e do Acordo de Cooperação para Melhoria do Sistema Prisional. O objetivo geral da proposta é garantir a institucionalização da política de alternativas penais, bem como estabelecer diretrizes que sirvam de parâmetro para a multiplicação da ação nos estados. Mais especificamente, o SINAPE busca ampliar a participação da comunidade na administração do sistema de justiça criminal, fortalecer os vínculos entre os cumpridores das medidas não privativas de liberdade e suas famílias e a sociedade – e, desse modo, contribuir para a reconstrução das relações sociais, para a reparação dos danos das vítimas ou comunidade envolvida e para a *responsabilização com autonomia e liberdade* do autor da infração penal.

Para atingir esse objetivo, o SINAPE propõe um *modelo de integração* voltado à formulação, execução e monitoramento da política de alternativas penais, com a presença de representantes do governo e da sociedade civil. Há três componentes fundamentais da

proposta de SINAPE que gostaríamos de registrar aqui.

(i) Instituir órgão responsável pela gestão da política de alternativas penais, no âmbito do poder executivo, nos três níveis de governo, para atuar como gestor da política de alternativas penais. Ao órgão em nível federal caberá promover a articulação com os demais órgãos envolvidos na política, dentro do executivo – nas áreas de justiça e cidadania, segurança pública e em políticas públicas afins (assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos e geração de emprego e renda) e fora – Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública. A depender dos órgãos envolvidos, esta articulação poderá envolver a definição de parcerias e o desenvolvimento de metas conjuntas, bem como a transferência de recursos e instrumentos de capacitação.

(ii) Destinar recursos do FUNPEN de forma permanente. Na proposta de SINAPE, cabe ao Poder Executivo Federal a destinação de recursos do FUNPEN em montante anual adequado para a sustentação da política, tornando-a *perene*. A destinação de recursos deve ser acompanhada pela realização de estudos referentes às alterações legislativas para garantia da sustentabilidade e efetividade da política de alternativas penais e pelo desenvolvimento de um plano integrado de gestão das alternativas penais com a definição de indicadores de qualidade. Deve, ainda, ser operacionalizada por formas de desembolso marcadas pela agilidade e efetividade, como transferências fundo a fundo, em detrimento de convênios.

(iii) Garantir envolvimento das esferas estadual e municipal. Neste ponto, a principal preocupação do SINAPE diz respeito ao compartilhamento de tarefas com vistas a impedir a sobreposição de atribuições. É claro que a distribuição das atividades de acompanhamento e monitoramento entre as equipes do sistema de justiça e do executivo deve ser definida de acordo com as especificidades de cada estado. Do mesmo modo, nas capitais em que o sistema de justiça criminal não está suficientemente aparelhado para promover o acompanhamento,

fiscalização e monitoramento dessas penas e medidas, o Poder Executivo deve disponibilizar estrutura com essa finalidade.

A proposta de SINAPE atualmente em debate oferece, de modo detalhado, um modelo de organização e distribuição de funções e tarefas entre os diferentes atores com vistas a reduzir os espaços de cumulação ou duplicidade e minimizar os espaços vazios, isto é, em relação aos quais não há órgãos ou atores diretamente implicados. Ainda assim, não se trata de um modelo rígido ou engessado. Ao contrário, a proposta de SINAPE, como toda a política de alternativas penais, é muito consciente e sensível ao delicado equilíbrio que precisa se estabelecer entre o espaço de experimentação das instituições locais e a criação de condições estruturais, materiais e humanas mínimas para que a política possa ser implementada e gerida com êxito.

IV. Enfrentamento da cultura do encarceramento e da expansão do controle penal

No decorrer deste documento, buscamos pontuar os principais desafios que se colocam atualmente à consolidação de uma política de alternativas penais no Brasil. Para além das dificuldades específicas de uma política norteada por ideias tão pouco convencionais como a integração e a experimentação monitorada, a política de alternativas penais precisa preparar-se também para enfrentar a força que a cultura do encarceramento ainda dispõe nas sociedades contemporâneas.

E este enfrentamento não é nada trivial, pois às alternativas penais pode ser designado um lugar importante dentro da lógica da cultura do encarceramento. Ao serem consideradas como meros benefícios e não como mecanismos de intervenção

penal, as alternativas penais são associadas às infrações de “pequeno potencial ofensivo”. Nessa perspectiva, o que é delito “sério” demanda prisão e monitoramento eletrônico e para as alternativas penais sobram os delitos que “sequer deveriam ser tratados pelo direito penal”. Há, portanto, na lógica da cultura do encarceramento, um espaço para as alternativas penais: a de “abre alas” do controle punitivo. Elas facilitam a criminalização de fatos, inaugurando sua entrada no sistema penal para, em seguida, diante do fracasso decorrente de seu mau uso, permitirem o avanço do monitoramento eletrônico e da prisão.

Para que se possa construir uma política de alternativas que de fato seja capaz de dar respostas aos problemas de segurança pública e de justiça, é necessário criar mecanismos que enfrentem a cultura do encarceramento e lócus que essa cultura impõe às alternativas penais. Este movimento exige, em primeiro lugar, reconhecermos que *a organização do sistema de justiça não favorece a inovação e a construção de novas práticas e que a descrença nas alternativas penais ainda é dominante*⁴⁰.

Diante desse cenário, além da criação do Sistema Nacional de Alternativas Penais e do Fórum Nacional de Alternativas Penais, quatro pautas nos parecem absolutamente prioritárias para o fortalecimento político e institucional das alternativas penais: (i) alternativas penais exigem diálogo com o sistema de justiça; (ii) é preciso institucionalizar as práticas de alternativas penais; (iii) monitoramento eletrônico é diferente de alternativa penal e (iv) uma política de alternativas penais, enquanto política pública de segurança e justiça, deve dispor de um lócus adequado para a sua gestão.

(i) Alternativas penais exigem diálogo com o sistema de justiça

A criação do Sistema Nacional de Alternativas Penais é um instrumento fundamental para a

40. Correntes mais tradicionais do pensamento criminal e penitenciário podem objetar a esta afirmação a ideia de que a prisão não é uma instituição falida, apenas não foi implementada no Brasil de acordo com os parâmetros humanitários e criminológicos que a própria lei prevê. No entanto, e sem prejuízo da necessidade de investimentos públicos para a melhoria das prisões, é preciso reconhecer que ainda assim elas se constituíram como um mecanismo bastante limitado para a gestão de conflitos sociais. Em suma, ainda que tivéssemos boas prisões, haveria espaço (e quem sabe ainda mais do que há hoje em dia) para se demandar um sistema pautado por princípios e meios distintos (ou, em uma palavra, por um sistema de alternativas penais).



construção de uma nova política de segurança pública e de justiça. Entretanto, sua implementação deve ser acompanhada de diálogo com o sistema de justiça e do fortalecimento institucional da política de alternativas penais, para que não se distancie dos objetivos a que se propõe.

Observamos na política criminal brasileira a dificuldade de converter em novas práticas as inovações introduzidas pela legislação. Pesquisas identificam esse fenômeno na implementação de diversas leis que são elaboradas sob inspiração de princípios mais progressistas. O exemplo mais recente é a lei de medidas cautelares diversas da prisão, que deveria ter resultado na redução do número de presos provisórios. Observou-se, ao contrário, que após a sua publicação houve o incremento no uso da prisão cautelar, especialmente em razão da aplicação de fianças exorbitantes, usadas como mecanismo para manter presos aqueles que praticaram delitos punidos com até quatro anos.

Outro exemplo importante é o dos Juizados Especiais Criminais. Com a aplicação em massa de cestas básicas, houve a banalização no uso de seus institutos que passaram a ser tratados como meros “benefícios” e não como mecanismos de reparação e proteção das vítimas ou de solução dos conflitos. Como consequência, acabaram desacreditados, abrindo espaço para o recrudescimento das sanções criminais.

Entender esse traço da política criminal brasileira é fundamental para que a implantação do Sistema Nacional de Alternativas Penais não se converta em mais um fracasso na tentativa de construção de uma política de segurança e justiça fundada em novas bases.

(ii) É preciso institucionalizar as práticas de alternativas penais

A existência de atores diversos que atuam em unidades isoladas e que possuem autonomia para decidir sobre a aplicação da lei penal dificulta a criação de novas práticas no sistema de justiça. Para que novas formas de agir sejam postas em ação, é necessário que juízes, promotores, advogados, defensores, cheguem a consensos sobre a legalidade

ou viabilidade desses novos procedimentos. A dificuldade ainda é ampliada, na medida em que novos procedimentos exigem capacitação de servidores, alteração nas rotinas das varas judiciais, normalmente sobrecarregadas com excesso de feitos e audiências judiciais.

O esforço para a inovação acaba recaindo sobre os atores de justiça que, além de se manifestar em processos, conduzir audiências, gerenciar serviços de varas, promotorias, defensorias, devem fazer diversas articulações dentro e fora de suas instituições, assumindo para si todo o desgaste que a promoção de mudança exige.

As práticas de sucesso nas alternativas penais têm sido resultado de esforços individuais de juízes, promotores e defensores que acreditam na causa, mais do que de uma articulação institucional que favoreça a inovação. O custo desse modo de gerir a modernização da justiça é a personificação de projetos, o que torna as novas práticas frágeis e precárias, bem como dificulta a sua disseminação. Quando uma boa prática se confunde com a pessoa, ela acaba quando essa pessoa muda de posição. Além disso, há resistência de outros atores aderirem a uma nova forma de agir que seja identificada pessoalmente, pois o culto da personalidade alimenta a atuação isolada e desarticulada.

Esse cenário para as alternativas penais é especialmente desfavorável, pois as práticas nesse campo encontram uma barreira adicional: a cultura do encarceramento. Iniciativas no campo das alternativas penais, além de dificilmente serem estimuladas institucionalmente, sofrem descrédito e resistência. O custo pessoal para juízes e promotores colocarem suas práticas em funcionamento é alto, pois se trata de um tipo de atuação que entra em choque com toda uma lógica que pressiona os atores a manterem as coisas como estão.

Some-se a isso tudo o baixo investimento financeiro nas alternativas penais e o pouco envolvimento dos estados nessa política. No Brasil, no âmbito do poder executivo, alguns estados criaram centrais de penas e medidas alternativas com recursos do governo federal, mas apenas Bahia, Minas Gerais,



Pernambuco e São Paulo institucionalizaram por meio de leis estaduais específicas e instituíram dotação orçamentária e cargos públicos para o funcionamento permanente dessas unidades. No âmbito nacional, o investimento de recursos do Fundo Penitenciário Nacional da última década para as alternativas penais não chegou a 3% do que se investiu em reforma e construção de presídios. Assim, mesmo quando há disposição dos atores de justiça para implementar mudanças, as dificuldades para se articular com as políticas públicas impõem uma barreira de difícil superação. A consequência desse ambiente desfavorável é perversa, pois as leis que criam possibilidades de modernização e rompimento com a cultura do encarceramento acabam provocando poucas alterações na prática, ou tendo seus institutos banalizados pelo mau uso, de modo que findam por reforçar a crença nos institutos tradicionais de controle e privação de liberdade.

Portanto, apenas uma articulação política adequada é capaz de inverter a tendência da política de alternativas penais de se tornar mero instrumento de ampliação do controle penal para se constituir como política de segurança pública e de justiça capaz de disputar espaço com a prisão e o monitoramento eletrônico. A criação de um “Sistema Nacional de Alternativas Penais” e de um “Fórum Nacional de Alternativas Penais”, proposta neste documento, se insere, exatamente, como parte desse processo de institucionalização. Ambos ajudariam a fixar as bases institucionais para que atores do governo e da sociedade civil, nos diferentes níveis de governo, possam dialogar e construir práticas inovadoras e sustentáveis, na lógica alternativa vislumbrada.

(iii) Monitoramento eletrônico é diferente de alternativa penal

Aqui, cabe alertar para o perigo do erro conceitual a que algumas vezes se incorre quando se classifica o *monitoramento eletrônico* na mesma categoria das alternativas penais.

Como explicado no item I.ii, as alternativas penais e o monitoramento eletrônico são institutos que se fundamentam em bases diversas. Colocá-los no

mesmo patamar tem por consequência natural o enfraquecimento das alternativas penais e o reforço da tendência de que ambos os institutos se constituam como meios para propiciar o puro e inconsequente controle sobre os indivíduos, ainda que se estendendo para fora dos muros da prisão.

A resistência à implantação do monitoramento eletrônico é bastante inferior à das alternativas penais, pois esse tipo de mecanismo atende às expectativas de controle e estigmatização próprias da cultura dominante. Caso ocorra a equivocada equiparação desse tipo de monitoramento às alternativas penais, estas terão poucas chances de resistir às pressões políticas pelo avanço do monitoramento eletrônico ao público que lhe é próprio, como mostrou a experiência internacional e vêm mostrando experiências de sua implementação no Brasil.

(iv) Uma política de alternativas penais, enquanto política pública de segurança e justiça, deve dispor de um lócus adequado para a sua gestão

A fragilidade política das alternativas penais diante da cultura do encarceramento exige que lhe seja dado o tratamento de “política afirmativa”, com o seu fortalecimento institucional, para que tenha condições de disputar com alguma chance espaço com a política prisional e de monitoramento eletrônico. O poder dominante da cultura do encarceramento tende sempre a achatar a política de alternativas penais.

O reconhecimento dessa característica demonstra a necessidade da criação de mecanismos capazes de promover um “equilíbrio de forças” entre as demandas das alternativas penais e a cultura do encarceramento. O órgão gestor das alternativas penais precisa ter autonomia para pautar definições na condução da política e para disputar recursos para área em confronto com a demanda política natural de ampliação do sistema prisional e do monitoramento eletrônico.

Além disso, é necessário reconhecer a transversalidade desta política, a qual, como se destacou, requer esforços de articulação com o Executivo e no Judiciário, nos vários níveis federativos,



visando o aperfeiçoamento do sistema de justiça; a definição conjunta de mecanismos de monitoramento e fiscalização; e, em última análise, a construção de novos modelos de política criminal.

Esse escopo deve repercutir, também, na busca por um lócus apropriado para a política, entendendo que ela é, em seus aspectos mais elementares, mais ampla que uma política de execução penal⁴¹.

V. Conclusão e encaminhamentos

Diante desse quadro, é necessária a adoção de estratégias capazes de fazer a política de alternativas penais oferecer respostas aos problemas de segurança pública e reduzir os índices de encarceramento. Este documento propõe, especialmente, que:

- i) Deve haver clareza sobre o escopo e princípios da política de alternativas penais, uma política de Segurança Pública e de Justiça, que busca promover a qualidade de vida de todos os cidadãos.
- ii) Seja estruturado um Fórum Nacional de Alternativas Penais, como mecanismo de controle e participação social na política de alternativas penais;
- iii) Seja criado um Sistema Nacional de Alternativas Penais, para garantir a institucionalização e sustentabilidade da política de alternativas penais, bem como estabelecer as diretrizes que sirvam de parâmetro para a multiplicação da ação nos estados;
- iv) Sejam promovidas ações que fortaleçam as alternativas penais na lógica contrária à expansão do controle penal, como uma forma de se contrapor à cultura do encarceramento.

41. Em janeiro de 2013, diversas entidades encaminharam ao Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária um requerimento visando o deslocamento do órgão responsável pelas alternativas penais do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) para a Secretaria Nacional de Reforma do Judiciário (SNRJ). Até a conclusão deste documento, em 12 de agosto de 2013, o processo aguardava um posicionamento do DEPEN para ser colocado em pauta.

