


AGENDA MUNICIPAL PARA JUSTIÇA CRIMINAL

Propostas de políticas municipais

2020

A AGENDA MUNICIPAL PARA JUSTIÇA CRIMINAL

O sistema penal não cumpre sua finalidade declarada no discurso oficial e na legislação, como na Lei de Execução Penal, de ressocializar ou reeducar as pessoas. Ele acaba tornando-as ainda mais vulneráveis. Se as pessoas selecionadas pelo sistema criminal – pobres, moradoras da periferia, negras e de baixa escolaridade – já possuem dificuldades para o acesso à renda, moradia, saúde, educação e ao trabalho antes de serem presas, após o encarceramento este acesso se torna ainda mais difícil. O estigma gerado pelo sistema criminal acaba, por exemplo, tornando inviável conseguir um trabalho registrado ou retomar os estudos.

O crescimento exponencial do encarceramento em massa é uma realidade nas cidades brasileiras. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) registrou em 2019 889.053 pessoas privadas de liberdade, sendo 839.347 homens e 47.288 mulheres. Isso demonstra que a prisão tem sido utilizada como uma das principais formas de solucionar os conflitos sociais, afetando uma parcela da população que já enfrenta uma série de obstáculos para ter acesso aos seus direitos. Paradoxalmente, verifica-se que quanto mais o Estado restringe o acesso a direitos sociais básicos, mais expande o sistema prisional para controlar essa população excluída.

Reverter esse quadro é uma responsabilidade que deve ser compartilhada por todos os entes da federação. **A concretização de uma política nacional de desencarceramento requer uma atuação coordenada da União, Estados e Municípios para que a resposta estatal para as populações historicamente excluídas não seja a expansão do sistema penal, mas a efetivação de direitos.** Assim, é fundamental que a administração municipal comece a se entender como parte deste cenário e passe a olhar para a população atingida pelo sistema criminal buscando reverter esse quadro.

O sistema penal deve ser entendido como um maximizador de vulnerabilidades e (re)produtor de violências, que apenas aprofunda e consolida as desigualdades sociais e étnico-raciais, o aumento da insegurança e a piora na qualidade de vida nas cidades. Apesar de o Brasil prender cada vez mais, isso não tem contribuído em nada para tornar as cidades mais seguras¹.

As pessoas selecionadas pelo sistema penal já ocupam os espaços da cidade, circulam nos meios de transporte público para acessar seus trabalhos, serviços públicos como equipamentos de saúde e estão situadas principalmente em áreas com alta concentração de pobreza². A competência do município sobre estes cidadãos, portanto, não é algo novo. No entanto, a principal política pública que costuma recair sobre elas é a atuação policial. Nesses territórios, a ausência e precariedade de serviços públicos coexiste com políticas de saúde e assistência marcadas pela discriminação, controle e punição, com o recurso à intervenção policial para resolver conflitos internos nos equipamentos, regras de comportamentos rígidas, ou mesmo a medicalização indiscriminada como resposta às mais diversas demandas sociais – um processo que continua e se agrava na prisão.

A solução não é meramente criar políticas sociais específicas para a população que passa pelo sistema criminal. Esse tipo de medida isolada naturaliza a ideia de que o acesso a serviços sociais e direitos deve acontecer por meio da atuação da polícia ou do sistema judiciário. A intervenção penal é uma resposta punitiva do Estado que reforça e aprofunda as desigualdades ao invés de criar meios para sua redução.

Cabe ao município promover o acesso a direitos de forma universal, buscando romper um ciclo de violência de Estado que se inicia com a prisão, mas não atinge apenas a pessoa que



foi presa ou condenada, mas todo o seu círculo social.

Assim, a administração municipal deve substituir a postura omissiva que impera até hoje por promoção de políticas não discriminatórias que visem receber aqueles que passaram pelo sistema criminal, rompendo um ciclo contínuo de violências e encarceramento, no qual, uma vez inserido, torna-se cada vez mais difícil sair.

Esta agenda busca apresentar propostas de atuação para que as pessoas submetidas à justiça criminal sejam entendidas como sujeitos de direitos. Para melhor compreensão das possíveis linhas de atuação dos municípios, elas serão divididas entre os quatro momentos nos quais os(as) cidadãos(ãs) podem estar em contato com o sistema criminal: na intervenção de entidades municipais em conflitos sociais, no andamento do processo criminal, durante o cumprimento de pena e após o seu término.

¹ A despeito do crescimento exponencial do encarceramento nos últimos anos, entre 2007 e 2012 a taxa de homicídio no Brasil cresceu 15% por 100 mil habitantes. Ver: Alternativas para a Justiça Criminal no Brasil – agenda de propostas da Rede Justiça Criminal. Disponível em: <<http://bit.ly/alternativas2014>>..

² Em 2020, com a pandemia de Covid-19, as vulnerabilidades sociais enfrentadas pelas populações prioritariamente alvos da seletividade penal foram aprofundadas. Nesse contexto, a criação de políticas públicas desencarceradoras se apresentou como debate político prioritário para a diminuição das violações de direitos produzidas pelo cárcere e o combate ao racismo.

1º MOMENTO

POLÍTICAS VOLTADAS A ENFRAQUECER A INTERVENÇÃO PENAL COMO PRINCIPAL RESPOSTA AOS CONFLITOS SOCIAIS

As políticas municipais devem priorizar o acesso universal à cidade e aos seus serviços, buscando inverter a lógica atual, segundo a qual a principal política direcionada para a população periférica é a repressão policial. Ao mesmo tempo em que há falta de investimento em serviços básicos na periferia, a maioria das pessoas presas são selecionadas nesses territórios.

Os serviços municipais devem estar

disponíveis a quem quiser utilizá-los, não podendo ter como porta de acesso o sistema penal. O acesso à saúde, assistência social, transferência de renda e educação não pode depender da justiça criminal, mesmo porque nem ela é capaz de garanti-lo. Também pouco pode ser mais uma forma de controle punitivo.

Muitas vezes, juízes(as) condicionam a liberdade das pessoas processadas

criminalmente ao comparecimento a serviços públicos. Nesses casos, a lógica de promoção de direitos é subvertida, dando lugar a mais um mecanismo de controle e punição.

Por esse motivo, propomos diretrizes para uma atuação municipal que se pautem por outras políticas que não o fortalecimento do sistema penal como principal forma de solução dos conflitos:

- A.** Investir em políticas sociais universais - a passagem pelo sistema penal não pode ser o caminho para garantir que as pessoas acessem os serviços municipais;
- B.** Fortalecer políticas de drogas intersetoriais pautadas no tratamento voluntário, com foco na redução de danos e geração de renda, que não criminalizem usuários(as);
- C.** Fomentar outras formas de solução de conflitos, como mediação e justiça restaurativa, inclusive quando possivelmente configuram práticas tipificadas como crimes, fortalecendo mecanismos horizontais e comunitários distintos da justiça criminal;
- D.** Oferecer formação em práticas da Justiça Restaurativa para quem trabalha nos serviços municipais;
- E.** Oferecer formações com a perspectiva do enfoque restaurativo para pautar a atuação da Guarda Civil Municipal (GCM), de forma a romper com a lógica policial que tem prevalecido nessas corporações, caracterizada por patrulhamento ostensivo, abordagens seletivas, apreensão de pertences e realização de prisões;

Tem sido comum que, diante de conflitos que ocorrem nos serviços municipais – como escolas, unidades de saúde, serviços de Medida Socioeducativa (SMSE) e abrigos –, a polícia seja chamada para solucioná-los, isto é, para encaminhar as pessoas para a delegacia, podendo dar início a um processo criminal.

Para interromper ciclos de reprodução da violência como esses, é fundamental o fortalecimento de uma articulação em rede capaz de lidar com conflitos fora da esfera penal.

2º MOMENTO

A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS DURANTE O ANDAMENTO DO PROCESSO CRIMINAL

Com a prisão em flagrante, caso não seja liberada na delegacia, a pessoa presa deverá passar, em até 24h, pela audiência de custódia. Nesse momento, o(a) juiz(a), na presença do Ministério Público e de um(a) defensor(a) ou advogado(a), deve analisar se a prisão foi legal e, caso tenha sido, decidir se a pessoa aguardará o andamento de seu processo em liberdade ou presa – o que representa grande parte dos casos no Brasil, onde 45%³ das pessoas encarceradas não foram sequer condenadas.

Se mantida em liberdade, o(a) juiz(a) pode aplicar medidas cautelares diversas da prisão para assegurar seu vínculo ao processo até o momento da sentença.

A pessoa que aguarda a definição de sua sentença ainda é juridicamente inocente, mas já sofre com os estigmas da justiça criminal, e tem ainda mais dificuldade para conseguir um emprego ou acessar serviços públicos. Além disso, muitas vezes o cumprimento de medidas cautelares, como

recolhimento noturno, comparecimento mensal ao fórum e proibição de frequentar determinados lugares, dificultam o retorno ao trabalho e à vida cotidiana.

É papel do município garantir os direitos sociais básicos de forma universal, por meio de políticas que viabilizem o cumprimento das cautelares, sem que estas signifiquem um mecanismo adicional de controle e punição.

Diante das diversas demandas desses(as) cidadãos(ãs) o município deve:

- A.** Garantir acesso e permanência da pessoa selecionada pelo sistema penal às políticas municipais que desejam acessar, tais como atenção integral à saúde, educação (incluindo ensino de jovens e adultos e outros tipos de formação), albergue, tratamento para uso abusivo de drogas pautado na redução de danos e encaminhamento para acesso a emprego e políticas de transferência de renda;
- B.** Atender sem discriminação as pessoas que aguardam o julgamento do processo. A rede municipal não pode negar atendimento em razão da existência de um processo criminal em curso;
- C.** Promover o diálogo constante entre a rede municipal de serviços e as Defensorias Públicas Estaduais e da União para aperfeiçoar o encaminhamento dos casos de pessoas que buscam acesso a esses serviços e têm pendências com a justiça criminal, efetivando o acesso à justiça e evitando encaminhamentos que agravem a situação jurídica dessas pessoas;
- D.** Conectar e articular a rede de atendimento municipal aos Centros Multidisciplinares de Atendimento da Defensoria Pública dos Estados, como forma de integrar o atendimento jurídico e social;
- E.** Garantir o direito ao transporte gratuito para cumprimento das medidas cautelares impostas judicialmente, como comparecimento periódico ao fórum, e para acesso aos serviços municipais, como CAPS e casas de acolhimento.

Caso não haja uma articulação prévia com as Defensorias Públicas, alguns encaminhamentos feitos por serviços municipais e que são fundamentais para o acesso de direitos podem levar uma pessoa a ser presa. Essa é uma situação comum para pessoas que buscam regularizar sua documentação em órgãos como o Poupatempo, mas que, por conta de pendências judiciais – que muitas vezes desconhecem –, são presas nesses locais.

Por isso é fundamental que, diante de demandas jurídicas, a prioridade seja garantir o acesso ao serviço buscado e em seguida encaminhar para a Defensoria.

³ De acordo com dados do Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 2.0) do CNJ. Disponível em: <<https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas>> Acesso em 22 de setembro de 2020.

3º MOMENTO

A GARANTIA DE DIREITOS DURANTE O CUMPRIMENTO DE PENA

Com a condenação criminal inicia-se o cumprimento da pena. Esta poderá ser cumprida em um estabelecimento prisional, se aplicado regime fechado ou semiaberto, ou fora do estabele-

cimento prisional, quando aplicada uma pena restritiva de direitos ou privativa de liberdade em regime aberto ou domiciliar. Definida a sentença, a atuação do município se faz necessá-

ria no cumprimento da pena em meio aberto ou fechado.

Para pessoas em cumprimento de pena em **regime fechado ou semiaberto**, cabe ao município:

- A.** Criar mecanismos municipais de fiscalização dos estabelecimentos prisionais, monitorando denúncias sobre as condições da população encarcerada da cidade, com um olhar mais atento a grupos especialmente vulneráveis como mulheres, pessoas idosas e com deficiência, população LGBTI, migrantes e indígenas⁴;
- B.** Fortalecer os mecanismos já existentes de fiscalização dos estabelecimentos prisionais;
- C.** Garantir que todos os serviços municipais universais se façam presentes nos estabelecimentos prisionais, tais como assistência à saúde e assistência social via SUS e SUAS. As pessoas encarceradas são contabilizadas como população do município para o recebimento de verbas federais e estaduais e não podem ser negligenciadas. Além disso, o acesso das pessoas presas às redes municipais é fundamental, pois a partir delas há uma continuidade no atendimento dentro e fora do cárcere;
- D.** Articular o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) da região onde mora o(a) familiar da pessoa presa e o estabelecimento prisional, promovendo assistência também aos(as) familiares das pessoas encarceradas e possibilitando a continuidade do atendimento após a saída do cárcere;

- E.** Implementar programa que garanta a gratuidade do transporte municipal no deslocamento das visitas às unidades prisionais localizadas na cidade, uma vez que a visita dos familiares é fundamental para a manutenção dos vínculos afetivos. Além disso, acaba sendo uma resposta a violações de direitos praticadas pelo Estado – como as que derivam da carência de materiais fundamentais para a sobrevivência, como comida e produtos de higiene, que deveriam ser fornecidos pelas unidades;
- F.** Garantir que os abrigos para crianças e adolescentes separados(as) de suas mães e pais presos efetivem o direito à convivência familiar de forma que consigam visitar os estabelecimentos prisionais, como previsto no artigo 19, §par. 4º, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Para pessoas em cumprimento de pena em **meio aberto**:

A atuação do município no cumprimento de pena em meio aberto se divide em duas esferas. A **primeira** delas diz respeito às pessoas que são encaminhadas pelo Judiciário às Centrais Integradas de Alternativas Penais e Inclusão Social (CEAPIS)⁵ ou a órgãos municipais para cumprir penas restritivas de direitos. Nesta seara, cabe ao município:

- A.** Disponibilizar nos órgãos municipais vagas para prestadores(as) de serviços à comunidade, inclusive no período noturno e nos finais de semana, de forma a contemplar as pessoas que possuem trabalhos remunerados no horário comercial ou obrigações domésticas;
- B.** Fiscalizar, articulado às Centrais Integradas de Alternativas Penais e Inclusão Social (CEAPIS), os espaços de prestação de serviço à comunidade – sejam eles públicos ou privados –, de forma a combater práticas discriminatórias;
- C.** Oferecer condições para o cumprimento de penas restritivas de direitos, com a disponibilização de vagas em creches municipais para que as pessoas em cumprimento possam deixar seus(as) filhos(as), bem como transporte público gratuito para os deslocamentos;

⁴ Manual para defender os direitos dos povos indígenas e tradicionais. 2018. Disponível em: <<http://ittc.org.br/manual-para-defender-os-direitos-dos-povos-indigenas-e-tradicionais-atualizado/>>

⁵ Há diferentes nomes utilizados para se referir a essas centrais que acompanham a pessoa em cumprimento de alternativas penais, como Centrais de Penas e Medidas Alternativas (CPMAs ou CEPEMAs). Recentemente, o Ministério da Justiça padronizou a terminologia utilizada como Central Integrada de Alternativas Penais e Inclusão Social (CEAPIS).

A **segunda esfera** em que é necessária a atuação do município é no cumprimento de pena em regime aberto ou prisão domiciliar. Apesar de o Código Penal e da Lei de Execução Penal preverem as Casas de Albergado para quem cumpre pena em regime aberto, esses estabelecimentos não existem

na maioria dos municípios do Brasil. Por isso, o Supremo Tribunal Federal admite que, ao progredir para o regime aberto, as pessoas podem sair do presídio e terminar de cumprir a sua pena em prisão domiciliar, o que na prática significa terminar de cumprir pena em casa. No entanto, isso acaba

criando uma situação discriminatória para as pessoas que estão em situação de rua ou que não têm residência fixa.

Muitas pessoas, em especial migrantes e pessoas em situação de rua, por não possuírem residência fixa, acabam tendo esse direito negado pelos(as) juízes(as), ou, ao serem colocadas em liberdade, são recusadas nos serviços municipais por estarem em cumprimento de pena. Ao recusar o exercício de direitos a determinadas pessoas apenas por estarem em contato com a justiça criminal, o município reforça a lógica da seletividade penal, deixando quem passou pelo cárcere em situação de vulnerabilidade ainda maior.

Desta forma cabe ao município:

D. Garantir o acesso aos serviços municipais de acolhimento para todas as pessoas que deles necessitarem, independentemente de estarem em cumprimento de pena ou serem egressas do sistema prisional;

E. Fomentar a criação de Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes pelos municípios como instrumento de garantia para que migrantes que cumprem pena ou aguardam sentença criminal no Brasil possam acessar seus direitos;

F. Criar fluxos de comunicação entre município e estado visando a possibilidade de reservas de vagas de abrigo em centros de acolhimento para a pessoa pré-egressa em condição de progressão de regime que possua a necessidade de moradia.

As **casas de acolhimento** do município devem funcionar como uma substituição temporária do domicílio – devendo fornecer comprovação de endereço para fins judiciais – para as pessoas que não têm residência, até que tenham efetivado seu direito à moradia. **Dessa forma, são uma substituição do domicílio e não da prisão**, não devendo repetir a sua lógica de controle.

4º MOMENTO

O TÉRMINO DO CUMPRIMENTO DA PENA E O ACESSO À CIDADE

O sistema criminal ou a passagem por um ambiente intrinsecamente violador de direitos – como o cárcere – estigmatiza as pessoas, tornando o acesso a direitos ainda mais difícil.

Por isso, o município deve criar políticas que efetivem os direitos dessa par-

cela da população sem qualquer discriminação, evitando que, ao ficarem ainda mais marginalizadas, voltem a ser selecionadas pela polícia.

Portanto, propomos algumas diretrizes de atuação do município para pessoas egressas ou que tiveram algum

contato com o sistema prisional, independentemente do tempo que se passou após o cumprimento de sua pena:

A. Desenvolver políticas atentas ao fato de a passagem pelo sistema penal maximizar vulnerabilidades que antes já existiam, facilitando o acesso de quem foi alvo do sistema aos serviços municipais;

B. Ampliar as políticas para mulheres no âmbito municipal para que incluam a atenção às mulheres em situação de prisão e egressas. A passagem pelo cárcere deve ser entendida como uma violência institucional e as mulheres que estiveram presas ou saíram do sistema prisional devem ser destinatárias de políticas específicas;

C. Criar e ampliar programas de trabalho para a contratação de pessoas presas ou com passagem pelo sistema criminal em todos os segmentos profissionais, desenvolvendo políticas específicas com essa finalidade e aplicando a elas a legislação trabalhista vigente;

D. Deve-se ter em vista que, para uma política efetiva de inserção no mercado de trabalho, não basta a criação de vagas, devendo ser consideradas as especificidades da população egressa, criando condições mínimas para que possam voltar ao trabalho após a saída do cárcere, incluindo orientação adequada para regularização documental, capacitação profissional e acesso ao transporte;

Muitas vezes os órgãos públicos municipais reproduzem a estigmatização já promovida pelo sistema penal, ao restringir de forma discriminatória a contratação de pessoas com condenação criminal. Na cidade de São Paulo, por exemplo, a Lei 7.329/69 impede que pessoas condenadas criminalmente, não importa há quanto tempo, exerçam a profissão de taxistas. Com essa regra, o município acaba criando uma pena de caráter perpétuo, ainda que não tenha competência para legislar em matéria penal.

E. Desenvolver políticas de combate a qualquer forma de discriminação às pessoas egressas e crianças e adolescentes em medida socioeducativa, com atenção ao Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAM);

F. Eliminar a necessidade de apresentar certidões de antecedentes criminais como requisito para participar de Conselhos Municipais e outras situações em que essa exigência tem efeito discriminatório. A população selecionada pelo sistema penal deve participar da construção de políticas públicas relacionadas ou não com a justiça criminal;

G. Garantir e respeitar o direito de acesso à informação das pessoas em contato com a justiça criminal para que tenham conhecimento da rede de serviços municipais de forma clara, simples e acessível. O município deve investir em cartilhas informativas sobre a rede disponível para pessoas que passaram pelo sistema, preocupando-se especialmente com o momento posterior à saída do cárcere;

Deve ser dada especial atenção ao momento imediatamente posterior à saída do cárcere, uma vez que, em liberdade, muitas pessoas não têm para onde ir. O município não deve esperar que esta situação se agrave para que a rede municipal possa ser acessada.

Algumas mulheres selecionadas pelo sistema penal e que são vítimas de violência doméstica são presas ao buscarem auxílio e orientações em órgãos como a Delegacia da Mulher. As medidas protetivas da Lei Maria da Penha não devem depender de um processo criminal e cabe ao município fortalecer a possibilidade de elas serem solicitadas em outros espaços que não a delegacia.

H. Investir na formação dos(as) trabalhadores(as) da rede de serviços municipais sobre as particularidades do atendimento a pessoas submetidas à justiça criminal, pautando a importância da atuação em rede, da não discriminação e da garantia do acesso a direitos. Deve ser estabelecido um procedimento padrão de encaminhamento para a Defensoria Pública ou órgãos competentes de defesa e proteção de direitos nos casos em que o atendimento social municipal identificar que a pessoa usuária do serviço possui pendências com o sistema de justiça.

Esta agenda tem como finalidade ampliar o debate sobre a justiça criminal no âmbito municipal. Ela foi construída a partir de diálogos com trabalhadores(as) das redes de serviços municipais e órgãos do sistema de justiça, assim como a partir da experiência cotidiana do ITTC no trabalho com mulheres migrantes presas e egressas.

Se o município no qual você trabalha possui exemplos de boas práticas relacionadas ao sistema criminal, nos informe.

Se quiserem mais informações sobre o tema ou apoio na formação de pessoal, nos procure.

Nosso contato é **comunica@ittc.org.br**

Realização:



Apoio:



Parceria:



ITTC - Instituto Terra, Trabalho e Cidadania

Rua Marquês de Itu, 298 - Vila Buarque

São Paulo - SP

01223-000

+55 (11) 3331-3355

www.ittc.org.br