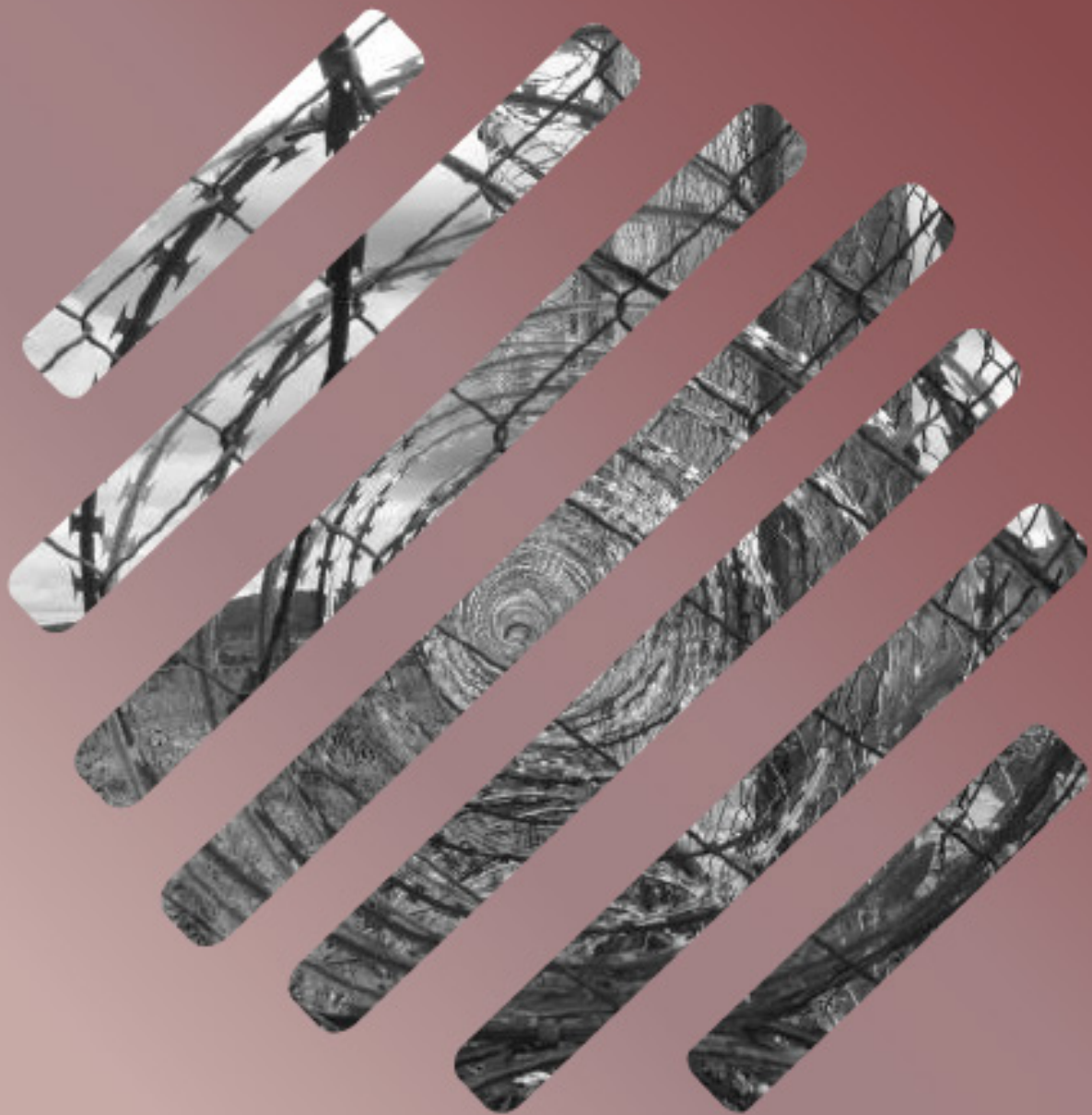


FORA DE FOCO

CAMINHOS E DESCAMINHOS DE UMA POLÍTICA DE
ALTERNATIVAS À PRISÃO



FORA DE FOCO

CAMINHOS E DESCAMINHOS DE UMA POLÍTICA DE ALTERNATIVAS À PRISÃO

Autoria:

Anderson Lobo da Fonseca
Heidi Ann Cerneka
Mariana Varela Camara
Raquel da Cruz Lima

1ª edição

Instituto Terra, Trabalho e Cidadania
São Paulo
2017

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Fora de foco : caminhos e descaminhos de uma política de alternativas à prisão / Anderson Lobo da Fonseca ... [et al.]. -- 1. ed. -- São Paulo : Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, 2017.

Outros autores: Heidi Ann Cerneka, Mariana Varela Camara, Raquel da Cruz Lima.

ISBN: 978-85-99948-07-1

1. Alternativas à prisão 2. Alternativas à pena de prisão - Brasil 3. Direito penal 4. Direito penal - Brasil 5. Direitos humanos 6. Justiça criminal

I. Fonseca, Anderson Lobo da. II. Cerneka, Heidi Ann. III. Camara, Mariana Varela. IV. Lima, Raquel da Cruz.

17-04987

CDU-343.244

Índices para catálogo sistemático:

1. Penas alternativas à prisão : Direito penal

343.244

EXPEDIENTE

Realização

Instituto Terra, Trabalho e Cidadania – ITTC, com apoio do Instituto Betty e Jacob Lafer

Diretoria 2014-2016

Michael Mary Nolan

Heidi Ann Cerneka

Verônica dos Santos Sionti

Denise Neri Blanes

Coordenação de pesquisa

Raquel da Cruz Lima

Equipe de pesquisa

Anderson Lobo da Fonseca

Heidi Ann Cerneka

Mariana Varela Camara

Katie Cierzan

Martha Laura Garcia

Sarah Nagy

Autoria

Anderson Lobo da Fonseca

Heidi Ann Cerneka

Mariana Varela Camara

Raquel da Cruz Lima

Revisão textual

Paulo Ferraz de C. Oliveira

Projeto Gráfico

Ana Luiza Uwai

Ana Navarrete

Letícia Vieira

Diagramação

Ana Luiza Uwai

Letícia Vieira

Ano

2017

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO _8

INTRODUÇÃO: UMA PROPOSTA DE OLHAR SOBRE AS ALTERNATIVAS PENAIS _9

METODOLOGIA _11

Métodos e instrumentos de análise

Formato do relatório

Sobre alternativas penais

1. A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE ALTERNATIVAS PENAIS _18

A política na atualidade

Estabelecendo definições

2. CONCEITUAÇÃO DAS ALTERNATIVAS _26

Conceituação em relação à política nacional de alternativas penais

Alternativas segundo suas finalidades políticas

Redução do encarceramento

Mudança de paradigma no sistema penal

Alternativas segundo momento processual de aplicação

Alternativas como medidas aplicadas

Alternativas pelos crimes abrangidos

Considerações

3. ALTERNATIVAS PENAIS NA MÍDIA _32

Centrais de alternativas, prisão provisória e audiências de custódia

Ressocialização, gênero e drogas

Monitoração eletrônica

Opinião de especialistas, respostas legislativas e observações finais

4. ESTUDO DE CASO: AS ALTERNATIVAS PENAIS EM SÃO PAULO_42

Conhecendo as centrais de penas e medidas alternativas de São Paulo

A visão das(os) funcionários(as) sobre seu trabalho

Entre a assistência e a punição: o lugar das cpmas

“Viabilizar o cumprimento”: o que significa o descumprimento

Disciplinas: relação entre juízes, técnicos e cumpridores

O valor da pena: escolhendo o trabalho

Crimes (s)em questão: resistência das entidades, preocupação com o estigma e exclusão da vítima

Principais dificuldades para o cumprimento das medidas: grupos vulneráveis e resistência

Processo de criação de centrais: negociações entre poderes públicos

Avaliação da política na perspectiva da equipe técnica

Considerações

5. BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS DE DESENCARCERAMENTO _60

Reduzindo a população carcerária

Mantendo uma população prisional constantemente baixa

Experiências sobre políticas de drogas

Redução do uso excessivo das alternativas penais

6. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES_66

Diretrizes gerais para uma política de alternativas penais de redução do encarceramento

Recomendações para os atores envolvidos na aplicação das alternativas penais

ANEXO 1: BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS_72

Europa

Américas

Ásia

África

Referências do Anexo 1

ANEXO 2: ROTEIRO DE ENTREVISTA_102

APRESENTAÇÃO

Enfrentamos no Brasil um grande problema, que não para de crescer: o encarceramento. O país já possui a quarta maior população prisional do mundo e sua taxa de crescimento é a segunda maior. Na legislação brasileira existem outras respostas aos conflitos sociais que não a prisão. As alternativas penais, como a prestação de serviço comunitário, são uma forma de punir sem prender.

O Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC), organização não governamental com histórica atuação no sistema prisional, especialmente com o público feminino, tem interesse especial no desenvolvimento das alternativas penais. Partindo do pressuposto de que a prisão é estruturalmente violadora dos direitos humanos¹, procuramos iniciativas que promovam a redução do encarceramento, adotando um ponto de vista que privilegia a atenção às particularidades das pessoas que são atingidas pelo sistema penal. As alternativas penais têm sido formuladas por atores estatais e da sociedade civil para cumprir essa função, mas ainda carregando um grande desconhecimento sobre o que sejam, como também recebendo pouco reconhecimento público, sendo entendidas pela opinião pública, muitas vezes, como medidas que beiram a impunidade. Além disso, muitas aplicações das alternativas penais têm se concentrado em delitos que não levariam uma pessoa para a prisão, como o uso de drogas.

Para desvendar o que existe no campo das alternativas penais, durante dois anos o ITTC dedicou-se a entender como essa política vem sendo estruturada, de fato, no país; as transformações observadas nas últimas décadas, seus potenciais e suas contradições. A análise qualitativa da política nacional se soma a uma pesquisa de campo nas Centrais de Penas e Medidas Alternativas (CPMAs) vinculadas à Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo (SAP), com base na qual buscamos observar os sentidos políticos dos discursos e das práticas adotadas pelos trabalhadores dessas unidades.

Nosso intuito foi entender se as alternativas têm um real caráter desencarcerador, ou se elas se constituem apenas como mais um complemento à prisão. Não se trata, porém, de mera avaliação de uma política estabelecida, mas da busca por contribuir com a construção de uma política pública de justiça criminal que combata o encarceramento.²

¹ Este pressuposto se fundamenta na observação prática e na discussão teórica desenvolvidas pelo Instituto, as quais nos ajudaram a perceber que os problemas conjunturais que acompanham o desenvolvimento das prisões no Brasil (superlotação, maus-tratos, tratamentos degradantes, falta de assistência material etc.), fazem parte da própria concepção da prisão como instrumento de punição. Ainda que esses problemas conjunturais fossem resolvidos, entendemos que a “prisão boa” não existe, considerando os princípios da menor elegibilidade, da seletividade penal, entre outros, que estão na base dessa instituição. Nesse sentido, ainda que a discussão sobre alternativas penais esteja relacionada às demandas de melhoria das formas punitivas privativas de liberdade, vamos abordar, principalmente as alternativas voltadas à sua não utilização.

² No anexo III, estão sistematizadas as conclusões trazidas por esta pesquisa sobre as medidas que devem ser adotadas para garantir que a política de alternativas penais seja, de fato, desencarceradora.

INTRODUÇÃO

UMA PROPOSTA DE OLHAR SOBRE AS ALTERNATIVAS PENAIS

O sistema penal, entendido como conjunto articulado de instâncias estatais de controle social punitivo, é estruturalmente violador de direitos. Um dos momentos de maior concentração dessas violências se materializa no espaço do cárcere. No Brasil, a dimensão dessa realidade destinada a uma parcela específica da população – pessoas pobres e negras – pode ser percebida pelos números: segundo dados oficiais de 2014, já havíamos ultrapassado a marca de 600 mil pessoas presas no território nacional¹.

Buscando enfrentar essa realidade, as alternativas penais surgem, em uma agenda internacional pelo desencarceramento, como possibilidade de modificação da realidade do encarceramento massivo e, de certa forma, transformação das práticas do sistema penal. Isso significa dizer que mais do que a possibilidade de reduzir a população carcerária, as alternativas penais, dotadas de diferentes instrumentais, têm o potencial de modificar os métodos tradicionais do sistema para lidar com os conflitos sociais.

As alternativas penais podem ser definidas como conjunto de procedimentos punitivos de justiça criminal voltados a responder infrações penais sem o encarceramento. A ideia surge como proposta de punir sem se valer da prisão, de forma a gerar menos restrições de direitos e garantias fundamentais quando comparada ao cárcere. Essa perspectiva se pauta, ainda, pela redução do escopo penal e das violências produzidas pelo sistema. Assim, como ferramenta de justiça, a aplicação das alternativas penais deve ser orientada pela presunção de inocência, pelo direito à defesa e pelas demais garantias do devido processo legal.

Pudemos observar pela pesquisa que as alternativas ainda operam de forma seletiva, envolvidas que estão no funcionamento tradicional do sistema penal. A sua aplicação tem se restringido apenas aos crimes considerados menos graves, limitando o seu potencial de desencarcerador a níveis muito baixos. Isso significa dizer que há um contingente significativo de pessoas que pode-

riam receber alternativas, sobretudo medidas cautelares, mas em razão da sua aplicação seletiva ainda não puderam ser direcionadas para fora dos presídios. Para que essa realidade se modifique, é preciso não só expandir a quantidade de centrais de alternativas penais, mas também que os atores do sistema de justiça atuem de maneira distinta, orientando seus esforços para a redução da população carcerária, minimização das violações do sistema penal, bem como deem abertura para outras práticas que lidem com conflitos sociais.

Essa abertura para práticas distintas refere-se, entre outras coisas, à abertura para que o trabalho da equipe psicossocial possa ser feito de maneira a não se tornar um mero acompanhamento cartorial da penal. É principalmente a capacidade de enxergar a pessoa e a sua realidade para além dos marcos do suposto crime e de sua punição que chama a atenção nesse trabalho. Essa consideração

da realidade em que as pessoas seccionadas pelo sistema penal se inserem perpassa, ainda, a interdisciplinaridade e a complementariedade entre os profissionais de diversos saberes e vinculações institucionais, abrindo campos interessantes para repensar as respostas tradicionais do sistema de justiça.

Nesse espaço qualificado de escuta, as dificuldades reais da pessoa serão utilizadas tão somente para ajudar a identificar novas demandas que também precisam ser consideradas pelo Judiciário, afastando o uso de condições de vulnerabilidade para agravar sua situação jurídica. Para tanto, o encaminhamento do Judiciário deve ser aberto o bastante para permitir que a equipe psicossocial, em parceria com a pessoa para quem a medida se aplica, formule a execução da pena ou medida em concreto, desde sua caracterização até a forma de cumprimento e o oferecimento de outros serviços interdisciplinares.

As penas e medidas alternativas consideradas por nós de maior interesse são aquelas que efetivamente cumprem o papel de desencarcerar e que conseguem se adequar à realidade da pessoa acusada. Dessa forma, o diagnóstico sobre os males inerentes ao cárcere e a urgência da sua necessária redução, que acompanha as alternativas penais desde sua criação, pode integrar também um olhar mais atento às pessoas condenadas e acusadas pelo sistema de justiça criminal. As alternativas penais têm sua finalidade descaracterizada ao se concretizarem como expansão do controle de determinadas pessoas. Esse é o debate com o qual pretendemos contribuir.

¹ BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informacoes Penitenciarias – INFOPEN Dezembro de 2014. Disponível em: <<http://bit.ly/infopendez14>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

METODOLOGIA

Este relatório é composto por levantamentos de diferentes naturezas:

- (i) Análise qualitativa do desenvolvimento da política nacional de alternativas penais;
- (ii) Investigação sobre as definições de alternativas penais;
- (iii) Sistematização do debate sobre alternativas penais na mídia;
- (iv) Pesquisa qualitativa sobre as centrais de penas e medidas alternativas no estado de São Paulo;
- (v) Mapeamento de boas práticas internacionais de desencarceramento.

Em nosso país, o debate acerca das alternativas à prisão se volta, antes de mais nada, à produção de novas informações sobre a aplicação das alternativas penais no Brasil e em países que tiveram práticas exitosas de desencarceramento. Todos os nossos procedimentos de pesquisa almejam subsidiar uma reflexão ampla sobre as potencialidade e limitações do tema.

Em síntese, procurou-se responder aos seguintes questionamentos:

1. As alternativas penais se constituem como caminho alternativo ao encarceramento ou são apenas uma forma complementar de punição?
2. O que são as alternativas penais? Qual é seu grau de consolidação institucional e como elas funcionam no fluxo do sistema penal?
3. Qual é o histórico de disputa política em torno do tema e qual é o seu momento atual?
4. Com base na crítica ao encarceramento, estrutural e conjunturalmente violador de direitos humanos, quais são as possíveis saídas propositivas e quais são as alternativas ao encarceramento?
5. De que forma esse debate se insere no mundo e o que pode ser incorporado no Brasil?

Para respondê-los, algumas iniciativas distintas de pesquisa foram tomadas:

- Conceituar as alternativas penais de forma independente em relação às conceituações oficiais, buscando padronizar o vocabulário para o debate público.
- Analisar, qualitativamente, a política de alternativas penais em âmbito nacional, acompanhado de um estudo de caso no estado de São Paulo.
- Identificar boas práticas internacionais de redução do encarceramento e de alternativas penais.

Não se trata, porém, de mera avaliação de uma política estabelecida, mas da busca por contribuir com a construção de uma política pública de justiça criminal que combata o encarceramento. Para isso, foram identificadas boas práticas internacionais que levaram à redução do encarceramento em outros países. Desse modo, paralelamente à sua execução, a pesquisa buscou sensibilizar membros do sistema de justiça, sobretudo juízes, para a necessidade de reduzir o encarceramento.

MÉTODOS E INSTRUMENTOS DE ANÁLISE

Para a **(i) pesquisa qualitativa sobre a Política Nacional de Alternativas Penais**, produzida pelo governo federal por meio da Coordenação Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas (CGPMA), vinculada

ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen), foi feito levantamento e estudo de bibliografia, incluindo livros e artigos acadêmicos, assim como relatórios produzidos sobre o tema por organizações nacionais e internacionais. Os resultados encontrados foram confrontados com a legislação nacional e as diretrizes da Política Nacional de Alternativas Penais encontradas nos documentos institucionais levantados, de modo a identificar os principais elementos das alternativas penais no país.

Parte significativa do trabalho de análise da política de alternativas penais foi feita pela inserção do ITTC em espaços de discussão e deliberação sobre o tema, o que incluiu a participação e organização de fóruns e seminários. Foram realizadas algumas entrevistas com atores-chave, tanto na gestão dessa política quanto na execução e na avaliação dela, permitindo a resolução de dúvidas específicas que surgiram no decurso da pesquisa.

Quanto à **(ii) conceituação das alternativas penais** e a padronização do vocabulário sobre alternativas penais para o debate público, também realizamos levantamento bibliográfico e percebemos uma frequente confusão entre os conceitos de *alternativas penais* e *penas alternativas*. Notamos também um hiato entre a concepção de funcionários de varas de execução penal e de secretarias de justiça e segurança sobre o que são as alternativas penais. Outra dimensão do problema relativo à conceituação está relacionada ao fato de a amplitude do termo permitir a reunião de medidas

bastante distintas entre si – como a prestação pecuniária e a justiça restaurativa¹ – sob a mesma denominação.

Em relação à **(iii) sistematização do debate sobre alternativas penais na mídia**, acompanhamos a incidência do tema na mídia, buscando traçar as principais tendências, formas de abordagem e significados atribuídos a essa política. As notícias foram acompanhadas por meio de ferramentas de *clipping* e do *Google Alert*, utilizando-se o termo de pesquisa “alternativas penais”.

A avaliação da implementação da Política Nacional de Alternativas Penais foi realizada por **(iv) trabalho de campo, por meio de visitas em determinadas Centrais de Penas e Medidas Alternativas (CPMAs)** e de entrevistas com seus funcionários. Buscou-se, com isso, entender a estrutura dessas unidades (estrutura organizacional, capacidade de atendimento etc.), sua dinâmica de funcionamento e como elas se relacionam com as diversas demandas que são mobilizadas – tanto sociais (apenado, vítima e comunidade) quanto em relação a outras instituições (entidades parceiras, Judiciário, SAP, entre outras). Além disso, investigamos a percepção dos funcionários sobre como eles próprios avaliam o trabalho realizado em termos de efetividade da política, cumprimento de suas diretrizes e potencial de expansão desse modelo.

A pesquisa realizada nas Centrais buscou avaliar o modelo de implementação de alternativas penais, por meio da cooperação entre Judiciário e Executivo², fi-

cando os Executivos estaduais e municipais responsáveis pela fiscalização e acompanhamento interdisciplinar dos apenados. Nas unidades centrais, nos dedicamos aos elementos estruturais da coordenação da política de alternativas da Secretaria de Administração Penitenciária (SAP), considerando o maior fluxo e experiência dos funcionários, assim como a existência dos cargos de direção. Além disso, investigamos os diferentes impactos e obstáculos no cumprimento das alternativas penais decorrentes de questões de gênero.

Nessa etapa, nosso **problema de pesquisa** foi avaliar, na prática, *o que é e como funciona a política de alternativas penais do estado de São Paulo e como o modelo de implantação adotado em cada localidade pode impactar os resultados dessa política*. Foram levantadas duas hipóteses: na primeira, aventamos que o campo executivo, responsável por administrar as penas e medidas, dar resoluções a cada caso e lidar com as demandas dos mais diversos atores, teria papel muito importante na definição das alternativas, de modo que esta não ficasse restrita aos juízes. A segunda hipótese sustenta a ideia de que o modelo de implantação executiva seria responsável pelos resultados dessa política e pela adesão ou não dos demais setores à aplicação de alternativas.

Os dados para essa parte pesquisa foram coletados por meio de **aplicação de questionário**, assim como de realização de **entrevistas semiestruturadas**. As informações coletadas no questionário serviram para elaborar um peque-

no levantamento sobre o perfil das unidades analisadas, buscando compreender as semelhanças e as diferenças das estruturas em cada localidade, especialmente em termos de capacidade e formação de pessoal. As entrevistas semiestruturadas, por sua vez, visaram compreender a percepção dos funcionários sobre o trabalho exercido por eles, de forma comparativa entre as diferentes centrais³.

Buscamos unidades que fossem representativas da diversidade encontrada no estado de São Paulo, levando em consideração os seguintes elementos:

- Unidades de coordenação versus unidades de operacionalização.
- Municípios de diferentes portes – segundo parâmetros censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- Municípios centrais versus municípios do interior.
- Unidades de diferentes regiões administrativas.
- Unidades com peculiaridades conhecidas.

Para a realização das entrevistas com os funcionários foi necessário submeter o projeto de pesquisa à aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da Secretaria de Administração Penitenciária (CEP/SAP). A impossibilidade de adaptação posterior dos instrumentos de pesquisa (como roteiro de entrevista e formulários) ao campo investigado, bem como do próprio escopo e finalidades da investigação dificultou a concreti-

zação de algumas adaptações que a equipe de pesquisa entendeu como pertinentes, o que não permitiu grande manejo para aprimorar a investigação. De qualquer forma, após a autorização do CEP/SAP e a comunicação oficial da Secretaria às unidades sobre a pesquisa, foram agendadas as visitas, que ocorreram ao longo dos meses de maio a julho de 2015.

No momento do agendamento, os técnicos responsáveis foram orientados a preencher um formulário *online*, que solicitava informações gerais sobre as respectivas unidades, como a quantidade de funcionários, seu perfil, a forma de ingresso no cargo, o número de atendidos, as principais ocupações na prestação de serviços à comunidade, o orçamento médio, entre alguns outros dados. Das oito unidades visitadas, cinco delas responderam ao formulário *online*.

Entrevistamos as diretorias de todas as centrais, assim como funcionárias e funcionários envolvidos na gestão dos estabelecimentos, por meio de visitas de um ou dois dias nas unidades. Em cada uma dessas localidades, a entrevista ocorreu dentro do estabelecimento, em sala escolhida pelos participantes. A escolha dos funcionários entrevistados priorizou a variedade de perfis, compreendendo com isso a diversidade de gênero, cargos (coordenadores, diretores, técnicos e estagiários), formação (direito, serviço social, psicologia) e tempo de experiência. As entrevistas foram individuais e registradas por gravador. A fim de ilustrar a análise sobre os estabelecimentos das CPMAs,

utilizamos fotografias produzidas pela equipe durante as visitas.

Por fim, o **(v) levantamento de boas práticas internacionais de alternativas ao encarceramento** consistiu em pesquisa de notícias, relatórios, artigos acadêmicos, além de conversas com pesquisadores⁴ da área. Foi feita uma parceria com a Loyola University Chicago – School of Law, que permitiu mobilizar quatro pesquisadoras para expandir o levantamento de boas práticas internacionais que tivessem promovido o desencarceramento. Essas pesquisadoras trabalharam com base em um roteiro elaborado pela equipe, que buscava identificar os principais elementos que compunham cada iniciativa estudada.

As diversas técnicas e procedimentos de pesquisa nos possibilitou elaborar um olhar amplo e plural sobre as questões que permeiam tanto a idealização quanto a concretização das alternativas penais. A análise sobre a Política Nacional de Alternativas Penais se articula à investigação sobre as diferenças políticas nos conteúdos das alternativas, pois estabelece o entendimento oficial do Poder Executivo sobre isso. Concomitantemente, a pesquisa qualitativa focada no cotidiano das centrais de penas e medidas alternativas em São Paulo permite compreender como a política tem se materializado, e, portanto, avaliar se a conceituação elaborada de fato se torna realidade. Além disso, a visão do debate sobre alternativas penais na mídia acrescenta a perspectiva de discussão pública que pode influenciar a implementação

da política. Por fim, o panorama de boas práticas internacionais de desencarceramento viabiliza uma reflexão acerca de outras possibilidades de resolução de conflitos, considerando os diferentes contextos históricos, políticos e econômicos.

FORMATO DO RELATÓRIO

O presente relatório se divide em *quatro capítulos autônomos*, cada um com seu próprio objeto e metodologia, mas que se articulam e complementam, a fim de responder às questionamentos mencionados anteriormente. Os capítulos são precedidos por uma introdução com uma breve explicação sobre o tema, para subsidiar o entendimento sobre eles, especialmente para quem não está familiarizado com as especificidades técnicas do assunto e considerações que sintetizam as reflexões tecidas.

O **primeiro capítulo** (“**A construção de uma Política Nacional de Alternativas Penais**”) se dedica a analisar a evolução e o momento atual da Política Nacional de Alternativas Penais. Traçamos o histórico de suas principais alterações, apresentando diagnósticos provenientes de pesquisas externas e de documentos oficiais. É com essa análise que nos posicionamos, propondo uma abordagem preferencial pelo desencarceramento, e, analisando o contexto atual, apontamos os principais focos de tensão e disputa política sobre o tema.

O **segundo capítulo** (“**Conceituação das alternativas**”) trata da análise conceitual. Nele, tenta-

mos lidar com a complexidade do assunto e padronizar um vocabulário, que também é objeto de disputa. Com base em um conceito amplo, única forma capaz de agregar tantos sentidos diferentes, explicamos ainda que o assunto está sujeito a distintas perspectivas de abordagem. Com isso, pretendemos tornar o assunto menos complexo e decifrar as diversas concepções sobre a política que sustentam cada abordagem diferente.

O **terceiro capítulo** (“**Alternativas penais na mídia**”) traz os resultados do monitoramento das alternativas penais na mídia. Sistematizamos os achados em temas, por meio dos quais as notícias se articulam, com a finalidade de identificar os assuntos que trazem à tona a pauta das alternativas penais e aprimorar o entendimento sobre eles, reconhecer a repercussão gerada por essa política e auxiliar na identificação dos eventos políticos capazes de movimentar esse contexto.

O **quarto capítulo** (“**Estudo de caso: as alternativas penais em São Paulo**”), mais extenso, traz os resultados da pesquisa de campo realizada nas CPMA de estado de São Paulo. Essa iniciativa de pesquisa pretende entender como as discussões conceituais, teóricas e contextuais da política em sua totalidade se refletem, de fato, na estrutura, no cotidiano e na percepção dos funcionários de diversos estratos da implantação e operacionalização dessa política. Pela análise e observação da política paulista, tratamos os diversos temas que compõem os discursos e as práticas dos atores

envolvidos.

O **quinto capítulo** (“**Boas práticas internacionais de encarceramento**”), por fim, é composto pelo levantamento das boas práticas internacionais mencionado anteriormente. Elaboramos algumas questões norteadoras da nossa busca que ajudaram a contextualizar o cenário brasileiro de encarceramento em relação ao debate e às práticas internacionais. Além dessas, o Anexo 1 traz o levantamento de boas práticas internacionais que foi realizado no âmbito da parceria com a Loyola University Chicago – School of Law. Este, realizado com a ajuda de 4 pesquisadoras, enfrentou questões mais minuciosas a fim de investigar as particularidades de cada país.

SOBRE AS ALTERNATIVAS PENAIS

Com o intuito de auxiliar o entendimento dos capítulos a seguir, esboçamos uma breve explicação sobre as alternativas penais. Grande parte da pesquisa trata de aprofundar e problematizar essa discussão, tanto conceitual quanto contextualmente. No entanto, em especial para as pessoas que não são da área, é oportuno construir uma base comum a partir da qual os capítulos serão aprofundados.

Alternativas penais não são uma, mas várias formas diferentes de punir sem prender, com distintas naturezas jurídicas e operacionalizações, voltadas a crimes, contextos e momentos diversos. A Política Nacional de Alternativas Penais, entretanto, coloca-as, apesar de distintas, circunscritas sob

a mesma nomeação. Ainda que o relatório busque aprofundar suas diferenças, seja por natureza, operacionalização, finalidade política ou momento de aplicação, optamos por usá-las também em sentido amplo, no mesmo sentido que a Política Nacional. Isso porque, apesar de importantes de serem diferenciadas, a utilização do sentido mais amplo das alternativas penais permite que o cárcere, como problema, adquira protagonismo – e é com a resolução desse problema que buscamos contribuir.

De acordo com a Política Nacional, conforme a Portaria nº. 2594/11 do Ministério da Justiça, as alternativas penais se referem ao seguinte conjunto de institutos jurídicos:

1. **Transação penal (art. 76, da Lei 9.099/95):** negociação feita entre o Ministério Público e o acusado de crime de pequeno potencial ofensivo em tramitação no Juizado Especial Criminal (Jecrim), que aplica pena restritiva de direito ou multa ao acusado sem que haja continuidade do processo e possível condenação ou absolvição ao final. Caso a penalidade seja cumprida, o processo é extinto sem julgamento; caso contrário, é dado prosseguimento a ele.
2. **Suspensão condicional do processo (art. 89, da Lei 9.099/95):** proposta do Ministério Público em alguns casos que tramitam no Jecrim para que, iniciado o processo,

ele seja suspenso e possivelmente extinto sem julgamento, desde que o acusado cumpra determinadas restrições de direitos em um período de tempo a ser determinado.

3. **Suspensão condicional da pena privativa de liberdade (art. 77, do Código Penal):** para pessoas condenadas a pena privativa de liberdade não superior a dois anos, entre outros requisitos, a execução da pena pode ser suspensa mediante o cumprimento de pena alternativa e de medidas restritivas de direitos. Caso as condições sejam observadas, a pessoa condenada tem sua pena extinta; caso contrário, terá de cumpri-la na integralidade.
4. **Penas restritivas de direitos (art. 43 e incisos do Código Penal):** para pessoas condenadas a pena privativa de liberdade não superior a quatro anos, entre outros requisitos, a pena pode ser substituída por restrições de direito. Caso a pessoa cumpra sua pena, ela é dada como terminada; caso haja descumprimento injustificado, ela é convertida, novamente, em pena privativa de liberdade.
5. **Conciliação, mediação, programas de justiça restaurativa realizados por meio dos órgãos do sistema de justiça e por outros mecanismos extrajudiciais de intervenção:** formas alternativas de resolução de conflitos, dentro ou fora do sistema de justiça criminal, nas quais

prevalece o acordo entre as partes (lesada e acusada) ou envolvendo terceiros, cujo principal objeto é a reparação dos danos. São mecanismos muito diversos entre si, com divergências metodológicas e sem regulamentação legal estrita no momento⁵.

6. Medidas cautelares pessoais diversas da prisão (art. 319, do Código de Processo Penal): medidas restritivas para pessoas que respondem inquéritos policiais ou processos em liberdade, com a finalidade de garantir a investigação e a aplicação da lei penal, ou, em casos expressamente previstos, para evitar a

prática de novos crimes. São medidas punitivas de caráter processual, ou seja, seu cumprimento ou descumprimento não têm efeitos em relação à possível pena aplicada. Entre as medidas cautelares diversas da prisão, a fiança é a mais conhecida.

7. Medidas protetivas de urgência (arts. 22 a 24, da Lei. 11.340/06): assim como as medidas cautelares pessoais diversas da prisão, são medidas processuais previstas especificamente para casos de violência doméstica ou familiar contra a mulher (Lei Maria da Penha). Diferente das medidas cautelares, elas

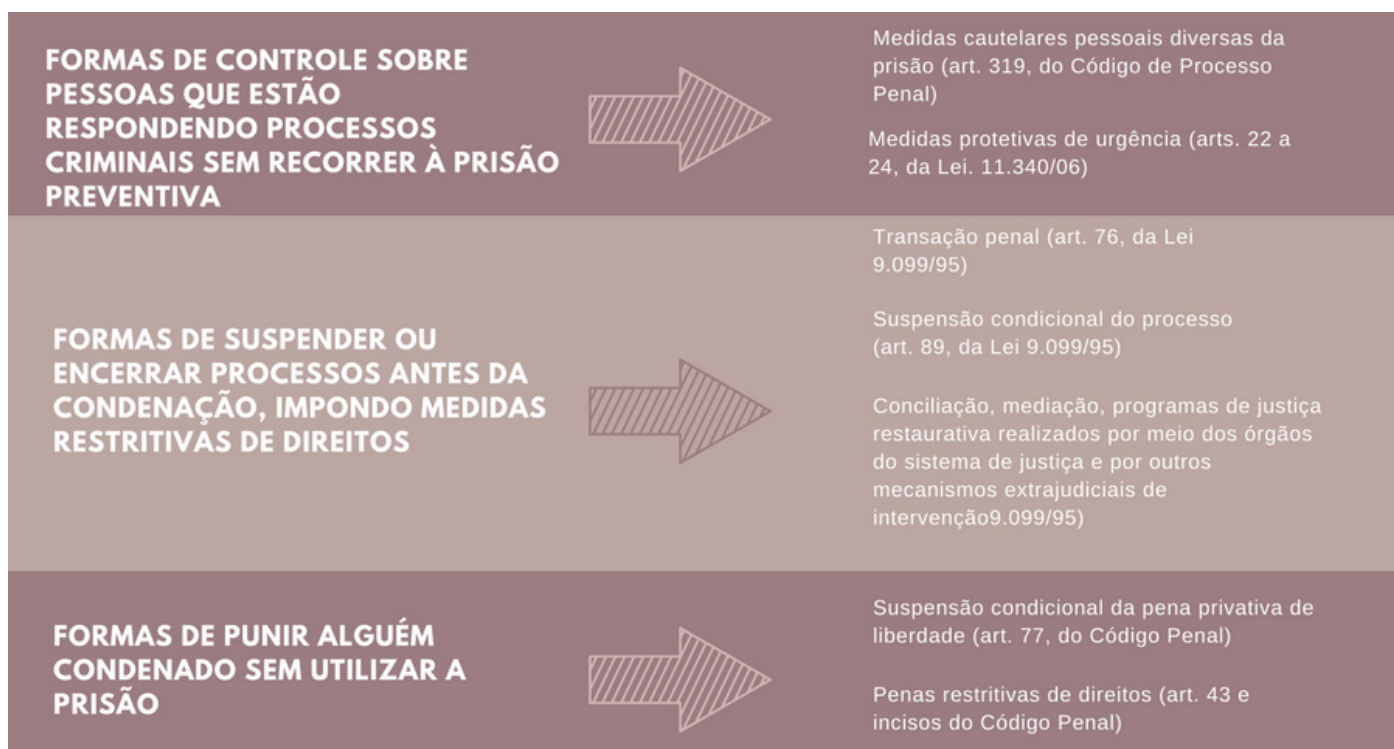
são aplicadas não para a garantia do processo, mas para interromper processos continuados de violência.

Cada um desses institutos tem uma aplicação diferente e traz diferentes restrições de direitos (prestação de serviços comunitários, proibição de frequentar determinados lugares etc.), podendo ser aplicados antes ou depois de uma condenação criminal. Em geral, são medidas aplicáveis para crimes menos graves, que têm penas menores ou são praticados sem violência. Algumas alternativas servem, porém, para todos os tipos de crime, principalmente quando a pessoa ainda não foi condenada.

O Artigo 61, da Lei nº 9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais Criminais), define que infrações penais de menor potencial ofensivo são as que apresentam pena máxima não superior a dois anos.

Exemplos: lesão corporal leve; ameaça; dano; resistência; desacato; posse de entorpecente para uso próprio; omissão de socorro por condutor de veículo em acidente; calúnia; difamação; injúria

Utilizando a definição do Ministério da Justiça, podemos separar as alternativas penais entre:



Ainda pelo uso dessa definição, deixamos de fora do conceito de alternativas penais outras medidas de retirada das pessoas da prisão, como pena de multa, livramento condicional, indulto e progressão de regime. Uma possível razão para o Ministério da Justiça ter feito essa exclusão é o fato de essas medidas não impedirem a prisão ou substituí-la, mas serem utilizadas junto a ela.

Essa listagem institucional de quais medidas podem ser caracterizadas como alternativas penais apresenta aspectos positivos e negativos. Por um lado, parece interessante jogar luz sobre um tema comum a todas as alternativas, uma vez que todas as medidas dialogam com a temática da menor gravidade dos delitos e da superpopulação carcerária. De outro lado, vemos com preocupação a tentativa de caracterizá-las todas da mesma forma, direcionando por exemplo, sentidos restaurativos para práticas que são penais, legitimando e agregando apoio para medidas que ainda podem ser altamente violadoras (como toda a discussão sobre a inclusão

ou não do monitoramento eletrônico na política).

Como as alternativas penais são medidas punitivas realizadas em liberdade, elas exigem formas diferentes de fiscalização do seu cumprimento, além da simples presença física da pessoa dentro de uma instituição prisional. Esse aspecto, menos presente nas medidas monetarizadas (fiança e prestação pecuniária) e mais presente nas medidas comportamentais (prestação de serviços comunitários e participação em cursos), costuma ser apontado como obstáculo para a aplicação e expansão das medidas. Além disso, por serem potencialmente menos violadoras do que a privação da liberdade em prisões, acabam sendo interpretadas pela opinião pública como impunidade (alguém comete um crime e não vai preso). Apesar disso, a expansão das centrais de penas e medidas no Brasil é considerável.

Partimos do princípio de que a prisão é estruturalmente violadora dos direitos humanos. Entendemos que o sistema carcerário

reforça as desigualdades e violações de direitos observadas na sociedade, atingindo de forma mais danosa as pessoas mais vulneráveis - o que se viu confirmado nesta pesquisa. Entendemos, ainda, que o aprisionamento de pessoas é derivado de uma escolha política sobre o que fazer com os conflitos sociais da sociedade contemporânea, que se estruturam em desigualdades de classe, raça e gênero.

Com base nisso, as nossas questões se propõem a entender o potencial das alternativas penais em promover a melhoria dessas situações, isto é, o desencarceramento, ou mesmo a percepção de que, ainda que instauradas no intuito de reduzir a população carcerária, a política pode provocar o aumento do controle punitivo do estado se sua expansão não for acompanhada de uma atuação adequada dos atores do sistema de justiça. Por isso, buscamos analisar as virtuosidades e problemas da política a fim de fornecer instrumentais para sua possível melhoria no sentido de concretizar o desencarceramento.

¹ A **prestação pecuniária** (PP) é uma pena ou medida alternativa que consiste em pagar determinada quantia de dinheiro à vítima do crime ou a alguma organização social sem fins lucrativos, modalidade que ficou conhecida negativamente como “pagar cestas básicas”, considerada pelo senso comum como impunidade. Por sua vez, a **justiça restaurativa** é uma forma muito diversa de se resolver os conflitos. De forma geral e simplista, não se trata de gerar uma quantidade de sofrimento ao condenado equivalente ao dano que causou (retribuição), mas de restaurar os vínculos rompidos pelo conflito, sem, necessariamente, a aplicação de punição. Em nossa pesquisa, esses modelos alternativos são contrapostos devido à diferença entre a complexidade, os procedimentos e os princípios informadores dessas modalidades diversas.

² Esse modelo de implementação da política de alternativas penais é proposto, atualmente, pelo Ministério da Justiça, de maneira distinta do modelo anterior, no qual se propunha que o Judiciário fosse o responsável desde a aplicação da pena ou medida alternativa no processo penal até o acompanhamento direto de sua execução, disponibilizando corpo técnico interdisciplinar próprio. Esses dois modelos coexistem nos dias de hoje, conforme descrito na análise qualitativa da política. O atual desenho de competências sobre essa política pode ser acessado no documento “Política de alternativas penais: a concepção de uma política de segurança pública e de justiça”, do Ministério da Justiça, disponível em: <http://migre.me/toFMO>. Acesso em: 17 jan. 2017.

³ As entrevistas semiestruturadas constituem um tipo particular de entrevista que permite certa mobilidade por parte do pesquisador em relação à condução da pesquisa. Ainda que haja uma estruturação prévia de questões que serão feitas na entrevista, elas funcionam como diretriz, muitas vezes ordenadas em blocos, mas não como determinantes. Dessa forma, é possível apreender melhor as diferenças entre os entrevistados e deixar que os assuntos percorram caminhos não estipulados previamente.

⁴ Pesquisadoras da Loyola University Chicago – School of Law: Katie Cierzan; Martha Laura Garcia; Sarah Nagy.

⁵ Em 31 de maio de 2016, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou a resolução 225/2016, com diretrizes para implementação e difusão da justiça restaurativa no Poder Judiciário.

1

A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE ALTERNATIVAS PENAIS

As alternativas penais estão inseridas em um debate mais amplo de agenda internacional pelo desencarceramento, que tem como objetivo a redução da superpopulação prisional ou até mesmo a instauração de um novo paradigma para o tratamento dos conflitos sociais. Essas iniciativas são promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU)¹, Organização dos Estados Americanos (OEA)² e por diversas organizações internacionais e estão consolidadas em diversos documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário³.

No Brasil, as alternativas penais datam, pelo menos, da reforma do Código Penal de 1984, que já discorria sobre a importância das penas restritivas de direito, no sentido de evitar a “ação criminógena” e a “perniciosidade” do cárcere, conforme consta da exposição de motivos da parte geral:

*26. Uma política criminal orientada no sentido de proteger a sociedade terá de restringir a pena privativa da liberdade aos casos de reconhecida necessidade, como meio eficaz de **impedir a ação criminógena cada vez maior do cárcere**. Esta filosofia importa obviamente na busca de sanções outras para **delinquentes sem periculosidade ou crimes menos graves**. Não se trata de **combater ou condenar a pena privativa da liberdade como resposta penal básica ao delito**. Tal como no Brasil, a pena de prisão se encontra no âmago dos sistemas penais de todo o mundo. O que por ora se discute é a sua limitação aos casos de reconhecida necessidade.*

27. As críticas que em todos os países se tem feito à pena privativa da liberdade fundamentam-se em fatos de crescente importância social, tais como o tipo de tratamento penal frequentemente inadequado e quase sempre pernicioso, a inutilidade dos métodos até agora empregados no tratamento de delinquentes habituais e multi-reincidentes, os elevados custos da construção e manutenção dos estabelecimentos penais, as consequências maléficas para os infratores primários, ocasionais ou responsáveis por delitos de pequena significação, sujeitos, na intimidade do cárcere, a sevícias, corrupção e perda paulatina da aptidão para o trabalho. (grifos nossos)

É perceptível nesses excertos que a construção de uma política penal alternativa, pelo menos no que foi levado ao texto legislativo, tinha como finalidade a *relegitimação* do cárcere, buscando retirar dele os “delinquentes sem periculosidade” e os que cometeram crimes menos graves, reservando a prisão para os casos mais graves em que ela seria necessária. Esses argumentos são mobilizados até hoje ao se sustentar que não se trata de prender menos, mas de *prender melhor*. A prisão, dessa perspectiva, ainda é acionada como resposta principal para grande parte dos casos. A redução de custos e o combate à reincidência também figuram como outros principais fatores envolvidos na consolidação e justificação dessa política.

Ainda assim, essa legislação previa poucos institutos alternativos, como a pena restritiva de direitos em substituição à pena privativa de liberdade e a suspensão condicional da pena, ambas com possibilidade de aplicação muito pequena devido à restrição das penas máximas. Os passos legislativos seguintes foram: i) a criação de Juizados Especiais (cíveis e criminais – JEC e Jecrim) para viabilizar um caminho processual alternativo para as “pequenas causas”, mais célere e flexível, e com novos institutos para aplicar penas e medidas alternativas, como a transação penal e a suspensão condicional do processo (Lei 9.099/1995); ii) a compatibilização do Código Penal com os Jecrim, aumentando os limites de pena para os quais seriam possíveis a aplicação dos institutos alternativos ali previstos, além de regular elementos concretos sobre a execução dessas penas (Lei 9.714/1998).

Esse movimento não surgiu do nada, mas principalmente da atuação de atores do sistema de justiça que levaram essas mudanças

à frente. A criação de novos institutos na lei e a posterior estruturação sobre as penas e medidas alternativas eram mobilizadas por alguns poucos atores engajados, mas ainda careciam de estruturas para execução, sendo que a dificuldade de fiscalização dessas medidas em meio aberto era um argumento bastante forte para a sua não aplicação.

Com o objetivo de sistematizar essas iniciativas esparsas e fomentar a aplicação de penas e medidas alternativas, o Poder Executivo Federal foi mobilizado para a criação de órgãos e programas. A chamada Política Nacional de Penas e Medidas Alternativas foi assim iniciada, em 2000, com a criação da Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (Cenapa), dentro do Ministério da Justiça (Secretaria Nacional de Justiça). Essa política tomava forma por meio de convênios entre o Ministério da Justiça e as unidades da Federação para criação de estruturas de fiscalização, produção de dados e monitoramento de resultados e pelo convencimento dos atores do sistema de justiça sobre o papel das penas e medidas alternativas (PMAs), com a realização de seminários, no sentido de vencer as resistências contra essas medidas.

Em sentido contrário à expansão das PMAs, houve mobilização contestadora bastante forte, apontando a banalização dessas medidas (como as “cestas básicas”), associadas à impunidade. Nesse sentido, podemos enxergar o advento das leis 11.340 (Lei Maria da Penha) e 11.343 (Lei de Drogas), ambas aprovadas em 2006 e que excluíam possibilidades de penas e medidas alternativas para os crimes que previam⁴. Por sua vez, a Lei Maria da Penha criou um novo instituto e novas modalidades de PMAs, as medidas protetivas de urgência, antecipando a

introdução das medidas cautelares diversas da prisão no ordenamento brasileiro, que só ocorreu, definitivamente, em 2011.

Quanto aos resultados dessa política, é possível verificar uma considerável expansão das centrais de alternativas penais desde a sua implementação legislativa, sendo que em 2009 o Brasil já contava com mais de 400 centrais ou varas especializadas na sua aplicação, ainda que a destinação de recursos para as alternativas fosse de 5% do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) em 2011, valor dez vezes menor que aquele destinado apenas a estabelecimentos prisionais. Já o estudo realizado pelo Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delincente (Ilanud), em 2006⁵, demonstrou que o crescimento da aplicação das penas e medidas alternativas não resultou na diminuição das taxas de encarceramento no país, que continuaram crescendo. Pelo contrário, as alternativas serviram de reforço do controle punitivo estatal, já que a seletividade das penas e medidas alternativas (destinadas, sobretudo, aos crimes menos graves e aos cometidos sem violência) acabava por direcioná-las para outros tipos de delito, motivadores, mas não a principal causa, do aprisionamento no Brasil.

Entretanto, em 2008, 134 mil pessoas continuavam presas por crimes pequenos, como crimes de trânsito, brigas entre vizinhos, venda ambulante e receptação, e que poderiam ter tido a restrição da liberdade trocada por uma alternativa penal, número que teria deixado o Brasil bastante próximo de desmontar a superlotação dos presídios da época.

Em outras palavras, a existência de alternativas não impediu o uso da prisão para pessoas autorizadas a cumprir penas em liber-

dade. No entanto, outras 558.380 pessoas passaram a cumprir penas e medidas alternativas. Havia um claro erro de mira, pois muitas das pessoas cumprindo alternativas sequer teriam sido presas anteriormente. O exemplo mais claro disso são as alternativas voltadas para usuários de drogas, delito que desde 2006 não pode mais ser punido com prisão, mas que vem dominando a aplicação de alternativas em muitos estados.

Aparece assim uma ambivalência inerente às alternativas. De um lado, as alternativas penais podem ser uma maneira mais eficiente de punir, mais próxima daqueles ideais de ressocialização e uso da prisão apenas em último caso. Por outro lado, as penas e medidas alternativas não deixam de ser medidas punitivas, que restringem direitos e que, como todas as medidas repressivas, são aplicadas seletivamente aos indivíduos em situação de maior vulnerabilidade. Adotando uma perspectiva mais favorável aos direitos humanos, as penas e medidas alternativas só seriam desejáveis por serem mais brandas que seu contraponto, a prisão. Entretanto, permanecendo inalterado o uso da prisão com a existência das alternativas, estas se tornam mera expansão do controle penal do Estado. Isso significa dizer que, do nosso ponto de vista, a política erra a mira na política de alternativas penais se mantém intacta a população carcerária, aumentando a malha punitiva do estado.

A POLÍTICA NA ATUALIDADE

Atualmente, a política de alternativas penais está em disputa, e a primeira evidência disso é a disputa do nome utilizado. A adoção do nome “alternativas penais” em contraponto a “penas e medidas alternativas” veio ressaltar que uma política penal diversa da pri-

so precisa ter um sentido, uma racionalidade e um ideal: diante de um diagnóstico negativo sobre o crescimento das penas e medidas alternativas, buscou-se disputar os usos das alternativas penais como modo de modificar os métodos do sistema penal tradicional”⁶.

A nova diretriz do Ministério da Justiça para a Política Nacional de Alternativas Penais sinaliza, fortemente, a necessidade do “caráter restaurativo”⁷ das alternativas penais como novo paradigma de justiça criminal. Entretanto, esse ideal está pouco ou nada presente nas alternativas listadas e existentes no Brasil, sobretudo no que diz respeito às medidas judiciais. Isso porque a justiça restaurativa não só é uma prática auto-organizativa, feita, majoritariamente, sem a interferência do judiciário, raízes nas próprias comunidades, mas também e principalmente porque os pressupostos nas quais o paradigma restaurativo se assenta são ainda mais diferentes dos paradigmas que regem o sistema de justiça criminal.

O paradigma restaurativo abre, de forma inequívoca, um campo bastante fértil e interessante às alternativas. No entanto, o que encontramos é um pretexto restaurativo para validar práticas punitivas que não estão relacionadas a esse modelo, como as transações penais, as punições alternativas destinadas a usuários de drogas (e dificilmente a traficantes), e as penas alternativas em si. Essas punições, além da interferência do Estado na conduta dos acusados, não traz à cena a vítima ou pessoa ofendida – uma das principais características da justiça restaurativa.

Essa confusão é importante de ser assinalada para relacionar devidamente as práticas da política com os paradigmas sob os quais elas se assentam. Se o paradigma restaurativo for utilizado como

justificativa ou mesmo como barreira para separar o que é ou não é uma alternativa penal, uma série de medidas, como a transação penal, poderão ser interpretadas como tal – não sendo – e outras medidas, como fiança, prestação pecuniária e suspensões condicionais não poderiam ser justificadas, embora possam ser instrumentos importantes no combate ao encarceramento.

Conforme trabalharemos no capítulo seguinte, entendemos que a confusão gerada pela inclusão do caráter restaurativo nas alternativas penais precisa ser desfeita. Compreendemos que nem todas as alternativas penais são ou devam ser restaurativas, posição que, contudo, não as deslegitima. Por sua vez, é possível desenvolver o campo da justiça restaurativa de forma paralela às alternativas penais, com a disseminação de práticas e discussões que provoquem melhorias na metodologia de ambas as esferas.

Questionar para quem as alternativas são propostas e quem fala sobre elas é uma maneira de jogar luz sobre a disputa do sentido dessa política. Percebemos a contradição existente entre dar alternativas para os juízes ou dar alternativas para as pessoas. Em outras palavras, o modelo de “penas e medidas alternativas” estava fundado em construir práticas de controle para que os juízes não se sentissem obrigados a prender – por exigência legal ou por pressão social – e para que soubessem que suas decisões para o cumprimento de medidas alternativas seriam executadas e supervisionadas pelo Poder Executivo local. Da mesma forma, observamos que o debate político sobre as alternativas era dominado por juízes e promotores⁸.

No entanto, desde o final dos anos 2000, tem havido maior incorporação de atores diversos

para discutir essa política, como defensores públicos, gestores, técnicos dos serviços de acompanhamento das medidas, acadêmicos, organizações da sociedade civil e, mais recentemente, egressos do sistema prisional⁹. Ao mesmo tempo que o perfil dos atores está se transformando, percebe-se a tentativa de mudar os sentidos dessa política, direcionando, por exemplo, o olhar para a pessoa cumpridora da medida. Dessa forma, desloca-se o cerne da discussão para as necessidades, potencialidades e direitos da pessoa a quem se aplicam as medidas, mais do que para a garantia do seu controle e vigilância, no intuito de tranquilizar os juízes.

Nesse sentido, a presença de novos atores oxigena e possibilita até mesmo a elaboração de outra abordagem sobre o problema das prisões e das alternativas, ampliando o debate para além da questão da punição e sua adequada aplicação, mas projetando reflexões sobre o funcionamento mais geral do sistema penal, que envolve, entre outras coisas, a questão fundamental da seletividade penal e da garantia de direitos básicos.

De toda forma, as alternativas penais têm sido ainda mais impulsionadas nos últimos anos. Percebe-se, desde meados de 2014, que a pauta das alternativas tem angariado mais apoio dentro do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) (o órgão do Ministério da Justiça responsável por essa política) como uma agenda de justiça criminal para promover a redução do encarceramento. Isso é evidenciado no aumento expressivo da dotação orçamentária dessa política¹⁰ – ainda que grande parte do aumento seja referente ao monitoramento eletrônico –, e na menção às alternativas penais no Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, com dados

de junho de 2014:

[A] necessária busca por alternativas penais tão ou mais eficazes que o encarceramento é um desafio de alta complexidade que depende de estreita articulação com os órgãos do sistema de justiça criminal. Nesse sentido, têm sido extremamente interessantes os resultados da implantação das audiências de custódia, objeto de acordo de cooperação entre o Ministério da Justiça e o Conselho Nacional de Justiça, que consistem na garantia da rápida apresentação da pessoa presa a um juiz nos casos de prisões em flagrante. Nesse projeto, o Depen viabiliza a estruturação de centrais de alternativas penais e centrais de monitoramento eletrônico, para que o juiz possa decidir por alternativas ao encarceramento provisório.

Enxergamos, com base nesse excerto e na avaliação da conjuntura sobre alternativas penais, outros quatro movimentos importantes sobre essa política:

- A ênfase dada às medidas cautelares sobre as penas alternativas.
- A criação das audiências de custódia pelo país.
- O investimento no monitoramento eletrônico aliado às medidas cautelares.
- O envolvimento de outros atores estatais relevantes nessa política.

Em primeiro lugar, a ênfase dada às medidas cautelares sobre as penas alternativas se deve à sua gramática diversa das demais alternativas, voltada para enfrentar o grave problema das prisões provisórias¹¹. Enquanto as penas alternativas incorporam a seletividade em si, servindo apenas para os crimes menos graves (como os que receberam penas menores

e os que foram praticados sem violência), as medidas cautelares não têm essa limitação, podendo, a princípio, ser aplicadas para qualquer crime, com o respeito à presunção de inocência e estabelecendo a prisão processual como exceção.

Entretanto, introduzidas de forma mais recente na legislação nacional, em 2011, as medidas cautelares são aplicadas, principalmente, para crimes menores, como furto, e muito pouco para os demais, como nos casos de tráfico de drogas¹². Percebe-se, portanto, que as medidas cautelares também têm funcionado de forma seletiva, sem provocar efetiva redução do encarceramento. Como já exposto anteriormente, essa seletividade não é inerente às medidas cautelares em si, mas outros elementos dão abertura para sua baixa aplicação, como a possibilidade de fundamentação da prisão preventiva na “garantia da ordem pública”.

Percebemos, diante dessa situação, que o potencial desencarcerador das medidas cautelares exige uma atuação conjunta dos atores do sistema de justiça no intuito de usá-las para esse fim. Essa atuação necessita, ainda, de uma mudança na visão e na forma tradicional do funcionamento da justiça criminal.

É nesse contexto que se insere o 2º movimento: a implantação das audiências de custódia pelo Brasil. Fomentadas em parceria entre o CNJ, o Ministério da Justiça – representado pelo Depen e pela Secretaria Nacional de Política sobre Drogas (Senad) – e os poderes Judiciário e Executivo estaduais¹³, as audiências de custódia vêm contemplar a demanda histórica de respeito à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, quanto ao direito de toda pessoa acusada ser conduzida sem demora a um juiz, que decidirá, en-

tão, sobre a necessidade da prisão provisória¹⁴. Embora vigente desde a ratificação dessa Convenção, em 1992, esse direito passou a ser implementado como modelo de gestão da prisão provisória apenas em 2015.

Entende-se que o contato pessoal entre juiz e a pessoa acusada, em até 24 horas desde a prisão em flagrante, é uma medida importante para impedir que pessoas fiquem presas, de forma provisória e sem motivo, por vários dias ou meses. Ademais, pelo fato de a decisão não ser mais tomada dentro de um gabinete com a análise apenas de papéis, mas em contato com a pessoa acusada e seu advogado, entende-se que há maior transparência na decisão e na sua fundamentação, além de proporcionar uma melhoria qualitativa dessa decisão, com a expectativa de aumento da concessão de liberdade. Até o final de 2016, a porcentagem de casos que resultavam em concessão de liberdade, pelos dados divulgados pelo CNJ, era de 46,20%¹⁵.

As audiências de custódia estão sendo implementadas pelo país, mas ainda se concentram, principalmente, nas capitais. Esse instituto vem sofrendo bastante resistência, em especial do Ministério Público e de delegados de polícia, sendo que estes últimos questionaram sua constitucionalidade em sede judicial. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5240) foi julgada improcedente, em 2015, o que dá mais segurança à expansão desse modelo. Além disso, em setembro daquele mesmo ano, o STF se manifestou, mais uma vez, em defesa das audiências de custódia, ao reconhecer o estado de coisas inconstitucional da situação prisional do país, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) (ADPF 347). Nessa

decisão, o STF determinou que os tribunais e juízes de todo o país passassem a realizar audiências de custódia, em até 90 dias da decisão.

É importante vislumbrar a negociação que acompanha a institucionalização desse instituto, já que na implantação das audiências de custódia é prevista não só a necessidade de apresentação dos presos em flagrante como também a implantação de estruturas para acompanhamento das alternativas penais, do monitoramento eletrônico e de políticas de drogas¹⁶. Em outras palavras, nos termos de acordo entre as instituições responsáveis pela implementação das audiências de custódia há a demanda de criação de estruturas para alternativas penais em lugares nos quais elas ainda não existem.

Há nesse projeto a pretensão de estabelecer um novo modelo de acompanhamento das alternativas penais, que são as Centrais Integradas, para que essas novas estruturas incorporem o acompanhamento de todas as demais alternativas penais, incluindo as medidas cautelares. Por meio delas, tenta-se suprir a ausência de um sistema nacional único sobre alternativas penais, já implementando, assim, o que seriam as estruturas desejáveis para esse sistema, vinculadas ao Poder Executivo Estadual, integrando os demais poderes e esferas federais e com corpo técnico interdisciplinar. Percebe-se, no entanto, que esse modelo ainda está em formulação. Suas funções e seu relacionamento com os demais poderes e com as estruturas já existentes de acompanhamento de penas alternativas ainda estão sendo definidos e permanecem incertos.

Em terceiro lugar, há a proeminência do monitoramento eletrônico sobre as demais modalidades de alternativas penais, principal-

mente no campo das audiências de custódia. O monitoramento eletrônico é listado pela legislação como modalidade de medida cautelar, mas encontra grande resistência entre alguns defensores das alternativas penais¹⁷, o que levou à exclusão dessa medida do rol do que seriam as alternativas penais na Portaria 2.594/2011, do Ministério da Justiça. Contudo, essa modalidade encontra muitos adeptos, com destaque para juízes, mídia e gestores relacionados ao campo da segurança pública¹⁸. É possível perceber o fomento a essa modalidade de medida cautelar como “moeda de troca” para o convencimento dos poderes locais a apoiar as audiências de custódia¹⁹.

Segundo notícia de 2016, o monitoramento eletrônico ainda não foi incorporado às audiências de custódia em São Paulo, aguardando a compra dos equipamentos para começar a ser aplicado²⁰; outros estados, entretanto, já utilizam a medida²¹. Essa forma de controle é bastante utilizada como fiscalização de outros regimes prisionais, como o regime aberto.

O monitoramento eletrônico tem grande apelo pela lógica de “dar alternativas aos juízes”, sendo considerado como o meio de fiscalização que evita a impunidade que as alternativas poderiam significar. Entende-se que essa medida garante que as alternativas penais impostas, especialmente as de limitação territorial, serão cumpridas ou, ao menos, temidas, sem observar que o próprio monitoramento impõe uma série de novos constrangimentos à pessoa acusada²², passando a ser um condicionante para a concessão de direitos já existentes.

Como quarto e último movimento temos o envolvimento mais interessado de outros agentes estatais nessa política, como o caso do CNJ, STF, juízes em geral e os

Tribunais de Justiça, além daqueles mobilizados pelas audiências de custódia, como a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad) e as secretarias estaduais de segurança ou defesa social. Verifica-se a criação de novos fóruns de discussão dessa política, como o Fórum de Alternativas Penais (Fonape), organizado pelo CNJ e congregando juízes de todos os estados, além dos Seminários Regionais sobre Alternativas Penais, realizados pelo Depen em 2015, nos quais seus integrantes procuraram estabelecer um novo sistema de discussão permanente dessa política, de forma tripartite (Judiciário, Executivo e sociedade civil).

Não só essa política está na pauta do Depen, órgão federal responsável pela gestão da política, como tem sido fomentada pelo CNJ e defendida no STF como ferramenta para a resolução dos problemas do sistema carcerário nacional, tal qual foi evidenciado no julgamento de cautelar na ADPF 347, que pedia o reconhecimento da violação de direitos fundamentais da população carcerária.

ESTABELECENDO DEFINIÇÕES

Com um histórico de implementação das penas e medidas alternativas que remonta a 1984, o país atingiu um bom grau de institucionalização dessas alternativas à prisão. A previsão legal para essas modalidades punitivas foi construída nesse interim e atingiu alguma maturidade desde 2011, com a consolidação das medidas cautelares. Desde 2000, houve um grande impulso para consolidar estruturas de acompanhamento e fiscalização, assim como para convencer os atores envolvidos sobre a relevância das penas e medidas alternativas, o que gerou grande aumento na sua implementação e uma expansão muito relevante nas estruturas executivas, ainda

que de forma heterogênea pelo país.

Por sua vez, grande parte dessas medidas penais ainda é aplicada apenas para crimes menos relevantes, seja pelos limites legais, seja pela cultura punitivista dos atores envolvidos. Com isso, temos um diagnóstico de simultânea expansão das alternativas e também das prisões, e uma crítica ao espaço complementar e relegitimador das prisões que as alternativas têm ocupado²³. Essa crítica não é nova, sendo desenvolvida em pesquisas concretas no país desde 2006, e tem promovido grande disputa sobre o sentido e os rumos das alternativas no país.

A inclusão de novos atores na discussão, para além dos tradicionais juízes e promotores, o amadurecimento das metodologias de execução das alternativas e a proliferação de práticas diversas pelo país levaram à disputa dessa política em torno do seu nome, passando de “penas e medidas alternativas” para “alternativas penais”. Encontramos no cerne dessa discussão tanto a busca pelo reconhecimento de práticas e sentidos não penais, como a necessidade de demarcar paradigmas e práticas distintas. Isso porque além da necessidade de repensar os fundamentos do sistema penal, como é a proposta do paradigma restaurativo, é preciso abrir passagem para práticas já implementadas na própria política que, ainda que não se assentem sob esse paradigma, são capazes de promover efeitos desencarceradores.

Assinalar essas diferenças não significa desconsiderar a importância do paradigma restaurativo, mas olhar com cautela a tentativa de creditar às alternativas penais a promessa de um novo modelo de justiça e segurança pública pautado por práticas restaurativas. Isso porque, na prática, as alternativas também são práticas penais e a

justiça restaurativa, especialmente a comunitária, localiza-se fora da esfera do sistema penal.

Usando esse tipo de nomeação, a política incorpora ideais restaurativos à práticas e institutos jurídicos que não tem essa pretensão. Dessa forma, as críticas aos conteúdos penais das alternativas acabam sendo esvaziadas, na medida em que são tomadas como algo bom em si, desejável e que precisa ser expandido. Mas é preciso reconhecer o caráter penal dessas medidas, que intervêm e afetam as pessoas, principalmente as mais vulneráveis, de maneira danosa.

Entendemos que, na disputa atual pelos rumos dessa política, deve prevelecer o objetivo de reduzir, efetivamente, o encarceramento, buscando as mudanças metodológicas que tornem essa adequação possível.

Esse posicionamento não significa abdicar do apoio a práticas não penais de resolução de conflitos, com perspectiva comunitária e restaurativa, tampouco abdicar do questionamento sobre o caráter penal das alternativas e as propostas concretas para torná-lo menos grave. Conforme trataremos nas próximas seções, as adequações metodológicas passam, necessariamente, pelo olhar atento às pessoas submetidas às alternativas, olhar que é dispensado pela maior parte das equipes interdisciplinares.

De toda a forma, as alternativas penais vêm sendo incorporadas na pauta de diversos agentes estatais com grande influência política, para além da gestão da política no Depen/MJ. Ressaltamos o papel do CNJ e do STF, além dos Tribunais de Justiça estaduais, bem como os poderes executivos

estaduais mobilizados em torno das audiências de custódia. Esse novo procedimento é defendido para tornar mais eficientes as medidas cautelares na redução do encarceramento provisório e traz, como necessidade, a implantação de centrais integradas de alternativas penais e monitoramento eletrônico.

As alternativas penais se inserem, portanto, em um movimento mais amplo, onde tomam forma novos mecanismos que, no intuito de responder ao problema do superencarceramento, colaboram na potencial mudança do sistema de justiça criminal. Essa mudança, entretanto, exige mais do que a criação de novas estruturas, mas também uma atuação conjunta dos atores envolvidos para acionar os mecanismos de maneira a reduzir os danos causados pela intervenção penal na vida da parcela mais vulnerável da população.

¹ As Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade (as chamadas Regras de Tóquio), de 14 de dezembro de 1990.

² OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. “Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas” de 2013. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/Informe-PP-2013-es.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

³ De que é exemplo os “Princípios e boas práticas para a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas”, da OEA, de 2009. Disponível em: <<http://cidh.oas.org/pdf%20files/PRINCIPIOS%20PORT.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

⁴ Os dispositivos de ambas as leis que impediam a aplicação de alternativas tiveram sua constitucionalidade contestada perante o Supremo Tribunal Federal (STF). No caso da Lei de Drogas, o STF decidiu, em 2010, pela inconstitucionalidade dos dispositivos que proibiam a conversão da pena de prisão em restritiva de direitos para os condenados por tráfico de drogas. Na Lei Maria da Penha, pelo contrário, o STF considerou constitucional o artigo 41, que afastou dos crimes previstos pela lei a utilização de Juizados Especiais Criminais e suas consequentes medidas despenalizadoras.

⁵ Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente. **Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativas**. São Paulo: Ilanud, 2006.

⁶ Essa disputa pode ser observada pela produção documental do Ministério da Justiça sobre esse assunto, principalmente depois do relatório “Dez anos da política nacional de penas e medidas alternativas”, cujas discussões foram incorporadas no documento “Política de alternativas penais: a concepção de uma política de segurança pública e de justiça”. Podemos observar que essa disputa foi incorporada pelo Ministério da Justiça, principalmente nos congressos realizados e Grupos de Trabalho criados, que preveem maior participação da sociedade civil.

⁷ O significado do caráter restaurativo foi trabalhado na análise conceitual das alternativas penais. Em suma, significa um olhar diferenciado por parte do sistema de justiça, menos centrado em condenar pessoas por crimes e puni-las, e mais em restaurar os vínculos rompidos e desfazer os danos gerados pela infração penal.

⁸ Analisando a composição da Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas (Conapa), no biênio 2009/2010, notamos que, de 28 integrantes apenas 10 não eram juízes ou promotores. Além disso, apenas 9 eram mulheres. Disponível no relatório “Dez anos da política nacional de penas e medidas alternativas”, produzido pelo Ministério da Justiça em 2010.

⁹ A inclusão desses novos atores é perceptível pela análise da composição dos órgãos de apoio das alternativas, dentro do Depen, no decurso do tempo. Outros espaços nos quais se percebe a inclusão de novos atores na discussão são os congressos, Grupos de Trabalho, seminários e outros eventos abertos, alguns dos quais o ITTC participou ou faz parte.

¹⁰ Conforme divulgado no Portal Brasil, “Fundo Penitenciário Nacional investe R\$ 38 mi em projetos de penas alternativas” [21 out. 2015]. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/08/fundo-penitenciario-nacional-investe-rs-38-mi-em-projetos-de-penas-alternativas>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

¹¹ Segundo dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen) de junho de 2014, 41% das pessoas presas no Brasil não tinham condenação judicial.

¹² Uma série de pesquisas produzidas por entidades da Rede Justiça Criminal traça esse cenário. Segundo a pesquisa “Usos e abusos da prisão provisória no Rio de Janeiro”, produzida pela Associação pela Reforma Prisional (ARP) e pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CE-SeC/UCAM), 98% dos acusados por tráfico de drogas não recebiam medidas alternativas, índice superior até mesmo aos acusados por homicídio qualificado (91%).

¹³ Como as audiências de custódia têm sido implantadas na forma de parcerias fragmentadas, em cada localidade há um arranjo diferente de atores envolvidos, assim como de atores contrários. No entanto, o padrão de articulação que observamos inclui o Tribunal de Justiça Estadual ou Federal envolvido, as secretarias de segurança pública e administração penitenciária, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Organização dos Advogados do Brasil (OAB).

¹⁴ Conforme consta do artigo 7º item 5, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos: “*Toda pessoa presa, detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada por lei a exercer funções judiciais e tem o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo.*”

¹⁵ CNJ, 2015. Disponível em: <<http://migre.me/w4nnv>> Acesso em 12 fev. 2017

¹⁶ Os termos acordados entre o Ministério da Justiça e o CNJ estão disponíveis nos Termos de Compromisso 05/2015, 06/2015 e 07/2015, sendo este último realizado com a participação do Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD). Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/transparencia/acordos-termos-e-convenios/acordos-de-cooperacao-tecnica>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

¹⁷ Essa resistência ocorre por diversos motivos, tendo como base a rejeição aos métodos invasivos e os enormes efeitos em termos de expansão do controle e do estigma dos envolvidos proporcionados pelo monitoramento eletrônico. Alguns atores sustentam que o monitoramento eletrônico é, conceitualmente, incompatível com as alternativas penais, por não compartilhar dos princípios de natureza restaurativa, como a autonomia do indivíduo, entre outros.

¹⁸ Conforme trata o capítulo de monitoramento midiático, quase a totalidade das notícias que anunciam ou explicam a implementação das audiências de custódia contém a fórmula “podendo aplicar medidas cautelares, como o monitoramento eletrônico”. Ou seja, o monitoramento eletrônico é colocado como o exemplo de medida cautelar, a medida mais importante, ainda que seja a mais incipiente.

¹⁹ Percebemos que os mesmos atores que eram contrários à implantação de audiências de custódia tinham interesse na expansão do monitoramento eletrônico no campo das medidas cautelares. A implantação das audiências de custódia nos moldes do convênio dos poderes locais como o CNJ e o Ministério da Justiça é, portanto, uma forma de estruturar o uso sistemático do monitoramento eletrônico, até mesmo com a transferência de recursos federais para essa modalidade de fiscalização.

²⁰ G1, 2016. Disponível em <<http://migre.me/w4nqH>>

²¹ Um exemplo é Goiás, como pode ser visto em reportagem do CNJ de outubro de 2015, disponível em: <bit.ly/tornozeleiraGO>. Acesso em: 18 jan. 2017.

²² Entre os constrangimentos normalmente citados estão: a necessidade de carregar a bateria com frequência, o que imporia a necessidade de permanecer “plugado na tomada”; a impossibilidade de frequentar áreas sem sinal de celular; a necessidade de prestar informações sobre infrações desconhecidas; o estigma pelo volume do aparelho e pelos sinais sonoros e luminosos emitidos, o que resulta em maior dificuldade de empregabilidade formal.

²³ Em outras palavras, critica-se que as alternativas não substituem, mas se somam à prisão, ocupando um espaço de controle que antes não existia. Além disso, utilizando o argumento de as alternativas servirem a quem não devia estar preso, passa-se a entender que o uso da prisão foi qualificado e que ela passou a ser usada apenas nos casos necessários, ainda que seu uso não tenha sofrido nenhuma limitação relevante.

2

CONCEITUAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

O objetivo deste capítulo é apresentar uma conceituação sobre o que são as alternativas penais, considerando a relativa indefinição conceitual, confusões e disputas políticas que o tema enseja. A base para essa análise é a utilização do termo pela Política Nacional de Alternativas Penais¹, a qual caminhou no sentido de agregar um conjunto de institutos diversos (em suas origens, finalidades, públicos-alvo e estruturas), amalgamando-os com uma série de significados em comum (complexos, abrangentes e, em certa medida, contraditórios entre si).

Por se tratar de um tema complexo, com diversas abordagens possíveis, proporemos uma base conceitual simples, trazendo em seguida as principais abordagens e o que elas significam em termos político-ideológicos. Além dos aportes vindos de normas e relatórios produzidos pelos órgãos estatais, a reflexão aqui apresentada procura incluir a maneira como o tema é tratado internacional e academicamente, além de fazer algumas aproximações com temas correlatos, mas que não são tratados pela rubrica das alternativas penais em si.

Neste documento, o trabalho de conceituação é menos o de propor uma unidade conceitual que forje coesão entre propostas extremamente diversas (como fiança, justiça restaurativa e transação penal), mas explorar essa complexidade e seus significados para que possam ser feitas escolhas bem informadas e coerentes com aquilo que se busca alcançar com uma política de alternativas penais.

CONCEITUAÇÃO EM RELAÇÃO À POLÍTICA NACIONAL DE ALTERNATIVAS PENAIS

O termo **alternativas penais** só passou a ser adotado de forma sistemática no país a partir de 2011, quando órgãos de gestão e a sociedade civil se reuniram, a fim de repensar as então denominadas **penas e medidas alternativas**, dez anos após o início do programa gerido pelo Ministério da Justiça. Esse marco temporal foi bastante relevante por ser considerado uma avaliação dos rumos da política implementada até aquele momento, com a propos-

ta de um salto qualitativo em relação ao modelo anterior, baseada, principalmente, na expansão e no fomento da aplicação das alternativas em conjunto com os atores responsáveis (juízes, Poder Executivo etc.) e da criação de estruturas de implementação e fiscalização.

A política nacional se refere às alternativas de forma ampla e genérica, apontando suas características e listando o rol de procedimentos jurídicos abrangidos. O documento-base sobre a Política de Alternativas Penais dá esta definição para a política:

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 civil².

A mesma indefinição conceitual é percebida no anteprojeto do Sistema Nacional de Alternativas Penais (Sinape)³, que se limita a listar o rol das alternativas abrangidas, incluindo o monitoramento eletrônico, e definindo algumas finalidades, com menor detalhamento.

De forma agregadora, a política nacional e o anteprojeto do Sinape listam o rol de institutos entendidos como alternativas penais, que são, segundo a Portaria nº 2.594/11 do MJ, as seguintes:

1. Transação penal.
2. Suspensão condicional do processo.
3. Suspensão condicional da pena privativa de liberdade.
4. Penas restritivas de direitos.
5. Conciliação, mediação, programas de justiça restaurativa realizados por meio dos

órgãos do sistema de justiça e por outros mecanismos extrajudiciais de intervenção.

6. Medidas cautelares pessoais diversas da prisão.
7. Medidas protetivas de urgência.

Analisando essas delimitações, a forma genérica pela qual elas são agregadas em torno de um mesmo conceito e a mudança do termo de **penas e medidas alternativas para alternativas penais**, podemos conceituá-las como **todos os procedimentos punitivos de justiça criminal voltados a responder infrações penais sem o encarceramento, com a possível aplicação de medidas menos restritivas de direitos do que a prisão**. Essa conceituação genérica busca agregar a diversidade do rol de medidas adotado pela política, assim como a diversidade de sentidos que as alternativas mobilizam. A seguir, faremos uma série de diferenciações que se cruzam, para possibilitar a compreensão complexa do tema.

ALTERNATIVAS SEGUNDO SUAS FINALIDADES POLÍTICAS

O nome alternativa penal, em substituição ao anterior, penas e medidas alternativas, é fruto da disputa ideológica dentro da própria política sobre o seu sentido, ao longo da sua formulação. Para melhor compreensão acerca da importância de nomeá-las de uma ou de outra forma, propomos que as alternativas sejam divididas, em função das suas finalidades, nas seguintes categorias:

1. Expansão do repertório punitivo do sistema penal.
2. Redução do encarceramento.
3. Mudança de paradigma do sistema penal.

A seguir, cada uma delas será analisada em detalhes.

EXPANSÃO DO REPERTÓRIO PUNITIVO DO SISTEMA PENAL

Sob a perspectiva da expansão do repertório punitivo do sistema penal, as alternativas servem como complemento inferior à prisão e que oferece aos juízes mais opções entre a prisão e a liberdade. Nesse sentido, a prisão é reservada para punir as pessoas acusadas ou condenadas por crimes mais graves ou com “maior periculosidade” e as alternativas se voltam aos demais crimes e pessoas, “de baixo potencial ofensivo”⁴. Essas concepções dialogam mais intrinsecamente com as medidas de combate à impunidade (garantia da lei penal), redução de custos (tanto da prisão quanto das formalidades judiciais), celeridade dos processos, informalidade da justiça, proporcionalidade entre crime e pena e atendimento dos fins declarados da punição (ressocialização, prevenção etc.). Elas se aproximam da denominação de **penas e medidas alternativas**, que esteve em voga até 2011.

REDUÇÃO DO ENCARCERAMENTO

Vistas sob o ponto de vista de mecanismo de redução do encarceramento, as alternativas penais são um dos movimentos possíveis dentro de uma agenda mais ampla de reforma penal, que inclui a descriminalização de condutas, a criação de sistemas paralelos, como o socioeducativo, os sistemas de progressão de regimes etc. Para atingir essa finalidade, não bastam a existência e a aplicação das alternativas penais, mas a efetividade em seu papel de substituir o cárcere, sob pena de transformar-se em mais uma violação de direitos humanos por meio da expansão do controle penal, flexibilização dos procedimentos e instauração de penas sem a devida regulamentação. Nesse sentido,

as alternativas penais se voltam aos tomadores de decisões jurídico-penais (juízes, promotores e delegados) para que eles possam aplicar medidas menos restritivas do que a prisão nos casos em que a liberdade pura e simples não seria aplicada.

Essa perspectiva não limita as alternativas à racionalidade tradicional orientada a casos de “baixo potencial ofensivo”, mas enfatiza a necessidade de uma análise concreta do perfil das pessoas presas e a criação de subsídios para sua retirada da prisão. A racionalidade seletiva das alternativas, utilizada majoritariamente para crimes de baixo potencial ofensivo, se coloca como obstáculo para o efeito de redução do encarceramento, uma vez que as pessoas selecionadas acusadas de cometer os crimes que mais prendem (roubo, tráfico e furto) ainda não são abarcadas pelas alternativas penais. A análise do perfil e a criação de subsídios dialoga, por seu turno, com as ideias de redução do escopo penal e das violências produzidas pelo cárcere, considerando as vulnerabilidades sociais e o olhar para as pessoas abrangidas. Essa corrente se aproxima, portanto, da denominação de **“alternativas ao encarceramento”**. Ela poderia ser definida, brevemente, como os procedimentos punitivos de justiça criminal voltados a responder infrações penais sem o encarceramento, inseridas, ainda, em uma reflexão mais ampla sobre a necessária redução das violências produzidas pelo cárcere e pelo sistema penal nas parcelas mais pobres da população.

MUDANÇA DE PARADIGMA DO SISTEMA PENAL

Por fim, há a finalidade de mudança paradigmática do sistema penal, para propor novos modelos para a sociedade (comunidade e sujeitos) lidar com seus conflitos,

próximo de um ideal de política pública de segurança, ou segurança cidadã. Essa concepção busca realizar objetivos tradicionalmente relegados pelo sistema penal, como a efetiva (auto-) responsabilização do infrator, a consideração das vontades das partes, a busca de efetiva resolução do conflito (ao contrário da pacificação imposta), a reparação às possíveis vítimas e a reparação dos vínculos rompidos; tudo isso baseado em um atuação que pensa “conflitos” ou “infrações” no lugar de “crimes”, tipificados como objeto da punição do Estado. Isso significa uma possível apropriação não-penal dos conflitos, no sentido de promover transformações sociais.

As finalidades políticas desse tipo de ponto de vista passam pelo questionamento do cárcere e da justiça criminal, considerados como produtores de violência, propondo a construção de uma nova cultura não-penal. Algum desses ideais foram incorporados pela política das alternativas penais, mas junto a outras medidas que não se inserem no mesmo espectro. Caso um novo paradigma fosse devidamente instaurado, seria necessário pensar as alternativas como alternativas não-penais ou alternativas de responsabilização como sendo o nome adequado.

Isso porque é perceptível, ao longo da formulação da Política de Alternativas Penais, a adoção de certos ideais não penais no seu discurso e em suas “finalidades declaradas”. A inclusão da “conciliação” e “mediação” no rol das alternativas e o discurso do “caráter restaurativo” das alternativas penais são exemplos disso. No entanto, o rol das alternativas previstas se identifica, majoritariamente, com as penas e medidas alternativas - isto é, com a expansão do repertório punitivo do sistema penal por meio de medidas de baixo custo que punem indivíduos

considerados de baixo potencial ofensivo - sem a adoção real de um caráter restaurativo nessas medidas. Não é por serem mais brandas que o cárcere que essas medidas são, automaticamente, dotadas de caráter restaurativo. Além disso, as práticas de conciliação e mediação são bastante distintas das práticas de base comunitária.

Essa justaposição entre medidas e objetivos contraditórios prejudica a aplicação prática das alternativas penais e faz com que, na falta de capacidade de reduzir o encarceramento ou de romper com os paradigmas da justiça criminal, as alternativas penais não passem de uma expansão de práticas punitivas.

Sobre a Política de Alternativas Penais, percebe-se a adoção de certos ideais de alternativas não penais em seu discurso e em suas finalidades declaradas, como verificada na incorporação do ideal de “enfoque restaurativo” e na inclusão da “justiça restaurativa” como alternativas penais. No entanto, o rol das alternativas previstas se identifica, basicamente, com as **penas e medidas alternativas**, isto é, medidas de baixo custo que punem indivíduos considerados de baixo potencial ofensivo, o que interfere na indeterminação conceitual já apontada. Essa justaposição entre medidas e objetivos contraditórios prejudica a aplicação prática das alternativas penais e faz com que, na falta de capacidade de reduzir o encarceramento ou de romper com os paradigmas da justiça criminal, as alternativas penais não passem de uma expansão das práticas punitivas.

ALTERNATIVAS SEGUNDO MOMENTO PROCESSUAL DE APLICAÇÃO

Essa abordagem é bastante utilizada pelas agências institucionais (governos e organizações internacionais) e pela política nacional para listar, de acordo com o momento processual de aplicação, quais as alternativas penais devem ser aplicadas. Essa divisão visa mostrar que o processo judicial penal tem diversos momentos, durante os quais o Estado pode criar mecanismos específicos para interromper a decisão pela prisão. A ideia que norteia essa abordagem é que os tomadores de decisão precisam ser munidos de opções, recursos e poderes para conseguirem optar por outra intervenção penal que não a prisão. Assim, a questão gira em torno da criação de um repertório capaz de evitar a prisão, agregando medidas potencialmente diversas entre si.

Essa é a forma pela qual a legislação brasileira enxerga as alternativas: em institutos, por blocos, pensados dentro da dinâmica dos procedimentos penais. Em cada um desses institutos são definidas regras próprias, como crimes abrangidos, medidas penais possíveis e atores atingidos. As alternativas penais, tal como listadas no rol da política nacional, podem ser divididas da seguinte maneira:

1. Antes da entrada na justiça criminal:

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

b) conciliações, mediações e programas de justiça restaurativa realizados por meio dos órgãos do sistema de justiça (sem legislação específica; PL 7006/06 para

justiça restaurativa; art. 73 da Lei 9.099/95 para conciliação no âmbito dos Juizados Especiais).

2. Durante os procedimentos e o processo criminal, no lugar do encarceramento provisório:

a) medidas cautelares diversas da prisão (art. 319 do CPP);

b) medidas protetivas de urgência (art. 22 da Lei 11.340/06).

3. Durante os procedimentos e o processo criminal para evitar o resultado encarcerador:

a) transações penais (art. 76 da L.9099/95);

b) suspensões condicionais do processo (art. 89 da Lei 9.099/95);

c) condenações criminais nas quais a pena é suspensa ou substituída por restritivas de direitos (arts. 77 e 43 do CP, respectivamente).

4. Durante o encarceramento, para promover a soltura mais rápida.

As alternativas possivelmente aplicáveis durante o encarceramento definitivo não são consideradas **alternativas penais** pela política nacional. No entanto, podemos listar, na realidade brasileira, o livramento condicional, a anistia, a graça ou o indulto, entre outros mecanismos de extinção da punibilidade.

ALTERNATIVAS COMO MEDIDAS APLICADAS

As alternativas penais são bastante confundidas em relação às medidas utilizadas. As mais reconhecidas são a fiança, a prestação pecuniária (PP ou “cesta básica”) e a prestação de serviço comunitário (PSC). A abordagem sobre as medidas a ser aplicadas para cada caso (metodologia própria, sentidos e finalidades) diz respei-

to tanto ao convencimento do público e dos atores estatais sobre a adequação das alternativas para as finalidades processuais quanto aos efeitos que essas alternativas podem produzir para os indivíduos afetados.

Algumas medidas têm finalidades bem específicas, como a fiança (que serve apenas como medida cautelar), o afastamento do lar (medida protetiva de urgência) ou a medida educativa (nos casos de uso de drogas), enquanto outras são bastante transversais, adotadas entre vários institutos e para diversas finalidades, como a Prestação de Serviço a Comunidade (PSC), a Prestação Pecuniária (PP), o comparecimento periódico em juízo, etc.

A questão da finalidade das medidas vem sendo incorporada à discussão da política nacional por vincular as medidas em “grupos temáticos”, na linha do que se encontra na Lei Maria da Penha ou na Lei de Drogas. Tem-se como objetivo a proposição de medidas que sejam adequadas para “educar” a pessoa com base no tipo de crime cometido, visando combater a reincidência. Por sua vez, essas medidas pensadas por tipo de crime têm caráter bastante punitivo, na medida em que geram uma intervenção significativa na vida da pessoa, estigmatizando-a pelo crime, sem observar suas reais necessidades. Em outras palavras, a adoção dessa perspectiva leva a duras punições, estando fadada ao fracasso se for levado em consideração apenas o crime, e não a pessoa atingida, e se não se observar a medida que seria mais adequada para ela.

Na legislação brasileira, as medidas são muito abertas para que o Judiciário e/ou o órgão executor determinem as condições concretas a ser cumpridas. As principais medidas são:

1. reparação do dano;

2. proibição de frequentar determinados lugares;
3. proibição de ausentar-se da comarca na qual reside;
4. recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga;
5. limitação de fim de semana;
6. comparecimento periódico a juízo;
7. interdição temporária de direitos;
8. perda de bens e valores;
9. fiança;
10. multa;
11. prestação pecuniária;
12. prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas;
13. monitoramento eletrônico.

ALTERNATIVAS PELOS CRIMES ABRANGIDOS

Outra forma pela qual é possível pensar a aplicação de alternativas ao cárcere são os crimes para os quais elas se destinam. Dessa forma, é muito comum o argumento de que as alternativas se destinam aos crimes mais leves, “de baixo potencial ofensivo”, normalmente identificados pelo tempo de pena ou pela ausência de violência. Além disso, a análise por tipo de crime também serve para determinar os tipos de medidas aplicáveis para determinados tipos de crime, como já apontado nos casos de violência doméstica contra a mulher ou uso de drogas.

Na legislação brasileira, os institutos penais alternativos têm limites de pena máxima como determinantes para sua possível aplicação. Não obstante, o próprio sistema judiciário se organiza de modo diferente, dependendo do

tempo de pena, portanto, do crime ao qual se refere, sendo os de menor potencial ofensivo julgados nos Juizados Especiais Criminais (Jecrim) e, os mais graves, nos juízos criminais comuns.

Sendo assim, a divisão por crime abrangido, no Brasil, é a seguinte:

- Crimes cuja pena máxima não ultrapasse dois anos (crimes de menor potencial ofensivo em sentido estrito): passíveis de alternativas pelo Jecrim (transação penal e suspensão condicional do processo).
- Crimes, com ou sem violência, com pena aplicada de até dois anos: passíveis de suspensão condicional da pena.
- Crimes sem violência ou grave ameaça, com pena aplicada de até quatro anos: passíveis de pena restritiva de direitos.

Fugindo a essa lógica, há as medidas cautelares, passíveis de aplicação para qualquer crime, sem distinção prévia. Para essas medidas, que constituem “degraus

punitivos”, desde a liberdade provisória até a prisão cautelar, o critério que sobressai não seria o tipo de crime e sua gravidade, que ainda vai ser questionado durante o processo, mas as condições pessoais do acusado para responder ao processo em liberdade. Mesmo sendo essa a regra geral, a aplicação de algumas medidas sofre restrições, como no caso dos crimes aos quais não se pode aplicar fiança (inafiançáveis).

CONSIDERAÇÕES

Podemos conceituar as alternativas penais como todos os procedimentos punitivos de justiça criminal, voltados a responder infrações penais sem o encarceramento, com a possível aplicação de medidas menos restritivas de direitos do que a prisão. Sua finalidade, dessa forma, é a de ser, efetivamente, um substituto ao cárcere, gerando menor restrição de direitos, e não um complemento à prisão, voltado apenas para os crimes de “menor potencial ofensivo”. Essa perspectiva dialoga com as ideias de redução do escopo

penal e das violências produzidas pelo cárcere, pela consideração das vulnerabilidades sociais e pelo olhar mais atento às pessoas abrangidas. A centralidade das pessoas abrangidas significa que as alternativas penais devem estar voltadas especialmente para a figura do acusado ou condenado no processo penal. Assim, como ferramenta de justiça criminal, a aplicação das alternativas penais deve ser orientada pela presunção de inocência, pelo direito à defesa e pelas demais garantias do devido processo legal.

¹ Uma das principais referências dessa política é a Portaria nº 2.594, de 24 de novembro de 2011, que criou a Estratégia Nacional de Alternativas Penais (Enape).

² Brasília, Ministério da Justiça, 2011. “Política de alternativas penais: a concepção de uma política de segurança pública e de justiça”.

³ Versão apresentada pelo Ministério da Justiça à sociedade civil e especialistas em novembro de 2014.

⁴ O termo “pessoas de baixo potencial ofensivo” busca trazer uma reflexão proposta por Guilherme Dornelles na sua tese “punir menos, punir melhor: discursos sobre crime e punição na produção de alternativas à prisão no Brasil” (p.13 e 131/132), em que o sentido de aplicação de alternativas para “crimes menos graves” foi sendo transmutado com o tempo para “pessoas que não precisam ser presas”. Essa avaliação subjetiva acerca da periculosidade do indivíduo é justamente o que se observa nas medidas cautelares, potencialmente aplicáveis para qualquer tipo de crime, onde o fiel da balança passa a ser as condições subjetivas do acusado (emprego, moradia, família, e mesmo a periculosidade conforme o crime cometido).

3

ALTERNATIVAS PENAIS NA MÍDIA

Entre 2014 e 2015, o ITTC monitorou notícias de diferentes meios de comunicação para acompanhar a aplicação e a expansão das alternativas penais no Brasil. Do *Consultor Jurídico* à *Carta Capital*, passamos por diários estaduais e sites institucionais, como o da Câmara e do STF, buscando mapear o processo de construção e mobilização em torno dessa política, bem como os discursos elaborados sobre ela. A seleção dessas peças de comunicação foi realizada a partir de buscas pelo termo “alternativas penais” em ferramentas de clipping e do Google Alert.

As notícias versam sobre diferentes pontos que compõem a política de alternativas penais. Partindo, em geral, da problematização do sistema carcerário brasileiro, a expansão da política de alternativas não diz respeito somente à expansão do número de centrais responsáveis pela aplicação das penas. Ela se soma, na verdade, à ampliação de redes de apoio, fiscalização e penalização, organizadas sob a égide tanto da assistência social como do Judiciário. Além disso, versa sobre o uso de tecnologias de controle e monitoramento, como as tornozeleiras eletrônicas, e diferentes discursos políticos que justificam as alternativas, tendo em vista, especialmente, a problematização da situação carcerária atual.

A expansão das audiências de custódia e uma política de mudanças mais ampla no Judiciário, levadas a cabo, principalmente, pelo ministro do STF Ricardo Lewandowski, esclarecem como o uso desmedido da prisão provisória, a saturação do sistema carcerário e uma cultura marcadamente punitiva vêm acumulando litígios de maneira insustentável. Nesse sentido, as mudanças nas tipificações penais, bem como a busca por novos mecanismos para lidar com conflitos (mediação, conciliação, entre outros), também

compõem esse esforço que, em diversas frentes, constata a saturação do sistema carcerário.

No levantamento das notícias também é perceptível que a “ressocialização” é citada nas matérias como um dos conceitos chave mobilizados pelos operadores para justificar as alternativas penais, que a questão das drogas aparece como causa principal do encarceramento em massa e que a prisão provisória vem sendo, nacional e internacionalmente, problematizada.

Este capítulo se propõe, portanto, a apresentar as narrativas desenvolvidas pela imprensa, de modo a delinear esses principais eixos, com base nos quais as alternativas penais têm sido debatidas pela opinião pública.

CENTRAIS DE ALTERNATIVAS, PRISÃO PROVISÓRIA E AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA

As centrais de penas alternativas têm se expandido em todo o Brasil. Maranhão, Ceará, Paraná e Goiás são alguns dos vários estados nos quais se afirma ter havido sucesso com a implantação das centrais, tendo como medida desse sucesso a diminuição ou estabilização do número de presos. No caso do Paraná, com o desenvolvimento de um sistema atualizado de gestão, a população carcerária foi reduzida de 30,5 mil para 28,4 mil detentos¹.

Em Goiás, 318 entidades já recebiam, em 2012, trabalhadores enviados pela Justiça. Mais do que o problema da superlotação carcerária, os juízes entrevistados destacam os benefícios da política no que diz respeito à sociedade, por meio do trabalho revertido, e ao condenado, devido ao seu caráter de ressocialização². Em 2010, 1.024 pessoas foram submetidas a

esse tipo de pena em Goiânia e em Aparecida de Goiânia. Em 2011, esse número subiu para 1.256.

O titular da Secretaria da Justiça e Cidadania do Ceará, Hélio Leitão, declarou apostar nas medidas alternativas como ferramenta para zerar o excedente da população prisional do estado em quatro anos. O Ceará apresentava, em 2012, um número de presos 74% maior do que a capacidade dos presídios³.

Por meio do Depen, o Ministério da Justiça se propôs a financiar a implementação das centrais de alternativas penais nos estados que aderissem ao Projeto Audiência de Custódia⁴. A composição das duas iniciativas visa à diminuição do encarceramento em relação ao uso desmedido da prisão provisória. As centrais serviriam para oferecer tanto suporte técnico aos magistrados responsáveis pelas audiências de custódia quanto opções para evitar o encarceramento provisório.

Essas propostas se justificam porque a superlotação carcerária se relaciona tanto com o encarceramento por pequenos delitos quanto com o uso abusivo das prisões provisórias. A Gazeta do Povo publicou uma matéria em 2014, intitulada “O sistema prisional brasileiro em xeque”, na qual desenvolvia essa questão, abordando um relatório publicado pela ONU acerca dos problemas do sistema carcerário brasileiro. No relatório, a ONU destaca o uso abusivo da prisão preventiva por parte dos juízes brasileiros, recurso utilizado como regra e não exceção, como é exigido pelos padrões constitucionais e internacionais de direitos humanos, e sugere o emprego de medidas alternativas à prisão para lidar com a situação. Conforme a notícia, a organização internacional

aponta, ainda, para a quantidade exorbitante de presos enquadrados por crimes envolvendo drogas. Segundo a matéria:

[...] há uso excessivo da prisão preventiva, contribuindo para a superlotação; há um grande número de pessoas presas por delitos menores, como pequenos furtos, e um excessivo número de presos que são, na realidade, dependentes químicos. Mais de 146 mil dos 574 mil presos brasileiros estão detidos por tráfico de drogas, mas em sua grande maioria são usuários, afirma o relatório⁵.

Em matéria do *Consultor Jurídico*, foram apresentados outros dados referentes à utilização excessiva da prisão provisória. Analisando pesquisa divulgada pelo IDDD em 2014, de 344 decisões judiciais analisadas, 171 converteram a prisão em flagrante em prisão preventiva (49,71%)⁶. Segundo o Diretor Geral do Depen, Renato de Vitto, 41% da população carcerária do país é constituída de presos provisórios, havendo estados nos quais esse número chega a 75%, como Piauí⁷.

O projeto das audiências de custódia, que se propõe a avaliar a legalidade e a necessidade do aprisionamento provisório por meio da apresentação dos presos em flagrante ao juiz, encontra-se, por isso, em franca expansão. Em matéria de junho de 2015, do *Conexão Tocantins*, a redação já anunciava que, até setembro, 18 estados da federação teriam aderido ao projeto. No mês de publicação, Tocantins constituía o 14º estado a aderir. Paraíba, Pernambuco, São Paulo, Ceará e Bahia figuram na matéria como exemplos de implementação realizada⁸.

No âmbito da decisão que deve ser tomada nas audiências de custódia, as medidas cautelares (mo-

nitramento eletrônico, comparecimento periódico do investigado ao juízo, proibição de acesso a determinados lugares, entre outros) são apresentadas como alternativas à decisão pelo encarceramento. O site *Consultor Jurídico*, em matéria de agosto de 2015, apontava a queda de 40% no número de prisões provisórias desde a implementação das audiências de custódia⁹. Além da redução do índice de presos provisórios no país, as medidas cautelares também são justificadas por meio de um discurso relacionado à proporcionalidade entre a medida aplicada e a gravidade do crime, sobretudo para evitar a convivência de acusados que cometeram crimes de baixo potencial ofensivo com aqueles que cometeram crimes mais graves.

As penas alternativas e as medidas cautelares aparecem associadas às audiências de custódia como parte de um esforço político de gerenciamento da penalização, fiscalização e ressocialização dos indivíduos. O Ministro do STF Ricardo Lewandowski se colocou à frente de uma série de projetos e políticas com esse caráter. Acompanhando o projeto das audiências de custódia, que, de acordo com matéria do CNJ, poderá ser levado a outros países do continente¹⁰, o Ministro lançou um programa para melhoria do sistema carcerário intitulado “Cidadania nos presídios”¹¹. O programa tem como um dos eixos principais o acompanhamento do preso para que este tenha acesso a programas de assistência social, direito a seus documentos pessoais e acesso ao mercado de trabalho. O projeto prevê, ainda, mudança na metodologia de preparação e julgamento dos processos de progressão de regime, com o intuito de acelerá-los.

“O Brasil vive uma explosão de litigiosidade”, comenta Ricardo Lewandowski em matéria do Con-

sultor Jurídico. Diante desse cenário, o ministro defende que nem todos os conflitos sejam resolvidos no Judiciário e sugere uma mudança na cultura dos magistrados e dos bacharéis de direito, visando buscar meios alternativos de resolução de conflitos¹².

Nesse mesmo sentido, e demonstrando preocupação com a juventude, o Tribunal de Justiça de São Paulo tem defendido o uso de processos restaurativos, aliados a outros atores, como o conselho tutelar, a escola e os familiares, para romper ciclos de violência nas escolas de São Paulo, que levam à progressiva institucionalização penal dos jovens¹³. Além dessa iniciativa, a Lei nº 13.140, de junho de 2015, dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias¹⁴, projeto que o CNJ tem levado à frente com considerável empenho¹⁵.

Outro exemplo de mobilização do Judiciário para romper ciclos de violência é a audiência de admoestação. Nos casos de violência doméstica, nos quais a prisão preventiva é revogada, o agressor é notificado, formalmente, sobre o “desvalor da sua conduta delitosa” e é advertido sobre as consequências do não cumprimento das medidas protetivas que lhe forem impostas¹⁶.

Dessa forma, é perceptível que novas práticas e iniciativas vão compondo um leque de possibilidades para gerenciar a situação de superlotação prisional e de excesso de litígios.

RESSOCIALIZAÇÃO, GÊNERO E DROGAS

Com base nas informações obtidas tanto em mídias jurídicas como em jornais de circulação, é perceptível que a ressocialização é uma referência discursiva que perpassa os debates relativos aos

problemas do sistema carcerário.

As centrais de alternativas penais possuem, muitas vezes, grupos ou práticas com esse caráter ressocializador, realizados na própria central ou por meio de parcerias com outras organizações, como o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), albergues para pessoas em situação de rua, entre outras. Essas propostas buscam extrapolar o caráter meramente fiscalizador que a aplicação das medidas alternativas poderia adquirir.

No Fórum Nacional de Alternativas Penais (Fonape), realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em agosto de 2014, foram divulgadas as quatro melhores práticas adotadas pelos tribunais brasileiros na aplicação de alternativas penais – figurando como claros exemplos do caráter ressocializador que as penas e medidas alternativas podem vir a assumir. Os estados que se destacaram foram, respectivamente, Pernambuco, Maranhão, Amazonas e Ceará¹⁷.

O Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco foi indicado pelo Programa de Monitoramento Psicossocial, que acompanha os cumpridores das penas de prestação de serviços à comunidade sob a perspectiva de uma compreensão holística da realidade. O programa envolve a atuação de Núcleos que auxiliam na acolhida, formação e Justiça terapêutica, celebrando também convênios que facilitem a ressocialização dos apenados.

O Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA) foi indicado por um projeto voltado, diretamente, para apenados em regime aberto, oriundos do regime fechado, e, indiretamente, para toda a sociedade que demanda por um serviço jurisdicional efetivo. O projeto busca conhecer o preso em regime aberto na sua integralidade, no âmbito psicossocial,

familiar e econômico, e, por meio do trabalho em rede e parcerias, desenvolve ações dirigidas à redução de danos resultantes do encarceramento, facilitando, assim, sua reintegração social.

No Tribunal do Amazonas, a técnica de terapia comunitária foi o projeto que rendeu a sua indicação entre as melhores práticas. O projeto do Tribunal de Justiça do Ceará, por sua vez, desenvolve atividades socioeducativas e reflexivas relacionadas à responsabilização e sensibilização da população assistida acerca do uso/abuso de álcool e outras drogas, bem como da violência contra a mulher.

No mesmo evento, realizado em São Luís do Maranhão, também foi debatida a aplicação de alternativas ao encarceramento feminino. Um grupo temático abordou o assunto, coordenado pelo desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Herbert José Almeida Carneiro. Para o desembargador, apesar do expressivo número de mulheres presas no Brasil, a lei não faz nem deve fazer distinções a elas. O que pode haver, afirma o desembargador, é uma possível consideração sobre uma eventual maternidade.

Se a mulher é condenada ao cumprimento de alternativa penal com prestação de serviços à comunidade e tem filhos menores sob seus cuidados, naturalmente, o encaminhamento deve ser feito para uma entidade que lhe possibilite o cumprimento desse tipo de serviço sem lhe causar transtornos e constrangimentos na assistência que deve dedicar aos filhos. O local e o horário de cumprimento da pena alternativa devem ser objeto de discussão entre juiz, promotor de justiça, advogado/defensor público, equipe interdisciplinar e apenada a fim de compa-

tibilizarem o cumprimento da alternativa penal com as condições da mulher/apenada¹⁸.

As Regras de Bangkok, da qual o Brasil participou da elaboração nas Nações Unidas, alertam para outras especificidades a ser levadas em consideração. Voltadas para o tratamento das mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras, elas se referem, além das responsabilidades relativas à maternidade, a um vasto histórico de vitimização. O acesso a casas de acolhida, quando necessário, figura como exemplo de medida a ser aplicada, a fim de assegurar proteção a mulheres que necessitem dela¹⁹.

O desembargador, porém, não desconsiderou o dado de que mais da metade das 35 mil mulheres presas é acusada por tráfico de drogas, destacando as possibilidades de substituição da pena privativa de tráfico de drogas aplicada para mulheres por alternativas penais. A criminalização das drogas reapareceu em diversas notícias, sendo sempre tomada como a causa principal do encarceramento em massa, como pontuado no já citado relatório da ONU.

Sobre isso, é interessante retomar que, há mais de dois anos, o CNJ veiculou notícia acerca da plenária do II Encontro Nacional do Encarceramento Feminino, encerrado em 22 de agosto de 2013, em Brasília. O encontro se manifestou favorável à aplicação de penas alternativas à prisão em regime fechado para mulheres presas por tráfico de drogas. Segundo a notícia:

Uma das conclusões aprovadas foi uma proposta ao Ministério da Justiça para que o órgão estenda o indulto (extinção da pena) às mulheres condenadas por tráfico privilegiado, ou seja, quando o traficante é réu primário, tem bons anteceden-

tes e não se dedica a atividades criminosas e nem integra organizações com esse fim²⁰.

O grupo de trabalho sobre “As Regras de Bangkok e o Direito Comparado: Prisão Domiciliar e Tratamento das Grávidas e Mães no Cárcere”, deste mesmo Encontro, propôs a identificação dos processos de detentas grávidas ou mães pelos tribunais para facilitar a priorização desses casos nas instâncias judiciais em que venham a tramitar. Segundo o juiz auxiliar da Presidência do Conselho, Douglas de Melo Martins, as propostas se enquadram com a recente mudança na política antidrogas do governo dos Estados Unidos da América (EUA), que propõe a redução das penas relacionadas ao tráfico e uso de drogas para reduzir o tamanho da população carcerária do país.

MONITORAÇÃO ELETRÔNICA

A ressocialização também pode ser utilizada em discursos que priorizam mais a garantia da segurança pública e a fiscalização intensiva dos apenados do que a garantia dos seus direitos. Esses projetos também se encontram em franca expansão, entre eles, os que preconizam o monitoramento eletrônico.

Apesar de muitas vezes se apropriar do argumento da ressocialização, o monitoramento eletrônico enfatiza a vigilância totalizante, pondo em questão pontos bastante controversos dessa política. Em matéria da *Gazeta do Povo* que menciona as diferentes gerações de tornozeleiras eletrônicas (que podem sinalizar a presença, mapear o movimento ou acessar as pulsões do corpo), são ponderadas as vantagens dessa tecnologia diante da possibilidade de violação do direito à privacidade:

Parte dos juristas entende que o monitoramento eletrônico para os sentenciados de crimes sexuais acaba por expor indevidamente os mesmos, uma vez que todos saberiam quem está cumprindo pena, o que acarretaria na violação do direito à intimidade. Por outro lado, há quem defenda que nenhum direito é absoluto. Portanto, o risco ao direito à intimidade seria compensado pelos inúmeros benefícios que o monitoramento eletrônico traria para o apenado. Caso contrário, esse seria submetido a um sistema penal fadado ao fracasso, no qual em nada contribui para sua ressocialização, infringindo por diversas vezes o princípio da dignidade humana e a humanização da pena²¹.

Questões legais à parte, no Brasil o monitoramento eletrônico já está sendo implementado em muitos estados, tendo até espaço preferencial nas políticas financeiras. O Ministério da Justiça, por meio do Depen, abriu, em 2015, financiamento para os estados nas áreas de alternativas penais e monitoramento eletrônico. O orçamento de 38 milhões de reais é destinado, majoritariamente, para o referido monitoramento²². Alagoas, Amazonas, Bahia, Distrito Federal e mais 12 estados, entre eles São Paulo e Rio de Janeiro, já adotam esse tipo de monitoramento²³.

Nesse processo, a aplicação dessa medida também aparece de maneira controversa. No estado do Paraná, um número considerável de presos do regime semiaberto cumpre a pena em casa, controlados por tornozeleiras eletrônicas²⁴. Para saídas temporárias em Bauru, os presos também tiveram de usá-las²⁵. Por casos como esses, nos quais a liberdade

simples era a realidade antes do uso das tornozeleiras, cabe questionar se ela é uma medida alternativa à prisão ou à liberdade.

Em outras cidades e estados o monitoramento eletrônico também tem sido utilizado. Em 2014, o governador em exercício de Santa Catarina assinou um termo de cooperação técnica autorizando um projeto piloto de monitoramento eletrônico dos apenados do Presídio Regional de Blumenau²⁶. Esperava-se que as tornozeleiras colaborassem para acabar com a superlotação do sistema prisional.

Algumas matérias demonstram, ainda, preocupação com a falta de tornozeleiras. À demanda por segurança e controle, soma-se a preocupação com os custos de um preso na penitenciária para o Estado²⁷. Nesse sentido, elas vêm sendo utilizadas não só como tecnologias “inovadoras” de controle, dotadas de justificativa própria, mas também como substitutivos dos aparatos de justiça quando estes se mostram incapazes de dar conta da fiscalização de todas as condutas que criminalizam. Em Belo Horizonte, a lentidão para aplicar medidas protetivas de urgência nos casos de violência doméstica deixa as mulheres em situação de risco. Essa situação levou o monitoramento eletrônico a ser cogitado como a melhor alternativa²⁸.

Wilson Dias, vice-presidente da Associação de Magistrados Brasileiros, em entrevista concedida ao CNJ durante o Fonape de 2014, mostrou-se favorável a esse tipo de aplicação do monitoramento, defendendo que o sistema de vigilância deve ser ampliado:

No Brasil, o monitoramento eletrônico por meio de tornozeleiras ou pulseiras é recente e pode ser utilizado com relativo sucesso durante a persecução

penal investigatória e processual, como medidas cautelares diversas da prisão. Também é usado na fase da execução penal, em caso de prisão domiciliar, ou no regime semiaberto durante as tradicionais e legais saídas temporárias. Precisamos ampliar as possibilidades de aplicação desse sistema de vigilância indireta [monitoramento eletrônico], pois poderá inibir a reiteração delitiva ou mesmo funcionar como fonte de investigação e de provas com relação a outros crimes que eventualmente venham a ser praticados pelos apenados monitorados²⁹.

Conforme destacamos nos capítulos anteriores, apesar da imensa repercussão o monitoramento eletrônico, é preciso refletir sobre seus efeitos na vida da pessoa monitorada. Este pode acabar por intensificar as vulnerabilidades das pessoas em cumprimento de alternativas penais, atuando como um obstáculo ao acesso a direitos, em razão da imposição de restrições a locomoção, bem como de deixar uma marca no corpo o contato com a justiça criminal.

OPINIÃO DE ESPECIALISTAS, RESPOSTAS LEGISLATIVAS E OBSERVAÇÕES

Toda essa movimentação política, institucional e judiciária gira em torno do consenso acerca da saturação do sistema carcerário - a maior preocupação dos gestores e da mídia. Políticas internacionais também questionam a superlotação brasileira com base na proposta de desencarceramento e de combate à prisão provisória. Adaptadas ao contexto brasileiro as políticas circulam entre o ideal ressocializador e o controle penal intensivo. As disputas e tensões na

aplicação se baseiam em entendimentos diversos sobre a sociedade brasileira que, além de vista como injusta e violenta, falha, com frequência, na garantia de direitos aos seus cidadãos, principalmente aos mais vulneráveis.

Nesse sentido, uma série de intelectuais, professores e gestores se esforça para tornar inteligível essa realidade tão problemática. A professora Camila Nunes, da Universidade Federal do ABC (UFABC), afirmou, em entrevista, que o Brasil é vítima da própria política de encarceramento em massa, que leva à superlotação, ao fortalecimento de facções e outros problemas das penitenciárias, como as rebeliões acabam por evidenciar. Para a professora, as soluções possíveis para o sistema prisional passam pelo processo de desencarceramento com a adoção de medidas alternativas:

O paradigma de se pensar que nós podemos combater a criminalidade e violência por meio da prisão precisa ser mudado. É preciso mudar a percepção de que a prisão é uma solução para a violência e criminalidade. Eu entendo que a prisão é a parte central do problema³⁰.

Conforme destacamos nos capítulos anteriores, apesar da imensa repercussão o monitoramento eletrônico, é preciso refletir sobre seus efeitos na vida da pessoa monitorada. Este pode acabar por intensificar as vulnerabilidades das pessoas em cumprimento de alternativas penais, atuando como um obstáculo ao acesso a direitos, em razão da imposição de restrições a locomoção, bem como de deixar uma marca no corpo o contato com a justiça criminal.

Essa lógica punitiva e carcerária, que acaba por retroalimentar uma realidade violenta e amedrontadora, também foi exposta por meio de entrevistas com

jovens infratores em matéria da *Agência Brasil*:

Medo é a primeira palavra usada pelos jovens infratores para definir a experiência com os sistemas Judiciário e socioeducativo. “Tenho medo, como o medo que estou agora”, revelou Anderson*, de 16 anos, sobre o que sentia em relação à possibilidade de redução da maioria penal, de 18 para 16 anos, em discussão no Congresso. Era a segunda vez que o tráfico de drogas o levava a passar por um processo nas varas especiais da Infância e Juventude da cidade de São Paulo. O fórum, que em 2014 julgou 13,4 mil processos de atos infracionais, é considerado o maior do gênero na América Latina³¹.

Questionando a redução da maioria penal, Fabio Mallart, mestre em Antropologia pela Universidade de São Paulo (USP), destacou em entrevista à Revista Brasileiros as simetrias entre a Fundação Casa e o sistema penitenciário de adultos, sugerindo que o estado de São Paulo já opera uma redução informal da maioria penal: “Justamente: você tem as políticas governamentais, que são balizadas por uma lógica punitiva e carcerária, mas você tem também as políticas criminais que vão entrando nesses espaços.”³²

A seletividade do sistema penal, especialmente na forma de atuação das polícias, foi reiteradamente lembrada nas entrevistas, jogando luz a outra forma de problematizar o sistema prisional e penal brasileiro – analisando a realidade dos seus principais alvos de repressão. Não é apenas na justiça penal que a seletividade se faz presente. Segundo o Mapa da Violência, coordenado por Julio Jacobo Waiselfisz, os homicídios são hoje a principal causa de morte de jovens de 15 a 24 anos no Brasil,

atingindo, sobretudo, os homens, negros e pobres, moradores de favelas, morros e periferias esquecidos pelo Estado³³.

De outro modo, gestores mais conservadores defendem mudanças no sistema carcerário, mas também continuidades, como o Deputado Federal João Campos, então do PSDB de Goiás e membro da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados (CCJ). Ele se declarou a favor da melhoria dos presídios, mas diz não acreditar que o Estado deva deixar de punir, nem mesmo os menores de idade: “O governo tem que melhorar as condições dos presídios mesmo, mas daí dizer que o estupro, o traficante, o homicida não pode ser preso porque não tem cadeia é um absurdo”, opinou³⁴. O parlamentar afirma que há alternativas para melhorar o sistema, mas que o fato de o sistema penitenciário não ser um dos melhores do mundo não deve impedir que os criminosos sejam presos. O projeto “Cidadania nos presídios”, de autoria do Ministro Lewandowski, já citado anteriormente, contempla esse aprimoramento das estruturas físicas, na medida em que o segundo eixo do projeto é a atenção especial do Poder Judiciário às condições físicas dos presídios³⁵.

A seletividade do sistema penal traz questões importantes para o debate, as quais envolvem tanto os tipos de crimes e condutas criminalizadas quanto o caráter meramente fiscalizatório e vigilante que as penas e medidas alternativas podem adquirir. A tendência fiscalizatória, veiculada pelos discursos mais conservadores, não leva em consideração os problemas sociais envolvidos na questão da criminalidade. A população que se encontra presa tem, de fato, recorte de classe, gênero e raça muito evidentes, realidade que não se pode perder de vista. Os projetos de lei que endereçam

os crimes – em sua maioria, de baixo potencial ofensivo – para o recebimento das alternativas penais, não alcançam, necessariamente, o conjunto de condutas criminalizadas que atingem as populações mais vulneráveis, associadas, na maioria das vezes, ao tráfico de drogas.

A presença de projetos ressocializadores pode sinalizar, ainda que de maneira tímida, uma tendência para outra forma de gerir o sistema punitivo. Ela diz respeito, especialmente, ao tratamento menos repressivo e mais assistencialista que a política pode vir a oferecer a essa população. Por sua vez, é perceptível que muitas das suas interpretações e execuções, além de enfatizar a centralidade do cárcere, acabam por ampliar a malha punitiva em vez de substituí-la.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mapeamento dos discursos de diferentes atores acerca da alternativas penais nas mídias nos mostrou que, de forma geral, a expansão do encarceramento em massa e suas múltiplas violações de direitos abrem caminho para discussões sobre alternativas a esse cenário. Notamos que novas propostas passam a desenhar um cardápio de possibilidades que se propõem a gerir de outra forma a situação de superlotação prisional e de excesso de litígios no âmbito da justiça criminal.

Dessa forma, a implementação das audiências de custódia e a busca pela aplicação desencarceradora das medidas cautelares diversas da prisão tem ganhado destaque. A dificuldade em garantir que a liberdade seja a regra, sobretudo quando a pessoa ainda não foi julgada, consiste em um dos obstáculos a ser superado para contribuir com a redução do número de pessoas aprisionadas.

Outro aspecto muito citado foi o tema da ressocialização, utilizado em discursos que priorizam a garantia da segurança pública e a fiscalização intensiva dos apenados do que a garantia dos seus direitos. Nesse sentido, a expansão da política de alternativas significa tanto a expansão do número de centrais responsáveis pela aplicação das penas quanto a ampliação de redes de apoio, fiscalização e penalização, organizadas sob a égide tanto da assistência social como do Judiciário.

Além disso, versa sobre o uso de tecnologias de controle e monitoramento, como as tornozeleiras eletrônicas. Concluímos que o monitoramento eletrônico é uma das alternativas penais que vem sido cada vez mais reivindicada. Vemos com preocupação sua capacidade de controle e vigilância remotos sobre as pessoas que impõe excessivas restrições de locomoção aos indivíduos. A tornozeleira marca no corpo uma decisão judicial, flagrando essa notícia publicamente. Dessa forma, ela pode colocar o indivíduo em uma posição extremamente vulnerável, sendo possivelmente vítima de violência ou preconceito. Além disso, acaba por funcionar como obstáculo para a concessão de direitos já existentes, trabalho ou integração na comunidade, uma vez que estes passam a ser condicionados à aceitação do monitoramento.

¹ GOMES, Maria Tereza Uille. O sistema penal brasileiro em xeque [20 out. 2014]. **Gazeta do Povo** [ed. eletrônica]. Disponível em: <<http://goo.gl/Du4Wcv>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

² Associação dos Magistrados do Estado de Goiás (Asmego). Penas alternativas: assunto é tema de reportagem de O popular [13 ago. 2012]. Disponível em: <<http://goo.gl/uUhDsE>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

³ FREIRE, Mariana. Número de detentos no Ceará é 74% maior que capacidade de presídios [15 jan. 2015]. **Jornal de Hoje** [ed. eletrônica]. Disponível em: <<http://goo.gl/MUxpMN>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

⁴ FREIRE, Tatiane. Governo financiará centrais de alternativas penais para o Projeto Audiência de Custódia [11 fev. 2015]. **Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <<http://goo.gl/nPdr7Z>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

⁵ GOMES, Maria Tereza Uille. Op. cit.

⁶ LEE, Bruno. Em caso de flagrante, maioria dos juizes opta pela prisão preventiva [28 jul. 2014]. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <<http://goo.gl/2Fzz96>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

⁷ FREIRE, Tatiane. Op. cit.

⁸ REDAÇÃO. Tocantins está entre os 14 estados que vão aderir ao sistema de custódia no judiciário em agosto [9 jul. 2015]. **Conexão Tocantins** [ed. eletrônica]. Disponível em: <<http://goo.gl/86DBVR>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

⁹ CHAER, Márcio; CANÁRIO, Pedro. CNJ deve aprofundar análise de questões estratégicas de interesse geral [4 ago. 2015]. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <<http://goo.gl/QsJtXb>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

¹⁰ Projeto Audiência de Custódia poderá servir de exemplo a outros países [14 ago. 2015]. **Âmbito Jurídico**. Disponível em: <<http://goo.gl/hRakwH>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

¹¹ Ministro presidente lança novo programa para melhoria do sistema carcerário [5 maio 2015]. **Cenário MT**. Disponível em: <<http://goo.gl/h7yXBh>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

¹² Mudança de cultura: Juizes devem buscar formas alternativas de resolução de Conflitos [15 de agosto de 2014]. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <<http://migre.me/wOrp1>>. Acesso em: [6 de janeiro de 2017].

¹³ CARVALHO, Luiza de. Justiça Restaurativa rompe com círculo de violência em escolas de São Paulo. **Agência CNJ de notícias** [6 jan. 2015]. Disponível em: <<http://goo.gl/jWe7YT>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

¹⁴ CNJ. Manual de Mediação Judicial, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/SurRf8>>.

¹⁵ BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/8d66iR>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

¹⁶ INSTITUTO Brasileiro de Direito de Família. Projeto obriga juizes a realizar audiência de admoestação em casos de violência doméstica [23 jul. 2014]. Disponível em: <<http://goo.gl/NIXvby>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

¹⁷ FERNANDES, Waleiska. Boas práticas no Norte e Nordeste se destacam entre as melhores do país na aplicação de alternativas penais [7 ago. 2014]. **Agência CNJ de notícias**. Disponível em: <<http://goo.gl/S8p6d9>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

¹⁸ FERNANDES, Waleiska. Aplicação de alternativas penais ao encarceramento feminino será debatida em Fórum Nacional [25 jul. 2014]. **Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <<http://goo.gl/blmXQ4>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

¹⁹ As chamadas “Regras de Bangkok” são as Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras, aprovadas pela ONU em 2010 e traduzidas para o português em 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/regrasdebangkok>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

²⁰ MONTENEGRO, Manuel Carlos. Encontro apoia penas alternativas à prisão de mulheres presas por tráfico de drogas [23 ago. 2013]. **Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <<http://goo.gl/nyebVS>>. Acesso em: 20 jan. 2017

²¹ MORAIS, Paulo José Iasz de. Tornozeleira não fere dignidade de condenado por crimes sexuais [18 set. 2014]. **Gazeta do Povo**. Disponível em: <<http://goo.gl/2Jun7u>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

²² VIEIRA, Deyse. Depen disponibiliza R\$ 38 milhões para estados implantarem centrais de alternativas penais e monitoração eletrônica [21 ago. 2015]. **Secretaria de Estado de Justiça e segurança pública**. Disponível em: <<http://goo.gl/JXgyOO>>. Acesso em: 21 jan. 2017

²³ MANFROI, Ilionei. Vigilância eletrônica de presos: alternativa à superlotação prisional e possibilidade de ressocialização. Monografia apresentada ao programa de Pós-graduação da Universidade Anhanguera-Uniderp – Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes, como requisito parcial para a obtenção de título de especialista em Ciências penais. **Âmbito Jurídico**. Disponível em: <<http://goo.gl/eFWUfa>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

²⁴ PIVA, Naiady; GONÇALVES, Juliana. Presos de Curitiba e Londrina recebem tornozeleiras eletrônicas [16 out. 2014]. **Gazeta do Povo**. Disponível em: <<http://goo.gl/p0aeQ0>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

²⁵ OSHIRO, Vitor. Juiz estende tornozeleira para ‘saindinha’ [2 fev. 2011]. **JCNET**. Disponível em: <<http://goo.gl/MzC3x7>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

²⁶ LORENCETI, Jaison. SC inicia novo teste com tornozeleiras em presos [22 jul. 2014]. **Diplomata FM**. Disponível em: <<http://goo.gl/ycM42e>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

²⁷ DA REDAÇÃO. Por falta de tornozeleiras, SP deixa de fiscalizar 5.000 decisões judiciais [21 abr. 2014]. **Veja**. Disponível em: <<http://goo.gl/pVojKO>> Acesso em: 21 jan. 2017.

²⁸ OLIVEIRA, Junia; HEMERSON, Landercy; LOPES, Valquiria. Proteção para mulheres vítimas de violência é lenta em BH [2 set. 2014]. **EM.Gerais**. Disponível em: <<http://goo.gl/LICtFw>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

²⁹ FERNANDES, Waleiska. Juizes vão debater a eficácia das penas alternativas no Brasil [5 ago. 2014]. **Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <<http://goo.gl/HLxpTj>>. Acesso em: 21 jan. 2017

³⁰ CAULY, Fernando. “Criminalidade não se combate com prisão”, diz especialista [25 ago. 2014]. **DW**. Disponível em: <<http://goo.gl/7wqQth>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

³¹ MELLO, Daniel. Sistema socioeducativo amedronta jovens; profissionais defendem aprimoramentos [2 maio 2015]. **Agência Brasil**. Disponível em: <<http://goo.gl/l3Vqbp>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

³² Mendes, Vinicius. “São Paulo opera uma redução informal da maioria”, diz antropólogo. [15 abril 2015]. **Revista Brasileiros I**. Disponível em: <<https://goo.gl/HWFzga>>. Acesso em: 07 fev. 2017

³³ Governo promove debate na CPI da Violência contra a Juventude Negra [23 abr. 2015]. **Governo do Maranhão**. Disponível em: <<http://goo.gl/vrkPKt>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

³⁴ É preciso melhorar as condições dos presídios, mas sem deixar de punir, diz João Campos sobre maioria penal. [16/04/2015] **Gospel Prime**. Disponível em: <<http://migre.me/wco1N>> Acesso em: 08 março. 2017

³⁵ Ministro presidente lança novo programa para melhoria do sistema carcerário [5 maio 2015]. **Cenário MT**. Disponível em: <<http://goo.gl/abKCP1>>. Acesso em: 21 jan. 2017

4

ESTUDO DE CASO: AS ALTERNATIVAS PENAIS EM SÃO PAULO

Com o intuito de analisar o desenvolvimento da Política Nacional de Alternativas Penais, considerando também a dimensão das práticas cotidianas, a pesquisa propôs um estudo qualitativo de campo com os profissionais responsáveis por atribuir sentidos concretos às diretrizes da política: técnicas e técnicos, estagiárias e estagiários que trabalham em Centrais de Penas e Medidas (CPMAs) do estado de São Paulo. A escolha de realizar o campo no estado de São Paulo se baseou na expressividade do encarceramento e de outras formas de controle estatal – é o estado com o maior número de pessoas encarceradas e em cumprimento de alternativas penais.

Até o início dos trabalhos, a equipe de pesquisa desconhecia as CPMAs. Seus integrantes sabiam apenas da sua existência e que era responsável pelo acompanhamento da execução das penas e medidas alternativas, o que os levou a especular sobre suas funções. Mas foi no decurso dos trabalhos que descobrimos, paulatinamente, suas funções, sua capilaridade, suas diferenças relacionadas a cada unidade, as relações entre os poderes públicos e privados, assim como o papel da interdisciplinaridade nesses espaços.

Esse desconhecimento inicial se mostrou indicativo da existência de um campo aberto de pesquisa, sobretudo pelo fato de essas estruturas serem as responsáveis por conectar os grandes discursos legitimadores da política, discutidos em Brasília por juízes, promotores e gestores, com a realidade das práticas cotidianas que moldam o que são as alternativas em concreto.

As descobertas foram graduais na investigação e surpreenderam a equipe, pois mostravam que esse era um campo ainda a ser melhor estudado e que seria, realmente, muito relevante levar as considerações “da ponta” para o núcleo da discussão política sobre esse tema.

A pesquisa realizou 27 entrevistas com estagiários, técnicos

(psicólogos e assistentes sociais em sua maioria e outros poucos de áreas diferentes como Direito), coordenadores de unidade (técnicos de formação) e funcionários da cúpula desta política na SAP. Desses 27 entrevistados, 20 eram mulheres e 7 eram homens, resultado este obtido de forma não proposital (o mais proposital foi entrevistar os homens, sendo minoria), o que é bastante significativo, como veremos, sobre a forma tomada pela política – devido a isso, a partir de agora vamos nos referir aos entrevistados sob a flexão feminina de gênero. Também utilizaremos nomes fictícios para as referências a funcionários e funcionárias entrevistados.

As sete unidades pesquisadas buscaram abranger o filtro demográfico (cidades pequenas, médias e grandes), com atenção às particularidades de gênero na dinâmica de aplicação e supervisão das alternativas. É importante mencionar que o presente estudo acabou adquirindo a característica de um recorte bastante restrito de uma realidade em movimento intenso, como uma fotografia, com base nas lentes analíticas dos pesquisadores.

CONHECENDO AS CENTRAIS DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS DE SÃO PAULO

O estado de São Paulo implementa a política de alternativas penais por meio de Centrais de Penas e Medidas Alternativas (CPMAs) vinculadas à Secretaria de Administração Penitenciária, especificamente à Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania, que também é responsável pelo acompanhamento dos egressos do sistema prisional e suas famílias, entre outras funções. Essas centrais são responsáveis apenas por monitorar a execução de prestação de serviço comunitá-

rio (PSC) e de medidas educativas relacionadas aos casos de drogas, tanto medidas (sem condenação) como penas (com condenação). As demais modalidades de alternativas estão sob a responsabilidade do Poder Judiciário, sem que haja metodologia unificada para elas. Além disso, mesmo no campo das PSC as Centrais da SAP não detêm o “monopólio”: algumas estruturas são até mesmo privadas, mobilizadas por arranjos com alguns agentes do Judiciário para executar alternativas penais, como identificamos no caso do Patronato Damásio de Jesus, em São Paulo. Essa pluralidade de atores e metodologias é um obstáculo enorme para a produção de dados consolidados sobre as alternativas penais.

O fato de as CPMAs lidarem apenas com PSC e medidas educativas está relacionado com a origem histórica dessas estruturas. Criadas em 1997, em São Paulo, no âmbito da SAP, elas foram propostas dentro da Divisão de Serviço Social (DSS) com o intuito de ajudar o Judiciário na relação com a prefeitura da capital para encaminhar e fiscalizar os cumpridores de PSC. Os relatos mostram que não há demanda de forma intensa para que as CPMAs assumam o acompanhamento das prestações pecuniárias, segunda principal modalidade apontada, pois o Judiciário é capaz de suprir essa demanda e para as Centrais isso geraria muitos problemas em relação à fiscalização.

Quanto ao fluxo de atendimento para PSC, as CPMAs têm a função institucional de receber os prestadores de serviço após o encaminhamento do Poder Judiciário. Realiza-se, então, uma “entrevista psicossocial” para entender seu perfil, no sentido de adequar o encaminhamento a uma entidade na qual ele prestará serviço, assim como identificar possível necessidade ou abertura para inclusão

em programas sociais oferecidos por convênio da SAP com demais secretarias. Para tornar possível o encaminhamento às entidades, sejam elas públicas ou privadas, é necessário mobilizar previamente essas entidades para que recebam cumpridores e estabeleçam convênios (captação de vagas) e realizem a fiscalização periódica desses convênios. Após encaminhar os apenados para prestar serviços nas entidades, as Centrais são responsáveis por receber uma ficha de presença (folha de ponto) todo mês, na qual constam as datas em que se prestou serviço, assinada pela entidade e entregue pessoalmente pelo prestador. Esse acompanhamento mensal sobre a correta execução da pena é informado ao Judiciário por meio de ofícios, que são juntados aos processos.

Caso a pessoa não cumpra o determinado pela sentença, pela CPMA ou pela entidade, a Central entra em contato com o apenado para saber o que acontece, podendo mudar as condições de cumprimento (local, função e horário), ou mandar de volta ao Judiciário os casos de descumprimento para que sejam tomadas as medidas judiciais cabíveis. Por serem casos de baixo potencial ofensivo, grande parte deles é devolvida a CPMA para que ela mesma lide com o descumprimento ou seja convertida em prestação pecuniária. Por fim, todos esses andamentos devem ser informados ao Departamento de Penas e Medidas da SAP, que elabora relatórios sistematizando os dados.

A VISÃO DE FUNCIONÁRIOS SOBRE SEU TRABALHO

As entrevistas realizadas nesta pesquisa iniciavam com perguntas abertas: “O que vocês fazem aqui na Central?” “Qual é o trabalho de vocês?”, a fim de entender o trabalho realizado pelas

Centrais por meio da perspectiva das funcionárias. Posteriormente, perguntamos: “Você enxerga isso como uma punição?” “O que vocês fazem é diferente da punição de uma prisão?”. Houve bastante controvérsia, pois, ainda que haja um certo consenso sobre a dinâmica do trabalho, sobre o que é feito, o caráter disciplinar ou punitivo da prática realizada foi bastante variado entre os entrevistados.

Muitas diferenças podem ser relacionadas ao histórico profissional pessoal dos entrevistados, tanto quanto à vinculação institucional com a SAP (estágio, técnicos com experiência no campo, técnicos com experiência na SAP, cargos de confiança) como quanto à formação (discursos bastante conformados, de acordo com a disciplina de formação). Mas o objetivo aqui é sinalizar as divergências mais que as categorizar sistematicamente. Para isso, trazemos relatos que ilustram o consenso encontrado sobre o trabalho realizados e as divergências sobre o caráter punitivo. Sendo assim, vale apontar:

Olha, na minha visão (a Central) está aqui pra viabilizar o cumprimento da prestação de serviço à comunidade que o Judiciário nos encaminha. [...] A gente procura fornecer uma escuta, né, enfim, fazer daí um trabalho que a gente acredita que vai, que pode ajudar essas pessoas a entenderem o porquê delas terem entrado nessa situação, e até pra que faça uma reflexão sobre o próprio “modus operandi” dessa pessoa. O modo que leva a vida, que entende as coisas. [...] Por isso que eu, no início da entrevista, procuro deixar claro que eu não sou uma continuação do judiciário. Eu estou aqui pra viabilizar, mas eu não sou uma continuação. Ela já foi julgada, ela já está com a sentença dela pronta, e eu não posso

fazer nada com relação a isso. Eu estou aqui pra viabilizar e pra tentar ajudar no máximo que eu conseguir e que ela me permita. (Juliana)

Segundo relato:

Olha, está lá estabelecido que é nossa função fiscalizar o monitoramento, eu acho que esses dois dispositivos são dispositivos de controle. Então assim, você tem que executar, né. Então você executa. Uma vez que você executa você está meio que punindo: você fez isso então você vai pagar – e a forma de você pagar é com essas medidas, né, alternativas. Então... eu também tenho essa visão, que de certa forma... talvez um caráter meio que mascarado, mas que tem também, sim, a função de punir. (Úrsula)

Como apontado no depoimento da Juliana, uma das funções normalmente apontadas pelas funcionárias é de ouvir as pessoas, fazer uma escuta diferente, o que se contrapõe à falta de abertura do Judiciário. Essa falta de abertura para ouvir aparece como característica especial de algumas alternativas penais, como a transação penal, que são vistas pelo Judiciário como uma das formas de desafogar a burocracia, ainda que flexibilizando direitos como o de defesa. Nas palavras de Juliana:

Não, normalmente [as pessoas que prestam serviço comunitário] nunca foram nem ouvidas. Elas só são chamadas pra assinar. [...] Então... isso é uma opinião particular. Eu acho que muitas realmente chegam aqui porque elas não tiveram [espaço de escuta], e que, se ela tivesse condições financeiras, não teria acontecido. Se ela tivesse tido um advogado pra defender etc., ela não estaria nem aqui; porque, de fato, você vê que ela não teve culpa naquilo. Você vê que tem ino-

cente chegando aqui, com certeza. (Juliana)

Por sua vez, mesmo diante desse cenário de justiça duvidosa, muito do trabalho das funcionárias é convencer a pessoa do benefício recebido e motivá-la a cumprir o estabelecido. Foi demonstrada uma crença generalizada no caráter positivo do trabalho realizado e das penas alternativas, ainda que as condições e exigências sejam menos relacionadas a garantir um acompanhamento psicológico ou social e mais ao acompanhamento burocrático, cartorial. Essas questões ficam claras no trecho a seguir:

Então... uma central de penas e medidas alternativas é mais do que esvaziar presídio, não é isso. Eu gosto muito desse trabalho e acredito muito que a gente vê resultado. Porque muitas vezes as pessoas que chegam até aqui passaram pela polícia, por toda aquela experiência muito ruim. E aí chega aqui esperando a mesma coisa, e é muito diferente. E as alternativas penais são muito desconhecidas ainda por todo mundo. Aí, chegando aqui, elas são recebidas, acolhidas, a gente faz a entrevista; tem algo muito humano, porque é isso que as pessoas são. E aí muitos deles veem oportunidade de prestar um serviço que eles nunca imaginaram fazer. Tanto é que muitos continuam sendo voluntários. É a oportunidade, né. Muito interessante mesmo. Teve uma prestadora de serviço que nós demoramos um certo tempo pra encaminhar porque ela tinha muita resistência e ela tinha quase 70 anos. “Ah, eu não vou fazer...”

ENTRE A ASSISTÊNCIA E A PUNIÇÃO: O LUGAR DAS CPMAS

Podemos perceber que a CPMA ocupa um lugar entrecruzado por diversas demandas. Entre elas, encontramos-se a:

- do Judiciário de saber sobre e exigir o correto cumprimento da pena fixada, para fins de execução criminal;
- dos apenados em ter uma prestação compatível com seu dia a dia, entre outras não absorvidas pela CPMA, como a de rever a pena recebida ou conseguir ajuda financeira para transporte do cumpridor;
- das entidades nas quais ocorre o cumprimento da PSC, as quais, ao mesmo tempo, têm resistência e/ou preconceito para o recebimento de apenados, mas cobram também receber mais deles, de acordo com suas necessidades próprias de serviço;
- da SAP, que exige o fornecimento periódico e sistemático de dados.

Por sua vez, as CPMAs fazem diversas reivindicações, como exigir:

- do Judiciário um fluxo adequado de prestadores de serviço, inclusive para conciliar a demanda das entidades e da SAP;
- dos prestadores o correto cumprimento da pena estabelecida, sob ameaça de devolver os casos ao Judiciário, com a possível prisão;
- das entidades que informem corretamente como estão os cumprimentos de pena, assim como exigir que as condições de serviço acordadas sejam mantidas (vagas, horários e funções);
- da SAP as cotas de programas sociais ofertados, assim como recursos humanos e materiais.

Com isso, percebemos que as CPMAs têm um papel e ocupam um lugar entre a punição e a assistência. Isso fica claro nos depoimentos das profissionais entrevistadas. Perguntada sobre o que fazer com as pessoas que não cumprem as medidas, Karen deu a seguinte resposta:

A gente explica pra ela, a gente devolve pro Judiciário e a gente entende que está faltando uma posição punitiva. Porque a nossa posição não é de punição, né, a nossa posição aqui da central é de acompanhamento de prestação de serviço. Então... eu não tenho poder de falar pra mulher “você tem que cumprir”. É o juiz que tem esse poder. Então a gente manda de volta pro Judiciário, entendendo que ele tem esse papel de mandar, de ser aquele que vai instituir a lei e que a gente não tem esse papel – a gente é como se fosse a mãe e o Judiciário como se fosse o pai. É o que vai ser a autoridade mesmo. Aí, a gente espera que o

Judiciário faça isso. Às vezes, acontece, às vezes, não. Às vezes, eles só mandam o ofício de volta falando “é pra essa mulher cumprir”.

É possível perceber nessa fala a presença tanto de uma questão disciplinar (Judiciário como intervenção punitiva e CPMA como acompanhamento cotidiano e persuasão negociada) como de uma questão de gênero (a figura do juiz como masculina – e o masculino como a lei – e a figura das assistentes sociais e psicólogas como feminino – e o feminino como o cuidado). As técnicas recebem do Judiciário uma punição predeterminada para ser aplicada aos prestadores de serviço. Com isso, elas têm o dever de cobrar o cumprimento inquestionável das medidas estabelecidas (punição), mas, igualmente, tornar essa punição exequível por pessoas muitas vezes em condição de vulnerabilidade e que precisam de ajuda para cumprir a pena e para “seguir sua vida” (assistência).

“VIABILIZAR O CUMPRIMENTO”: O QUE SIGNIFICA O DESCUMPRIMENTO?

Uma das dificuldades mais citadas pelas funcionárias é a resistência dos cumpridores. Os motivos são os mais diversos: o sentimento de injustiça da medida judicial, a vontade de converter em Prestação Pecuniária, as dificuldades para conciliar a carga de trabalho comunitário com a de trabalho assalariado e demais obrigações, ou ainda o desconhecimento geral das pessoas sobre o que seja a PSC, o que acaba por levar à ideia de que essa medida significaria impunidade. As abordagens de funcionárias e funcionários variam entre a necessidade de convencer a pessoa de que a pena alternativa é um “benefício” e que pode gerar, efetivamente, uma mudança de comportamento por parte do indivíduo e a garantia do correto cumprimento da medida, sem que se exija da pessoa a internalização dos possíveis

sentidos positivos da medida.

O descumprimento gera a ameaça de prisão pelo Judiciário, mas na maioria dos casos o descumprimento é sintoma de uma inadequação do encaminhamento feito pelo Poder Público. Um caso em especial chamou a atenção da equipe sobre o sentido do descumprimento e a positividade de o trabalho ser feito por técnicas e técnicos psicossociais vinculados ao estado ou à prefeitura, e não pelo juiz. Tratava-se de um caso de homicídio por acidente de trânsito, no qual o juiz determinou que os primeiros seis meses de PSC fossem cumpridos em local no qual a pessoa tivesse de “encarar a morte” para, supostamente, entender que ela deveria valorizar a vida alheia. Diante desse ofício fechado, a CPMA conseguiu uma vaga em um cemitério, mas reconhece que isso não foi bom para a pessoa. O cumpridor, no relato das entrevistadas, “se tornou uma pessoa mais fria” e pediu para trocar de vaga após essa experiência negativa. Tendo solicitado trabalhar com algo bastante diferente, esse prestador foi encaminhado para uma creche. Os resultados positivos desse encaminhamento foram visíveis na mudança de postura do prestador quanto à pena, o que reduziu o descumprimento e efetivou os efeitos esperados pela pena.

Em diversas entrevistas foi apontado como a falta de atenção no encaminhamento gera resistência e abandono por parte dos cumpridores. Por sua vez, o encaminhamento mais particularizado, quando o caso permite, pode implicar em uma mudança efetiva de comportamento da pessoa, havendo inclusive casos de continuidade do voluntariado na instituição ou até mesmo uma contratação por parte da entidade recebedora. Esse tipo de avaliação do caso específico não é possível de ser feita pelo Judiciário. Além

de dispor de mecanismos distintos, o interesse desse órgão está em punir, mas não necessariamente em viabilizar a execução efetiva da pena. Por isso, muitas vezes, promove uma pena de efeitos adversos, como exemplificado acima. De outro modo, a Central, dotada de dispositivos e áreas do conhecimento distintas, busca, quando possível, atentar-se à especificidade do caso e ajudar a pessoa no cumprimento da medida. Isso também é reflexo da posição ocupada pelo Judiciário na elaboração da pena: em sua decisão distanciada, esse último não vislumbra se a entidade escolhida possui vagas ou restrições para determinados delitos, por exemplo, enquanto na Central essas demandas são negociadas.

DISCIPLINAS: RELAÇÃO ENTRE JUÍZES, TÉCNICOS E CUMPRIDORES

Conforme apontado por funcionárias e funcionários, as lógicas de funcionamento das Centrais, com um corpo profissional majoritariamente composto por mulheres psicólogas e assistentes sociais, e do Judiciário são bastante distintas. Muitas delas expressaram que seria interessante haver uma avaliação psicossocial no decurso dos processos, inclusive para expandir a PSC para casos não abrangidos atualmente, seja porque os profissionais do Judiciário não enxergam essa modalidade de punição nas suas decisões, seja pelas restrições legais que autorizam alternativas apenas para penas de até quatro anos, no máximo, entre outros critérios. No entanto, percebemos a construção de um discurso que afirma que as penas alternativas são para pessoas sem periculosidade, não criminosos, pessoas comuns que cometem deslizes isolados, e que essa visão se constrói também pela avaliação da prática atu-

al, na medida em que as pessoas efetivamente recebidas em geral têm esse perfil. De toda forma, foi bastante generalizado entre as funcionárias o descontentamento com a prisão em si como resposta punitiva.

Segundo elas, a “visão social” mudaria o fluxo desde os momentos iniciais da recepção pelo sistema penal, nos quais os agentes passariam a “ouvir a história” das pessoas antes de julgá-las. Ao mesmo tempo, as funcionárias demonstram insatisfação com um sistema que coloca toda a responsabilidade social em suas mãos, ou seja, todas as relações e condições de vida que colocam a pessoa em conflito com a lei, sem que elas sejam capazes de resolver todos os problemas de um indivíduo, sem que tenham “varinha de condão”¹. Perguntada sobre o papel da interdisciplinaridade, sobre sua importância e novos olhares possíveis, Yara deu a seguinte resposta:

[...] no caso, acho que seria orientação profissional, que eu vejo que muitos não têm orientação, não sabe [sic] ler nem escrever. Uma orientação, uma orientação de escola. Professores, porque não ter professores? [...] Por que não um médico pra atender? Assistente social não é só pra trabalhar com o beneficiário, mas por que não trabalha com a família do beneficiário? Por que você, mudando a visão do beneficiário, junto com a família, até mesmo junto com a instituição, querendo ou não, melhora essa relação, entendeu? [...] Por que não sabe como que está a saúde desse beneficiário? Por que não ter um médico pelo menos pra fazer um exame de diabetes, de pressão? Acho que isso daí já faz um “a pessoa não está me enxergando, não está me vendo como um bandido, ela está me vendo como pessoa. Além

de querer me fazer cumprir, ela tá [sic] querendo saber do meu bem-estar, do bem-estar da minha família”.

Ainda que suscite questões sobre a coerência de uma política social fundamentada no direito penal, esse trecho, somado ao anterior, dá a chance de refletir sobre como a política de alternativas penais poderia ser pensada interdisciplinarmente, para além da efetividade do controle penal em meio aberto, e demonstra que não temos percebido isso de forma consistente na prática.

Na relação entre serviço psicossocial e o Judiciário, outros tópicos interessantes foram a relação daquele com os advogados, o uso de terminologias e o possível tratamento diferenciado dispensados às pessoas atendidas de acordo com a sua situação jurídica (condenadas, com processo suspenso, entre outras), assim como a percepção sobre o indulto.

Ainda que o trabalho jurídico realizado seja de execução criminal, e esta tenha o signo da jurisdicionalidade (em contraposição ao mero controle administrativo), coloca-se que as entrevistas psicossociais são realizadas, preferencialmente, sem advogados, “porque esses não são necessários”, porque as pessoas “não serão mais julgadas”. Por outro lado, apontou-se que é rara a presença de advogados nas Centrais dispostos a questionar esta forma de execução da pena, gerando poucos conflitos. Essas avaliações, feitas por funcionárias, mostram que, para elas, a relação com os advogados não apresenta problemas.

Caberia um estudo próprio sobre as terminologias utilizadas para se referir à pessoa atendida, sendo as principais: “apenado”, “beneficiário”, “cumpridor” e “prestador”. Essas terminologias dizem respeito, entre outros, às diferentes entradas provenientes

do sistema judicial, com a divisão básica entre penas (com condenação) ou medidas (sem condenação). Embora, juridicamente, haja uma diferença enorme entre essas duas categorias, inclusive no sentido de se considerar como “inocente” quem recebe medidas alternativas, funcionárias e funcionários dizem tratar ambos sem fazer distinção, sem julgar. A diferença, no entanto, fica evidente no momento de definir a duração da prestação de serviços e o que isso significa na relação com as entidades (medidas levam menos tempo; penas, mais tempo), o tempo decorrente entre o ato criminoso e o cumprimento (idem), bem como a aceitação e a resistência dos cumpridores com relação às medidas (pessoas que não foram condenadas, juridicamente inocentes, tendem a apresentar maior resistência a cumprir as medidas estabelecidas).

O indulto, por sua vez, é entendido como direito, mas também como algo que “desmonta” o trabalho das CPMA, em relação tanto ao convencimento realizado com os cumpridores sobre a obrigatoriedade do cumprimento da medida pelo tempo estipulado como às entidades, que não podem contar com o trabalho dos cumpridores até o prazo prometido. A aplicação do indulto a cumpridores de alternativas é um grande elemento de aproximação entre as CPMA e os advogados ou a Defensoria Pública, sendo constatada demora excessiva entre o decreto de indulto e o provimento jurisdicional concreto, que chega, muitas vezes, quando a pessoa já terminou sua pena.

Uma das grandes dificuldades apontada pelas funcionárias, que tem mobilizado grande parte do trabalho delas, são os casos relacionados a drogas, seja no sentido de a pessoa ter sido capturada pela justiça criminal por uso ou tráfico de drogas, seja pela maior dificul-

dade apresentada por esses casos, no que diz respeito à disciplina para o cumprimento das medidas e ao preconceito das entidades em receber esses cumpridores.

É importante frisar que boa parte da dificuldade em atender os casos nos quais há relação com uso de drogas não está na incompatibilidade abstrata entre uso de drogas e medidas penais em meio aberto, mas nas exigências que são feitas pelo Judiciário para lidar com esses casos. É comum, por exemplo, a exigência de comparecimento obrigatório a tratamentos e grupos de ajuda anônima, o que conflita, diretamente, com a metodologia de serviços que pressupõem a voluntariedade e o anonimato. Assim, o cumprimento dessas alternativas ao encarceramento se tornam impossíveis, não pelo desinteresse ou incapacidade do sujeito a quem ela é aplicada, mas porque as exigências formuladas pelo sistema de justiça não levam em consideração as condições reais da pessoa e tampouco a perspectiva de outras áreas do conhecimento, como a saúde e a assistência, na abordagem desses casos.

Tendo a missão de viabilizar o cumprimento das alternativas, as técnicas se veem nessa difícil mediação entre convencer os juízes de que a medida deve ser revista ou convencer os serviços a flexibilizar suas próprias metodologias para poder acolher o encaminhamento da CPMA. Um exemplo são os grupos de apoio anônimos que aceitam fazer acompanhamento de frequência apenas das pessoas em cumprimento de pena ou medida alternativa por uso de drogas.

Cabe ressaltar a grande diferença que os fluxos concretos geram sobre as características dessa política, bem como sobre o entendimento dos operadores. A localização das unidades deriva do acordo estabelecido entre a SAP

e os poderes locais. Por um lado, foi percebido que, quando localizada dentro do fórum, a CPMA tem relação mais direta com os operadores do direito, o que melhora o acesso à informação e o acompanhamento do trabalho. Além disso, como, em geral, há um estagiário de direito, mas nenhum advogado na equipe da CPMA, a localização no fórum permite que esse estudante seja supervisionado de forma menos distante². Por outro lado, as CPMA localizadas em estabelecimento próprio, normalmente pequenas casas em bairros residenciais, englobando Centrais de Atenção ao Egresso e Família (CAEF) e CPMA, possuem ambientes menos hostis, sem agentes de segurança ou detectores de metal, e mais acolhedores, que propiciam uma escuta mais qualificada na entrevista inicial de atendimento.

Uma das perguntas do roteiro de entrevistas era sobre o contato com juízes e o interesse deles sobre o funcionamento das Centrais. Isso porque, conforme apontado pela pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de 2014, um dos obstáculos à expansão das alternativas penais para outros casos é o próprio descrédito e desconhecimento dos operadores do direito, principalmente juízes e promotores, sobre as alternativas. Foi observado que dificilmente os membros do Judiciário têm algum contato com as Centrais para além dos ofícios de acompanhamento das penas. Em unidades maiores, foi relatado que alguns juízes participam de um encontro anual com os representantes das entidades que recebem prestadores, para estreitamento dos vínculos e acompanhamento dos convênios. Nas unidades menores, há alguns relatos sobre visitas esporádicas de um ou outro juiz, que ficam surpresos ao conhecer a estrutura existente nas CPMA, e também relatos de

frustração de técnicas que tentaram agendar encontros com juízes para explicar o trabalho delas, mas não conseguiram ser recebidas.

O VALOR DA PENA: ESCOLHENDO O TRABALHO

Um dos eixos de pesquisa foi descobrir o fluxo de decisões e negociações existente desde o processo judicial até a execução dos trabalhos dentro das entidades. Interessava-nos, em especial, saber o grau de escolha e “voluntariedade” da pessoa em relação à medida a ser cumprida e como isso se relaciona com os desígnios estatais. Por um lado, a ideologia por trás do serviço comunitário vem ressaltar seu caráter positivo: a pessoa “devolve para a sociedade” o mal que causou, sob a forma de um bem para a coletividade e um bem também para si mesma, no sentido da manutenção da liberdade e da promoção da ressocialização. Por outro lado, devido à proibição constitucional ao trabalho forçado, a escolha pela PSC só poderia ser feita pelo sujeito de forma voluntária; não obstante, ela está bastante condicionada pelo receio da prisão.

Além disso, haveria um questionamento de ordem geral sobre o trabalho a ser realizado: Diante da escolha pelo trabalho, haveria alguma forma de discriminação sobre quais trabalhos são executados pelos condenados? Haveria, pelo contrário, alguma busca de adequação das medidas sobre a realidade laborativa e social desses indivíduos? Há alguma garantia trabalhista para os “beneficiários” ou contraprestações oferecidas pelas entidades que se beneficiam dessa mão-de-obra? Seria buscada, na espécie de trabalho a ser realizado, a incorporação de algum “valor” de ressocialização ou haveria indiferença, sendo qualquer trabalho válido

como PSC?

Em linhas gerais, percebemos que a escolha pelo trabalho está relacionada com o caráter de internalização da punição - para fazer a pessoa perder seu tempo e sentir um sofrimento - e de ressocialização; além dos benefícios que podem ser gerados para os terceiros pelo trabalho-pena. Sendo técnica, Olga explica que o trabalho em PSC seria melhor, pois pode gerar maior internalização dos valores sociais para o indivíduo. Contudo, ela faz as seguintes categorizações: no caso de o prestador cumprir sua pena até o fim sem internalizar esses valores, sem usar a PSC como oportunidade para rever suas atitudes e sua inserção na sociedade, a pena “valeu” para ele, por estar livre de pendência com a justiça; “valeu” para a entidade, que se beneficiou com o serviço prestado; mas “não valeu” para ela, técnica, que não viu seu trabalho gerar frutos.

Por outro lado, Zoraide explica que juízes, principalmente de cidades pequenas, preferem aplicar a Prestação Pecuniária, por entenderem que essa pena é mais fácil de controlar e mais benéfica para as entidades filantrópicas, que muitas vezes preferem receber dinheiro à mão-de-obra. Na opinião dela, no entanto, a Prestação de Serviço à Comunidade seria a melhor forma de internalizar a pena, sobretudo no caso de pessoas abastadas e políticos. Para essas pessoas a Prestação Pecuniária não seria uma grande punição, pois muitas vezes quem paga não é nem a pessoa condenada³, ainda que dessa classe de pessoas se consiga retirar mais dinheiro e, assim, ajudar mais as entidades. Por isso tudo, Zoraide enxerga as Prestações Pecuniárias como sinônimo de impunidade.

Sobre como a punição pode ser diferente dependendo da realidade social e laborativa da pes-

soa condenada, percebemos uma pluralidade de discursos. Vários relatos colocam que a decisão por PSC no lugar de PP muitas vezes acontece pela falta de recursos da pessoa para pagar a pena pecuniária. Ainda que não se trate de uma absoluta falta de recursos, como se vê na prática da fiança, certamente a situação econômica do apenado é o fator determinante para a decisão pela pena de PSC sobre a de PP. Vários relatos apontam também como os apenados buscam, nas CPMAs, a troca da pena de PSC por PP, autorizada apenas pelo Judiciário. Os relatos associam essas questões à ausência generalizada de escuta do apenado pelo Judiciário, o que levanta um grande problema sobre a real voluntariedade dessas medidas, não no sentido de querer trabalhar como “voluntário”, mas preferir, entre duas penas possíveis, aquela do trabalho.

Na maioria dos casos relatados, busca-se que as pessoas com “maior qualificação profissional” (como médicos ou programadores de informática) exerçam a sua profissão na PSC, como forma de “agregar valor”⁴ à pena, tanto para quem recebe esse serviço qualificado como para a pessoa que acaba vislumbrando o bem que ela produz à sociedade por meio do seu trabalho. Embora sejam relatados casos de profissionais qualificados que preferem prestar “serviços gerais” (trabalho executado com mais frequência, segundo as funcionárias), percebe-se que essa modalidade genérica é mais preenchida pelas pessoas com menos qualificação profissional.

A escolha pelo serviço a ser realizado é, inicialmente, das entidades. Ainda que a pessoa tenha alguma “qualificação profissional” e que haja margem de negociação, a entidade na qual se dá o serviço é quem escolhe o que precisa ser feito. Pouco se sabe sobre o que acontece, de fato, dentro das enti-

dades, para além das reuniões periódicas com seus representantes. Nesse sentido, temos o seguinte relato:

A gente diz, assim, também para os beneficiários que assim, façam o acordo exato do que é pra ser feito, porque tem que ter um limite, também tem situações assim, por exemplo, você combinou uma coisa e está fazendo outra. É de comum acordo? É imposição? Porque bem negociado o trabalho, o cumprimento da PSC, eu acho que ela tem uma efetividade muito interessante e ela é muito bem-vinda pela grande maioria das entidades. Mas tem situações em que há prejulgamentos, há tentativas de constranger o beneficiário, a gente já teve situações nesse sentido. Então a gente tenta encarar, falar “não, é uma sentença, mas você não está obrigado a tudo – o cumprimento não é cumprir qualquer coisa”. Há um acordo e há também tarefas que são solicitadas pelas entidades pra nós. A gente tenta, na medida do possível, encaixar dentro do que o beneficiário tem de potencial. Agora, tem beneficiários que também não querem “não, eu tenho tal profissão, mas eu não quero prestar nessa profissão, prefiro fazer serviço geral”. Ok. A gente também avalia muito isso, mas deixando claro que o caráter é de obrigatoriedade do cumprimento – ele não está lá de vontade própria, disponibilizando o tempo dele porque ele entendeu que é uma causa que ele quer abraçar. Não. Há uma sentença que ele tem que cumprir. A gente tenta achar a melhor maneira desse cumprimento. (William)

Ou, ainda:

Então, eu falo, às vezes quando a pessoa está abusando,

não está cumprindo, aí eu pergunto: Você já cumpriu regime fechado? Ela fala “não”. Você tem ideia de como é lá dentro? Nem queira. Porque o que está difícil agora vai ficar pior. [...] Então, está difícil? Está difícil. Tem uns que não têm formação profissional nenhuma. E vai pra serviço pesado... Pega vassoura, rodo. Faxina mesmo. E eles alegam que é cansativo, ter que ir lá, lavar o banheiro. Tem gente que não suporta. Eu acho tão importante lavar banheiro. Mas tem uns que já chegam falando “eu não vou lavar banheiro! Eu não vou pôr uniforme, né?”. Não vai pôr uniforme. Agora, lavar banheiro, dependendo da instituição, vai lavar sim. (Heloísa)

Questionados sobre a existência de contrapartidas por parte das Centrais ou das entidades em relação aos serviços prestados, a resposta geral foi negativa, ficando a cargo das entidades, se assim desejarem, satisfazer as necessidades dos prestadores por transporte ou alimentação, o que acontece em alguns casos – avaliados, positivamente, por nós. As entidades aparecem nessa posição de poder cobrar sem ter de oferecer muito além da vaga e da fiscalização, com o poder de fazer várias restrições, às vezes entendendo que estão “fazendo um favor” ao receber pessoas com condenações criminais. Isso transparece na tensão entre entidades e cumpridores, com possível estigma destes no ambiente de trabalho e nas funções determinadas, situação que é mediada pelas Centrais, como mostrado nos relatos anteriores.

As restrições ao recebimento de alguns tipos de prestadores de serviço, poder que é amplamente fornecido para as entidades, muitas vezes é um meio de discriminação. Na avaliação de quem são as pessoas indesejadas pela enti-

dade, aparecem categorias como usuários de drogas, transexuais ou travestis, que acabam sendo rejeitados por essas entidades e que, por vezes, têm como única opção cumprir a pena nas próprias Centrais, cujas funcionárias entendem a importância de fazer cumprir a decisão judicial e ainda possuem um olhar mais atento às vulnerabilidades sociais.

Por sua vez, as entidades recebem todo o benefício sob a forma de trabalho ou, no caso das PP, em dinheiro. Sobre a dimensão desse benefício, principalmente no caso das entidades pequenas, há relatos de grande demanda por parte das entidades pelas alternativas penais, que buscam as Centrais de forma autônoma para pedir prestadores. Na construção da rede de entidades pelas Centrais, foi identificado que, ao incluírem uma nova entidade no cadastro da Central, outras entidades acabam tomando conhecimento do programa e solicitam o cadastramento. Nesse sentido, é ambíguo tratar as entidades como aquelas a quem se deve um favor e o fato de estas buscarem, ativamente, o recebimento de prestações pecuniárias e de serviços em seu próprio benefício.

Em uma unidade pesquisada, recebemos o relato de que a política de PSC tem custo negativo. Ou seja, o custo mobilizado pela SAP para fazer a política funcionar – como os recursos humanos, aluguel, manutenção do espaço físico etc. – é inferior à economia realizada pelas entidades por não contratarem profissionais no mercado de trabalho. No relato, calculava-se que uma entidade que recebesse 16 prestadores trabalhando como digitadores economizaria em torno de 45 mil reais em um ano. Cálculos da SAP mostram que esses mesmos 16 prestadores, a um custo mensal de, aproximadamente, R\$ 25,00 por prestador, mobilizariam R\$

4.800,00 para possibilitar sua fiscalização. Conforme trataremos abaixo, esse resultado financeiro se deve à combinação de uma estrutura flexibilizada ou precária de atendimento, pouco ou nenhum serviço ou apoio para o cumprimento, transferência dos custos para os prestadores e muitas cobranças.

O relato a seguir ilustra outro grande problema encontrado pela pesquisa, relativo à (falta de) responsabilidade por acidentes de trabalho, considerando a ausência de vínculos trabalhistas. Trata-se de um dos poucos casos relatados, mas que, por sua gravidade (amputação de quatro dedos), aponta um possível vazio de informações.

Já nos casos de acidente, existem dois tipos. A instituição também não é responsável por nenhum tipo de acidente. Isso é responsabilidade do Estado, como um todo. Então, se ele se machucou, quebrou uma perna, qualquer coisa, por alguma intercorrência cotidiana, a responsabilidade é do Estado, como é nas unidades prisionais. Então o próprio órgão público é obrigado a atender. O que a gente deixa claro é assim. A instituição é responsabilizada, sim, pode ser civilmente ou criminalmente, caso ela coloque a pessoa em uma atividade periculosa [sic] ou insalubre sem estar acordado [...]. A gente já teve fatos de uma instituição que respondeu judicialmente por isso, porque foi encaminhada uma pessoa pra fazer uma determinada tarefa, e tinha um forno, não lembro que máquina que tinha lá, e eles colocaram o prestador de serviço pra fazer limpeza lá. Primeiro, fizeram alteração da atividade deles e não comunicaram. Então, já incorreu numa questão ali. Mas, em outro lado [sic], ele fez a limpeza sem qualquer tipo

de orientação e equipamento. Então, ele perdeu 4 dedos da mão porque a máquina cortou os dedos dele. [...] a instituição respondeu, sim, sobre isso. Por quê? Porque ela não tomou os devidos cuidados na hora de alocar o prestador de serviço. [...] O que a gente está acordando ali no plano de encaminhamento é para eles fazerem e cumprirem, porque a gente nunca acorda, vamos supor, de mandar um prestador de serviço pra limpar a vidraça de um prédio. A gente sabe dos riscos que aquela pessoa tem. A gente manda para limpar o chão. Um exemplo bem chulo. (Zoraide)

Percebe-se, ainda, uma grande questão de gênero na prestação de serviços comunitários, que transparece na maior dificuldade das mulheres em prestar esse serviço. Isso deve-se, primeiramente, ao fato de ele se tornar uma terceira jornada de trabalho (somada à jornada de trabalho remunerado e ao trabalho doméstico a elas atribuído), mas também ao tipo de trabalho para os quais as mulheres são encaminhadas. Alguns relatos afirmam que às mulheres são destinados trabalhos mais burocráticos, enquanto aos homens, trabalhos mais braçais, sendo que algumas entidades têm preferência por receber homens ou mulheres com base nessa divisão do trabalho por gênero. Essa distinção, no entanto, não é uma consequência inesperada que se manifesta apenas na definição do trabalho já dentro da entidade. Pelo contrário, a discriminação de gênero já ocorre na própria metodologia de captação das vagas de trabalho. A ficha elaborada pela SAP para o cadastramento de entidades para recebimento da PSC prevê que as técnicas identifiquem as atividades para as quais as entidades pretendem receber prestadores e prestadoras: entre as opções há

marceneiros, pintores e padeiros e, flexionadas no gênero feminino, apenas funções como passadeira, cozinheira e merendeira.

Algumas dessas dificuldades que surgem no cotidiano da prestação do serviço são muito bem trabalhadas pelas profissionais das centrais. Responsáveis por tornar a pena possível de ser cumprida, algumas respostas criativas são criadas para lidar com as dificuldades que surgem, em decorrência das distintas realidades sociais encontradas, em geral diante de vulnerabilidades. Um bom exemplo de uma forma positiva de aplicar a alternativa penal, identificado na pesquisa, diz respeito ao caso de uma senhora idosa, processada pelo crime ambiental de ter em casa um pássaro silvestre, que tinha dificuldades de se locomover pela cidade para realizar a prestação de serviço. Deixando de lado a pertinência de se incidir o sistema penal sobre alguém nessas condições, uma resposta criativa encontrada foi adaptar o trabalho já realizado por essa senhora, de produção artesanal de roupas de crianças, passando, então, a contribuir com uma entidade local, identificada pela CPMA, enviando para ela os produtos referentes a um dia de trabalho por semana.

A resposta identificada no caso relatado poderia ser aplicada, certamente, a inúmeros outros casos, em especial quando há pessoas com obrigações domésticas ou mobilidade reduzida. No entanto, o que essa situação tem de mais positivo e que deve ser reproduzido não está na atividade desempenhada pela prestadora, mas na capacidade de identificar, nas particularidades do caso concreto, o trabalho que seria mais viável e proveitoso. Qualquer atividade externa que fosse atribuída a essa idosa seria impossível de ser realizada e, provavelmente, a deixaria por muito tempo em dívida

com a justiça criminal, inclusive sob a ameaça de ter de cumprir uma pena privativa de liberdade. Esse caso pôde ser resolvido de forma satisfatória porque havia uma equipe qualificada para uma escuta qualificada, que identificou as potencialidades e limitações dessas senhora, e também um Judiciário sensível e atento aos diagnósticos da equipe psicossocial e preocupado em evitar que a aplicação de uma resposta penal ocasionasse o agravamento de vulnerabilidades sociais e a violação de direitos.

CRIMES (S)EM QUESTÃO: RESISTÊNCIA DAS ENTIDADES, PREOCUPAÇÃO COM O ESTIGMA E EXCLUSÃO DA VÍTIMA

Outro objetivo da pesquisa foi entender para que tipo de pessoas e para quais tipos de crimes as alternativas são aplicadas, e a possibilidade de elas serem aplicadas também a crimes considerados mais graves. Além disso, nos interessava saber como o tipo de crime poderia influenciar a dinâmica das medidas alternativas, como dificuldades da pessoa, devido a resistências das entidades, assim como o interesse dos órgãos policiais ou das vítimas sobre o cumprimento da pena.

Nossos pontos de partida para esses questionamentos vinham da análise da política nacional, já em andamento. Segundo essa análise, encontraríamos as alternativas aplicadas, basicamente, para pessoas em situações socioeconômicas vulneráveis, por causa de crimes que não gerariam prisão, sendo a dicotomia entre “bandido perigoso” e “pessoa normal que cometeu um deslize” elemento estruturante para a legitimação das alternativas. Pelos documentos coletados à época, imaginávamos que o tipo de crime cometido seria

o núcleo norteador para todo o encaminhamento e acompanhamento das medidas. Além disso, pela portaria do Ministério da Justiça sobre a política de alternativas penais, esperávamos encontrar uma grande interface com a segurança pública, assim como um olhar diferente para as vítimas. Alguns pontos se confirmaram, mas outros não.

Em geral, percebemos a manutenção do discurso que sustenta a ideia de que prestadores de serviço não são “bandidos perigosos”. Dados disponibilizados pela SAP confirmam a hipótese de que as alternativas são destinadas a crimes que não gerariam prisão. Confrontando os dados do Infopen de junho de 2014 com os da SAP, temos os seguintes números⁵:

OS CINCO CRIMES QUE MAIS APRISIONAM NO BRASIL

CRIMES	% PRISÃO MASC.	% PRISÃO FEM.	ALTERNATIVAS
Tráfico	25%	63%	0%
Roubo	21%	7%	0%
Homicídio	14%	7%	0%
Furto	12%	8%	18%
Desarmamento*	8%	3%	6,8%*

OS CINCO CRIMES QUE MAIS GERAM PSC EM SP

CRIMES	% PRISÃO MASC.	% PRISÃO FEM.	ALTERNATIVAS
Furto	12%	8%	18%
Uso de entorpecentes	0%**	0%**	10,7%
Lesão corporal	***	***	6,4%
Receptação	3%	1%	4,6%
Estelionato	***	***	4%

*: A categoria “outros” é numericamente superior, mas engloba número muito grande de crimes. O Infopen não separa os crimes tidos como “desarmamento” e, para efeito de comparação com as alternativas, somamos os tipos penais referentes a essa lei.

** : O uso de entorpecentes não pode ser punido com prisão. No entanto, tem grande relevância numérica no campo das alternativas.

***: Não consta no Infopen como tipo penal com estatística própria, devido a baixa relevância, sendo englobado dentro de “outros”.

Se, por um lado, o tipo de crime cometido ainda importa na estruturação dessa política, por outro, o trabalho efetuado nas Centrais tenta olhar a pessoa sem estigmas. A preocupação com o estigma transparece em diversos momentos dos relatos, como naqueles nos quais o crime cometido pela pessoa não foi informado à entidade. Para adequar o tipo de encaminhamento pelo tipo de crime, as Centrais oferecem às entidades o poder de fazer restrições prévias. Diante dessas restrições, presume-se que os encaminhamentos não se enquadram naquele tipo penal. Em alguns casos, relatou-se que, mesmo a entidade não tendo restrições, as funcionárias as têm, como ao não encaminhar casos envolvendo entorpecentes para trabalhar em escolas ou com crianças.

A distinção relativa ao tipo de crime que mais apareceu no encaminhamento está relacionada ao crime de uso de drogas, com aplicação de medidas educativas sobre os efeitos das drogas, e também como sendo o tipo de caso que tende a gerar maior dificuldade de cumprimento das penas pela pessoa. Outro exemplo de olhar distinto para o encaminhamento é no caso de violência contra a mulher, no qual o trabalho pode estar associado a alguma forma de conscientização ou grupos reflexivos. Os delitos relacionados a trânsito também aparecem com frequência como sendo objeto de encaminhamentos específicos, sobretudo para limitar o trabalho a ser executado a atividades associadas à suposta natureza do crime cometido⁶.

Questionadas sobre a possibilidade hipotética de pessoas que cometeram crimes considerados mais graves, como roubo e tráfico, cumprirem alternativas penais, as entrevistadas apontaram as restrições e o preconceito das entidades como os maiores obstáculos para aplicação de alternativas para pessoas que, atualmente, não estão contempladas pela previsão legal de conversão da pena privativa de liberdade em restritiva de direitos. Na maioria dos casos, não se vislumbrou impossibilidade ou completa inadequação da Central em lidar com esses casos e, de forma mais contundente, foi apontado que a prisão não é um lugar adequado – embora efetivo em provocar sofrimento, punição –, além de ser “dominado por facções”. O olhar da Central estaria voltado para o indivíduo, e não

para o crime, o que transparece uma problemática sobre a docilidade, a resistência ou a periculosidade das pessoas recebidas.

No entanto, o cotidiano do trabalho mostra para as funcionárias que quem cumpre as alternativas penais são pessoas selecionadas por raça e classe, a ainda marcadas por diversas vulnerabilidades sociais, de forma muito próxima à população no sistema prisional. Essa percepção, que aparece na narrativa de algumas técnicas, permite estabelecer uma tensão no discurso dominante, de que o perfil das pessoas que cumprem PSC é de “gente como a gente”, pessoas que cometeram um único deslize, ao passo que as que são “realmente” criminosas estariam na prisão. Ora, se as pessoas que estão na prisão e na PSC têm perfil tão semelhante e, se para o trabalho da Central, o que interessa mais é a pessoa e não o crime, será que a imensa maioria das pessoas que costuma receber pena privativa de liberdade em regime fechado não estaria igualmente apta a cumprir a PSC? Algumas das entrevistas construíram esse argumento e chegaram à conclusão que sim, principalmente, porque nos poucos casos que já chegam às Centrais de pessoas tidas como “perigosas” – condenadas por tráfico, por exemplo –, isso não gera nenhum problema, exceto pela maior resistência das entidades.

Perguntadas sobre se as funcionárias se sentem inseguras em seu ambiente de trabalho, e se faltariam policiais naquele espaço para garantir a segurança, todas elas, exceto uma entrevistada, declararam não apenas que a polícia não seria necessária ali, como também que o ideal é que ela se mantenha afastada do espaço da CPMA, de forma a não afugentar os prestadores. Foram relatados alguns casos de exaltação dos prestadores, principalmente contra estagiárias, mas essas situ-

ações foram resolvidas sem grandes dificuldades, pela intervenção das próprias técnicas responsáveis pelas unidades.

A posição prevalecente entre as funcionárias sobre a relevância do crime para a aplicação das alternativas é ilustrada nos relatos a seguir:

Então... eu não vejo muito diferencial no atendimento social, psicológico nesse sentido. Indifere [sic] do tipo de delito que a pessoa cometeu. É muito mais do indivíduo. Na questão da PSC que você falou dos traficantes, a gente já recebeu alguns casos de tráfico, porque agora, pela nova legislação, dependendo da qualificativa, até é aplicado a questão lá do tráfico, roubo a gente recebe também... Porque depende do entendimento do juiz, a gente já recebe. Então isso não vai ter diferencial. Acho que o grande dificultador [sic] é se começar a vir crimes tipo de homicídio, crimes muito graves, na hora dos encaminhamentos pras instituições. Isso vai ser uma peculiaridade que a gente vai ter que trabalhar com as instituições, que são crimes mais peculiares, mais problemáticos, isso a gente pode ter um problema de relacionamento com as instituições nesse sentido. (Zoraide)

Segundo relato:

Por exemplo, hoje, vou falar pra você um perfil... Mulher, crime de tráfico. Mulher que está levando droga pra marido dentro de presídio. Essa mulher não precisa ficar presa. Essa mulher, se você aplicar uma alternativa penal nela e se você proibi-la de visitar o marido, ela não vai cometer outro delito, entendeu? Porque são situações que nós já conhecemos, que são situações de dentro do presídio que fazem

com que essa mulher leve essa droga. E esse é um perfil muito comum, né? Hoje, você tem um índice de encarceramento dessas mulheres muito alto. Determinados furtos, por exemplo... Determinados tipos de furto, algum tipo de roubo. Eu acho que... na nossa proposta nós fizemos que, se eu não me engano, era que fossem crimes apenados até seis anos, mas que desse um poder um pouco mais subjetivo ao juiz de ver quem é quem. Que os aspectos sociais da pessoa mostrassem ao juiz que ele poderia aplicar uma alternativa penal. Então você tem receptação... Alguns crimes condenados assim, a mais que quatro anos, mas que você tem o perfil da pessoa que não é o perfil criminoso. Hoje, você tem o perfil de pessoas dentro do sistema prisional muito jovens e você tem aí uma gama [...]. Inclusive tem pessoas condenadas a menos de quatro anos presa.” (Bernardo)

Sobre o interesse das vítimas e dos agentes de segurança pública acerca do cumprimento da pena pela pessoa condenada, os relatos apontaram a total ausência desses atores, tida como positiva. Foi apontado que as informações sobre o cumpridor de penas alternativas não são disponibilizadas para terceiros, seja a vítima, a polícia ou mesmo a mídia, garantindo, assim, a esfera da intimidade do prestador e afastando o caráter de vingança ou estigma sobre a pessoa. Alguns relatos indicam que seria positivo que a vítima tivesse alguma reparação sobre os crimes, mas essa reparação se mostrou desvinculada da prestação de serviços comunitários.

PRINCIPAIS DIFICULDADES PARA O CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS: GRUPOS VULNERÁVEIS E RESISTÊNCIA

Alguns relatos trazidos anteriormente já ilustram uma problemática que foi alvo de questionamento: pessoas tidas como vulneráveis acabam tendo maior dificuldade para o cumprimento das alternativas. Essa reflexão advém da análise do relatório “*Set up to fail: Bail and the revolving door of pre-trial detention*” [Programado para falhar: fiança e a portagratória da detenção preventiva, em tradução livre], produzido no Canadá e que aponta como as prisões por descumprimento de alternativas penais naquele país acabaram afetando, principalmente, alguns grupos, como povos aborígenes, usuários de drogas, pessoas com transtornos mentais e, de forma geral, os mais pobres.

Na nossa pesquisa, conforme apontado nos relatos, os principais grupos afetados negativamente pela política de alternativas penais são os idosos, as mulheres, os usuários de drogas e as pessoas com transtornos mentais. Isso significa que essas pessoas têm maior dificuldade em cumprir as demandas da pena alternativa, estando mais sujeitos ao descumprimento e à consequente permanência no sistema punitivo.

É ilustrativo sobre o funcionamento da política nacional de alternativas penais o depoimento do desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) Herbert José Almeida Carneiro, responsável, na ocasião do Fórum Nacional de Alternativas Penais (Fonape), pela coordenação do GT de “Alternativas Penais ao Encarceramento Feminino”. Perguntado pela reportagem se há diferença na aplicação de penas alternativas entre homens e

mulheres, a resposta do desembargador foi a seguinte:

Não. A lei é uma só e não faz distinção de gêneros. 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. O que há, às vezes, é a adequação das situações e condições para cumprimento das alternativas penais, levando-se em consideração a mulher e uma eventual maternidade.⁷

Essa resposta ilustra como as alternativas penais são entendidas, atualmente, na interface com o olhar sobre a pessoa afetada. Percebe-se que, na atividade de aplicação das alternativas, o Poder Judiciário fica, em geral, indiferente às condições pessoais do apenado no momento de decidir a melhor resposta jurídica para o caso. Assim, há casos que, ao chegarem às Centrais, colocam em xeque o sentido de aplicar qualquer medida penal a algumas pessoas, sobretudo porque essa medida, por mais que a equipe multidisciplinar das CPMA busque adequá-la da melhor maneira possível, implica discriminação contra aqueles com maior dificuldade de cumprimento.

A presença de tantos casos nos quais a aplicação de alternativas penais é, em si, extremamente gravosa – como para idosos debilitados –, também coloca em questão o quanto a PSC é vista ou não como uma forma dura de punição. Nesse sentido, perguntamos às funcionárias entrevistadas se elas consideram a PSC sinônimo de impunidade e sobre sua efetividade em dar uma resposta à sociedade e às vítimas. Em geral, as respostas apontam um desconhecimento da opinião pública sobre o traba-

lho efetuado pelas funcionárias e pela Central, o que acaba gerando uma sensação de impunidade. Por sua vez, a pessoa que é obrigada a trabalhar para cumprir sua pena tem bastante claro que o crime em questão não ficou impune, principalmente quando trata-se de um caso em que ela não foi a real autora do crime. Nesses casos específicos há um grande sentimento de injustiça e resistência ao cumprimento. Além disso, foi apontado como um desfavor o papel da mídia em não divulgar o trabalho feito na seara das alternativas penais, apresentando-as apenas como impunidade⁸.

PROCESSO DE CRIAÇÃO DE CENTRAIS: NEGOCIAÇÕES ENTRE PODERES PÚBLICOS

Em São Paulo, foi-nos apresentado que o processo de criação das Centrais vem da articulação entre a SAP (executivo estadual), os municípios e os juízes locais, com ajuda financeira do Depen (executivo federal), por meio de convênios específicos. O processo se inicia, via de regra, com o pedido de um juiz para a instalação de uma CPMA em sua comarca, já sinalizando a demanda de PSC que ele pretende escoar para essa estrutura. Caso essa demanda seja maior que cem pessoas, a SAP inicia a articulação com o município em questão, buscando que este ceda algum espaço físico e, possivelmente, aloque algum funcionário para trabalhar na Central. Em alguns casos, busca-se um convênio com o governo federal visando à transferência de recursos na modalidade de convênios específicos destinados à compra de equipamentos para a central, mas não à contratação de funcionários, por ser um recurso contingente. A SAP fornece os estagiários e funcionários, a metodologia de atendimento, cotas específicas destinadas a

programas sociais (liberando as do município, assim, para este direcionar a outras pessoas), assim como os custos de equipamentos, material de escritório etc.

Foi surpreendente descobrir como as CPMA's têm grande sustentação no trabalho de estagiários. Em geral, o crescimento da demanda das Centrais é suprido pelo aumento do corpo de estagiários, alguns dos quais, inclusive, sem supervisão técnica direta. As CPMA's, exceto as de maior porte localizadas na capital, contam apenas com uma ou duas técnicas de psicologia e/ou serviço social, responsáveis pela direção da unidade. Essas estruturas são coordenadas por unidades administrativas regionais (Central, Oeste, Litoral), que prestam orientação e servem de retaguarda técnico-operacional. Essas coordenações administrativas regionais estão vinculadas ao Departamento de Penas e Medidas Alternativas que, com outros departamentos técnicos (egressos, entre outros) e administrativos (convênios), está subordinado ao Coordenador de Reintegração Social e Cidadania.

A supervisão das estagiárias e estagiários é feita pelas técnicas da unidade, que nem sempre são formadas na mesma disciplina daqueles supervisionados. Essa situação é ainda mais problemática em relação aos estagiários de direito, presentes até mesmo nas unidades médias, que aprendem seu trabalho por contatos breves com seus antecessores, quando existentes, e são supervisionados ou pelas coordenadorias regionais distantes ou mesmo por funcionários do Fórum local, com quem mantêm contato, devido à comunicação dos ofícios. Esse cenário de aprendizado da prática com os antecessores é corrente também entre as técnicas, que são ensinadas sobre o que fazer por seus colegas de unidade, de unidades próximas, ou então pelas coordenações regionais.

Essa característica perpetua uma ação profissionalmente tida como limitada ao aspecto burocrático, sendo que as boas práticas surgem por dedicação pessoal⁹, que escapa a essa formação institucional.

A estrutura hierárquica piramidal dá considerável autonomia e responsabilidade aos técnicos das CPMA's, que precisam orientar o corpo de estagiárias(os) da unidade. É uma reclamação constante a falta de pessoal técnico profissional, o que afeta não só a qualidade do trabalho realizado com os prestadores de serviço comunitário, como também dificulta o avanço do trabalho da Central, devido à alta rotatividade inerente a esse tipo de relação de trabalho. Percebemos um grande esforço por parte do corpo técnico profissional em tornar as atividades de estágio algo proveitoso para os estudantes, em seu processo de aprendizado acadêmico. Entretanto, sem adequação de corpo profissional à quantidade de estagiárias(os), as disciplinas se confundem (como o psicólogo que faz trabalho de assistente social), e o que pretende ser um acompanhamento psicossocial acaba sendo, em sua maior parte, um trabalho de cartório judicial, como se fosse um anexo responsável por alimentar as informações processuais.

Esse modelo de estruturas de baixo custo e rápida implementação de acordo com as parcerias possíveis é o responsável pela expansão progressiva e estável dessas unidades pelo interior do estado, sendo o modelo de gestão de São Paulo usado como exemplo para o resto do país, tanto por causa da articulação entre as responsabilidades dos poderes públicos quanto por seu potencial de capilaridade. Outro fator a ser considerado é o alardeado baixo custo de, aproximadamente, R\$25,00 por mês para cada pessoa supervisionada¹⁰. Mas esse baixo custo se

deve à precarização das relações trabalhistas e à inexistência de contrapartidas concretas oferecidas pela SAP aos prestadores, que não seja a inclusão em programas estaduais de empregabilidade, os quais não garantem que o prestador conseguirá trabalho formal.

Como apontado em relato anterior¹¹, essa política teria “custo negativo”, pois se fosse monetizado o ganho com o trabalho gratuito dos prestadores, este seria muito superior aos custos que são exigidos pela estrutura montada para supervisão. Não se trata apenas de ganho econômico para as entidades, mas também de ganho político para os implementadores dessa política: para os poderes municipais, a atração de investimentos do Estado para novos cargos e obras pode ser utilizado como publicidade positiva pelos políticos locais, além de alimentar as relações (algumas vezes, orgânicas) entre esses políticos e as entidades sociais¹². A adoção da política estadual de alternativas exime os poderes municipais de ter de dar resposta e encaminhamentos a esse público, ainda que haja relatos em cidades do interior de resistência da população local à implementação das Centrais, por se entender que essas estruturas trariam criminosos de fora para a cidade, resistência próxima àquela que se contrapõe a novos presídios.

Dentro da SAP, a política de Penas e Medidas Alternativas é apoiada como ação social e de reintegração, cuja expansão é defendida concomitantemente ao uso dos presídios¹³. O padrão nacional é a alocação dessa política no órgão do Executivo responsável pela política penitenciária, inclusive na perspectiva do governo federal. Esse padrão disputa espaço com a alocação no Judiciário (execução penal) prevacente em alguns estados, bem como nas secretarias de segurança ou defesa

social em casos minoritários. De toda forma, em São Paulo a política foi desenvolvida no setor responsável pela reintegração social e cidadania, e não propriamente pelas coordenadorias prisionais, tendo, nessa coordenadoria, mais relevância do que as políticas de atenção a egressos e família, público numericamente muito superior.

A relação entre os poderes públicos adquire outra feição na interface com o Judiciário. Conforme relatado pelas funcionárias, os juízes não acompanham o dia a dia das Centrais, algumas vezes pouco sabendo sobre suas funções, mas cobrando de forma incisiva os serviços de acompanhamento da execução penal. Foi apontado para a equipe de pesquisa que com os operadores do direito a relação é tratada no campo do convencimento ideológico sobre o benefício de aplicarem penas de PSC sobre PP, considerando a criação de uma estrutura de acompanhamento que garante o encaminhamento e a fiscalização, o que pode desafogar seus cartórios.

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NA PERSPECTIVA DA EQUIPE TÉCNICA

A parte final das entrevistas se voltou a ouvir das funcionárias como elas avaliam a política em questão: se a central cumpre seus objetivos; os principais problemas encontrados; como a central avalia os casos de reincidência dos prestadores; se a comunidade e as vítimas sentem que houve resposta ao crime. Além disso, ouvimos considerações adicionais que não teriam sido contempladas pela entrevista, mas que as funcionárias achavam importante pontuar.

Os relatos apontaram, igualmente, uma satisfação com o trabalho realizado, mas também uma

insatisfação com vários problemas estruturais da política, expressando o desejo de que o olhar externo dos pesquisadores pudesse ocasionar a melhoria geral dessa política, a começar pelo combate ao desconhecimento generalizado sobre as centrais e as PSC.

Em tópico anterior, o presente relatório já expôs a percepção positiva sobre essa política, manifestada pela crença de que o trabalho realizado por essas profissionais é uma oportunidade de ajudar as pessoas que passam pelas Centrais. O trabalho frisou também o fato de essa política ser um caminho substituto à prisão, instituição bastante criticada por todas as entrevistadas. Já os problemas estruturais apontam para uma grande pressão por dados e resultados vinda dos mais diversos atores (SAP, Judiciário etc.), sem que haja reais condições de atendimento qualificado, para além do empenho pessoal das profissionais. Faltam profissionais, principalmente os qualificados, para garantir maior atenção psicológica e social aos prestadores atendidos. Faltam recursos básicos, como materiais de escritório ou para ligações para telefones celulares, muitas vezes, a única maneira de contatar os cumpridores. Sobram burocracia e cobrança cartorial. Há dificuldades para acompanhar de perto os convênios com as entidades e o trabalho realizado nelas e para supervisionar mais de perto os prestadores para além dos casos desviantes, com problemas na execução da pena. Esses foram os principais problemas identificados pelas pessoas entrevistadas.

Chamou-nos a atenção a crítica a alguns dos indicadores oficiais utilizados para avaliar o sucesso dessa política, como a expansão, o baixo custo e a baixa reincidência. Os dois primeiros estão relacionados com o baixo investimento na qualificação das estruturas, o que

sobrecarrega as profissionais e dificulta o atendimento de qualidade aos prestadores. Sobre a reincidência, as funcionárias entendem, em sua maioria, que há várias condições adversas e diversos fatores que colocam a pessoa em contato com a justiça criminal e, diante disso, a pena alternativa não pode ser usada como elemento explicativo para o fato de alguém voltar ou não a ser preso. Nesse sentido, a reincidência não é vista como sinal de fracasso do trabalho realizado pelas funcionárias, tampouco a baixa reincidência é um indicador do sucesso da política.

Talvez (a PSC) seria uma alternativa melhor. Só que se essa mulher [falando de um caso hipotético de uma mulher tendo acesso à alternativa] não consegue nenhum suporte na sociedade, vai ser a mesma coisa. Ela vai ter reincidência. Mas a reincidência ela não pode ser levada em conta somente na base da punição, entendeu? Eu penso na reincidência também em outras alternativas que essa mulher tem. Se ela não tem outra alternativa, ela vai cometer o tráfico, ela vai traficar. É mais fácil. É mais fácil ela traficar do que ela receber 800 reais, demorando três horas pra chegar no trabalho. [...] Então... se você for pensar que ela não tem alternativa, tanto um quanto outro – tanto ela ir pra prisão quanto a prestação de serviço – não vai ser eficaz. Agora, se você pensar que essa mulher vai pra prestação de serviço e aqui ela vai ter um apoio, vai ter um suporte: “ah, não, vamos ajudar, vamos mandar pro CAT pra ele encaminhar ela pra um emprego perto da casa dela”, “vamos colocar o filho na creche” e algumas coisas assim, se ela tivesse suporte, acho que sim, tanto a prisão quanto aqui vai funcionar. Mas se ela não tem

suporte em nenhum dos lugares, se ela cometeu o crime e ela não tem nenhum suporte quando ela volta, quando ela tá disposta a não viver mais essa vida, ela vai voltar... Então eu penso mais na questão que ela não tem outras alternativas. Não só que aqui a prestação de serviço é bacana e que a prisão não é. É bacana assim, é menos pior. Ainda assim é uma punição. (Karen)

Por fim, há uma resposta negativa unânime quanto à pena de PSC dar respostas à comunidade e às vítimas, no sentido de que essa pena é pouco conhecida, assim como pouco reconhecida. As funcionárias relatam que mesmo em seu círculo de amizades há preconceito sobre o trabalho que desenvolvem, por se envolverem com “bandidos”. Nesse sentido, grande parte do trabalho realizado é, justamente, romper esse preconceito, seja nas esferas pessoais, seja nas profissionais, mostrando que os “bandidos” são pessoas normais, muitas vezes enfrentando vulnerabilidades sociais, e que, ao prestarem serviço comunitário, estão, sim, sendo punidas e também fazendo um bem para a comunidade. Assim, observamos que, embora essa política falhe em dar uma resposta às vítimas e à comunidade, pelo preconceito e falta de visibilidade a que está sujeita, a PSC é eficaz em gerar resposta à pessoa que a cumpre, às entidades que recebem esse benefício, assim como às funcionárias das Centrais.

CONSIDERAÇÕES

Com o presente capítulo, buscamos trazer um pouco da riqueza obtida na pesquisa com funcionárias e funcionários responsáveis pela implementação da política de alternativas penais em São Paulo. Pelo que pudemos perceber, a interdisciplinaridade nas alternativas penais pode ser vista como

elemento que diz respeito ao que há de mais positivo nos resultados que podem ser identificados nessa política. Esse potencial, no entanto, está obstado pelas limitações impostas pelos poderes públicos, tanto Judiciário como Executivo, que dispensam às CPMAs um papel eminentemente burocrático, característica acentuada pela forma de expansão adotada pela Secretaria, com pouco investimento em profissionais capacitados, para além das poucas funcionárias sobrecarregadas.

Há um grande vazio de atenção à pena concretamente executada, que é deixada a cargo das entidades beneficiadas, as quais, por um lado, gozam de ampla margem de arbitrariedade para restringir as pessoas que desejam receber, mas, por outro lado, não têm nenhuma obrigação para com os prestadores, além da fiscalização cartorial do tempo de trabalho executado. Nessas entidades reside o maior benefício da política de alternativas de São Paulo, tanto pela monetarização do trabalho realizado gratuitamente quanto pelo recebimento de prestações pecuniárias. Essa característica, associada ao baixo custo proveniente da precariedade das estruturas de acompanhamento, gera uma política altamente superavitária, tanto econômica quanto politicamente.

No entanto, as alternativas permanecem sendo aplicadas para pessoas que não seriam selecionadas pelo sistema prisional, ainda que o discurso de sustentação das alternativas seja evitar que pessoas sejam presas, desde que cumpram de forma correta suas penas. As alternativas aplicadas igualmente, isto é, sem olhar a pessoa afetada e suas reais necessidades, acabam gerando distorções que afetam as pessoas mais vulneráveis, prendendo-as em um ciclo de descumprimento ou tornando seu cumprimento excessivamente penoso. Dessa forma,

mostra-se adequada a abordagem interdisciplinar, na medida em que possibilita incorporar outros olhares para além do interesse punitivista, que tornam a pena exequível, ajudando a pessoa tanto no cumprimento da pena quanto no que diz respeito à outros aspectos sociais demandados pelos prestadores.

Ao investigar de perto a relação entre crime cometido e viabilidade das alternativas, percebemos que, diferentemente do discurso oficial e majoritário, não haveria grandes empecilhos para a aplicação das alternativas a crimes mais graves, sendo isso até mesmo recomendado por algumas das entrevistadas, já que

muitas pessoas que hoje recebem alternativas ou são inocentes ou não precisariam estar lá. O maior obstáculo apontado para a aplicação de alternativas a crimes mais graves seria a resistência das entidades em receber essas pessoas.

Caso se pretenda avançar na mudança qualitativa da política atual de alternativas penais, tanto no sentido de aprimoramento de seus significados como no seu efeito desencarcerador, é preciso investir na maior abertura para o trabalho aprofundado dessas profissionais, pensado metodologicamente e com real investimento estatal, e não como mero acompanhamento cartorial da execução de pena, ainda sob a ótica redu-

cionista de combate à reincidência. O olhar à pessoa afetada dispensado por essas profissionais, sua atuação na mediação das demandas dos cumpridores sobre as medidas autoritárias do judiciário e seu papel concreto de ajudar as pessoas, ainda que para tornar a pena exequível, apontam para as potencialidades da política de alternativas em sua totalidade.

¹ A expressão foi utilizada por Vivian, ao relatar um caso em que o sujeito atendido chegou mancando, com a perna quebrada, tendo sido encaminhado para lá para que elas resolvessem esse problema.

² Por exigência da lei de estágio, é sempre necessário que haja um supervisor com formação ou experiência profissional na área de conhecimento desenvolvida no curso do estagiário. Nas CPMAs que não estão no Fórum, o supervisor dos estagiários de direito costuma ser um profissional de alguma vara, sendo que muitas vezes os dois não chegam a se encontrar uma única vez no curso do estágio.

³ Segundo alguns relatos, há casos de políticos locais que, recebendo a pena de PSC, tentaram burlar a pena e corromper as entidades, seja fraudando a assinatura da folha de presença, seja colocando um terceiro para cumprir a pena em seu lugar.

⁴ Conforme dito por Patrícia.

⁵ Dados referentes ao segundo semestre de 2015. Esses dados são disponibilizados periodicamente pela SAP no link <<http://migre.me/wc2Nz>> A última atualização foi feita em 31/01/2017 e demonstra aumento proporcional da aplicação de alternativas para uso de droga sobre os demais crimes.

⁶ Exemplo disso foi o caso sobre o autor de homicídio culposo no trânsito que deveria trabalhar no cemitério, conforme relatado no tópico “Viabilizar o cumprimento”. No entanto, encontramos mais relatos relativos às alternativas penais específicas sobre delitos de trânsito em outros estados e não na pesquisa de campo nas CPMAs paulistas.

⁷ Já mencionada no capítulo 3.

⁸ Em nossa análise de mídia, encontramos um sentido duplo na divulgação das alternativas, que também são estipuladas como uma das saídas para os problemas do sistema prisional. A avaliação que trazemos aqui foi apontada em diversos relatos.

⁹ Percebemos que a dedicação pessoal não é apenas uma questão de voluntarismo das pessoas envolvidas, mas efeito da diversa formação, qualificação, experiência profissional e desenvolvimento de redes de trabalho das profissionais.

¹⁰ Esse valor é conseguido pela divisão de todos os custos operacionais contabilizados pela SAP pela quantidade de prestador supervisionado ao mesmo tempo. Esses custos incluem aluguel das Centrais, compra de equipamentos, salário de seus funcionários, entre outros. A atualização desse valor é feita constantemente pela SAP e é disponibilizada em <<http://migre.me/trirN>>, acesso em 23 jan. 2017, no painel de “estatísticas”.

¹¹ No tópico “O valor da pena: escolhendo o trabalho”, deste mesmo capítulo.

¹² Conforme relatos de William e Elaine.

¹³ Nesse sentido, temos a declaração do secretário Lourival Gomes, perante a Assembleia Legislativa de São Paulo, em 27/10/2015, quando afirmou que a expansão dos presídios precisa acompanhar os investimentos em penas alternativas. Disponível em: <<http://migre.me/wcpaO>>. Acesso em: 8 de março 2017.

5

BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS DE DESENCARCERAMENTO

O levantamento de boas práticas internacionais de alternativas ao encarceramento visou compreender como determinadas políticas são capazes de mudar a forma de gerir os conflitos sociais e promover respostas mais adequadas ao problema que é o sistema penitenciário. Consideramos que o cenário de encarceramento em massa pelo qual o Brasil vem passando está inserido em um contexto internacional mais amplo, com aproximações e diferenças em relação aos demais países. Olhar para as diversas respostas encontradas em âmbito local, com as análises de seus resultados no decurso do tempo, colabora na formulação de políticas públicas em nível nacional.

Buscamos analisar os motivos, articulações, iniciativas e problemas encontrados em diferentes países¹, a fim de compreender os elementos mais relevantes para a construção de uma política brasileira para enfrentar o problema do encarceramento. Entendemos que o campo das alternativas é composto tanto por iniciativas de expansão do controle penal como por iniciativas de redução, mas para a realidade nacional é prioritário buscar propostas mais voltadas à redução. Nesse sentido, não são buscadas apenas mais alternativas para serem estruturadas no país, mas formas diferentes de resolver os problemas da justiça criminal sem a consequente expansão dos controles penais, propondo, para tal, movimentos para reduzir as medidas alternativas nos casos nos quais elas também constituem um problema.

Ressaltamos que nosso interesse não se volta a modelos de gestão prisional mais adequados aos objetivos de ressocialização e mesmo de redução de violação de direitos humanos dentro de presídios. Por mais importantes que sejam essas iniciativas no enfrentamento de problemas graves encontrados no Brasil, como superpopulação, tortura, falta de abertura à comunidade, entre outros, o nosso escopo inicial são as medidas capazes de enfrentar o problema do encarceramento pela raiz: a criminalização e a

restrição da liberdade como respostas aos conflitos sociais. Em outras palavras, buscamos nessa pesquisa respostas ao problema que é a prisão, mais que respostas aos problemas decorrentes da prisão, embora estes sejam nosso ponto de partida, nossa motivação.

Diante desse quadro, sobressaíram na pesquisa as seguintes questões:

- a) Quais são as experiências internacionais de enfrentamento ao encarceramento em massa? De que forma elas lidaram com a questão e quais foram os resultados?
- b) Como os países conseguem manter, historicamente, baixos contingentes de pessoas presas, evitando o encarceramento em massa?
- c) No tocante à política de drogas, há experiências diversas com impactos positivos no sistema prisional?
- d) Como o excesso de alternativas tem sido um problema em outros lugares? Quais têm sido as iniciativas para resolver esse problema?

Para respondê-las, como já apontado anteriormente, foi feita uma parceria com a Loyola University Chicago – School of Law, que permitiu ao ITTC contar com o apoio de quatro pesquisadoras (Martha Laura Garcia, Katie Cierzan, Sarah Nagy e Heidi Cerneka, sendo esta última também responsável pela coordenação da pesquisa em Chicago) que fizeram um amplo levantamento de boas práticas internacionais em países da América, Europa, Ásia e África². Um resumo dos resultados que encontramos e que permitem lançar luzes sobre as questões apresentadas estão expostos a seguir. O levantamento completo das pesquisadoras pode ser encontrado no anexo I³.

REDUZINDO A POPULAÇÃO CARCERÁRIA

Entre os países que vêm reduzindo o número de pessoas presas, chamam a atenção: Rússia, Alemanha, Holanda, Portugal e Finlândia, com ênfase no primeiro país, devido às semelhanças com a realidade do sistema penitenciário brasileiro. As informações fo-

ram obtidas em relatórios e cruzadas com os dados apontados pelo International Centre for Prison Studies (ICPS)⁴, que apresenta, de forma gráfica, a evolução da população prisional de cada país, em números totais e proporcionais.

Sobre o caso russo, há muitas hipóteses, mas poucas certezas sobre como foi feita a redução do encarceramento e mesmo sobre o

tamanho dessa redução, especialmente quando se deixa de analisar os números absolutos e se olham as diversas variações entre os grupos afetados – presos provisórios, condenados, mulheres, jovens etc. Entre as hipóteses levantadas, destacam-se:

1. a transferência da gestão do sistema prisional pelo Ministério de Assuntos Internos para o Ministério da Justiça, medida importante no sentido de desvincular o sistema do legado dos campos de trabalho forçado e melhorar as condições prisionais;
2. mudanças no Código de Processo Penal, em 2001, como a limitação temporal para prisão provisória e a transferência dessa decisão dos promotores para os juízes⁵;
3. anistias seguidas e em larga escala, voltadas à redução da superpopulação prisional, com aproximadamente 200 mil liberações e 40 mil reduções de pena⁶.

No entanto, existe uma série de críticas sobre o sistema russo, cujo histórico registrou mais de 2 milhões de presos na década de 1950 nos gulags, com variações bruscas de tempos em tempos, principalmente nos primeiros anos após o fim do regime socialista, com forte aumento da população carcerária até 1996 e

decréscimo entre os anos 2000 e 2002. Entre os principais problemas encontrados naquele país estão a superpopulação, com consequências trágicas para os casos de tuberculose, assim como o enorme aprisionamento de crianças e homens adultos (1 em cada 4 homens adultos já passou por prisões). Esses dados servem

como ressalva metodológica para explicar sobre como elegemos as chamadas “boas práticas”, tendo em vista que o modelo russo não é propriamente um ideal.

Nos demais países europeus⁷, estudos mostram outras práticas possíveis para redução do encarceramento. Elas incluem formas

diferentes de lidar com a justiça para adolescentes e jovens adultos, afastando respostas penalizantes; alternativas no sentido de não levar adiante e processar os casos (chamadas de diversion, incluindo para casos mais graves); redução de penas na lei; formas distintas de tratamento para uso de drogas e saúde mental; mais restrições a prisões preventivas, obliterando, por exemplo, a discricionariedade jurídica nesses casos; mudanças na forma de determinar sentenças (sentencing), envolvendo não apenas juízes, mas também promotores, entre outros.

Para o conjunto dos países mencionados, foi possível encontrar diversas análises sobre medidas alternativas, até mesmo pela origem das organizações mais conhecidas, que apontam diversos elementos que podem inspirar políticas nacionais de alternativas, como os acima mencionados.

Além desses países, encontramos lugares que enfrentam o problema do encarceramento sem, no entanto, causar grandes impactos para eles, como os EUA⁸. Nos EUA, fala-se bastante sobre a necessidade atual de reduzir o sistema prisional, sob múltiplas perspectivas: a crise fiscal que estrangula o sistema prisional; a crítica aos recortes de raça, gênero, origem e classe social no sistema prisional; a crítica à expansão dos controles penais em meio aberto e às políticas de “tolerância zero” em relação ao suposto efeito de redução da criminalidade etc.

Os principais exemplos de políticas alternativas nos EUA são a cidade de Nova Iorque e os estados de Nova Jérsei e da Califórnia. Ambos os estados, junto à cidade de Nova Iorque, contam com diversas estratégias e elementos que podem ajudar a efetivar, em nível micro, uma política de alternativas efetiva para substituir o

cárcere. Entre essas estratégias, podemos listar a criação de medidas associadas à assistência social, a fim de acompanhar todas as etapas do processo criminal - desde medidas preventivas até as ressocializadoras, mais adequadas à realidade das pessoas afetadas. Podemos perceber também elementos destoantes dos tradicionais manuais de reforma penal, como a ênfase em dar alternativas aos apenados por crimes graves (contrário às práticas tradicionais, voltadas aos crimes não-violentos), assim como medidas que têm como ponto de partida a observação das necessidades dos grupos afetados, atentando aos recortes de gênero, raça e classe social, além do enfoque em políticas de drogas.

MANTENDO UMA POPULAÇÃO PRISIONAL CONSTANTEMENTE BAIXA

Boas práticas de desencarceramento devem ser entendidas no seu sentido amplo, abrangendo não apenas modelos de redução das taxas de encarceramento, como também aqueles capazes de não deixarem essa taxa crescer de início. Observando países que mantêm baixa população prisional de forma mais ou menos consistente, sobressaem os nórdicos: Noruega, Suécia, Finlândia, Dinamarca e Islândia. Mesmo que esses países possuam diferenças profundas com o Brasil, em termos sociodemográficos, eles oferecem boas perspectivas para mudanças em nosso país. As perspectivas apresentadas por alguns países podem inspirar com suas práticas, mas também ajudam a compreender as questões culturais que atravessam o problema do encarceramento massivo no Brasil.

Isso porque a estatística carcerária não é produto direto da

evolução da criminalidade, mas, sobretudo das escolhas políticas e formas culturais de cada país na maneira de gerir os seus conflitos. Esse ponto de vista encontra respaldo, por exemplo, em alguns artigos do Norueguês Nills Christie. O autor, em seu artigo “Elementos para uma geografia penal”, apresenta, em um estudo comparativo, as razões que o levam a acreditar que a estatística carcerária não tem relação direta com o a evolução da criminalidade, mas deve-se sobretudo as formações geográficas e culturais de cada país, junto às suas decisões políticas. No artigo, os países nórdicos, especialmente a Finlândia, oferecem exemplos claros desse tipo de mudança ao longo do tempo, revelando os percursos históricos, as formações culturais e as decisões políticas como determinantes para a diminuição da taxa de encarceramento.

É preciso investigar, entretanto, além dos pontos positivos e das barreiras para pensar o modelo brasileiro, elementos destoantes dentro desse conjunto. O caso da Suécia, nesse sentido, chama a atenção, uma vez que mantém uma taxa de encarceramento baixa, mas sustenta uma política de drogas altamente criminalizante. Esses resultados são contestados, em termos de controle de crime, aprisionamento e políticas de saúde⁹, mas apesar disso a política vem sendo copiada pelos setores mais conservadores do legislativo brasileiro, servindo de inspiração para o Projeto de Lei que agrava a atual Lei de Drogas.

Nesse sentido, podemos dizer que é preciso investigar, de maneira atenta, as peculiaridades de cada país, no sentido de não fazer generalizações ou produzir respostas automáticas entre fatores que parecem ser consequentes, mas nem sempre são. A política de guerra às drogas, no Brasil, por exemplo, tem um recorte de raça

e classe muito evidente, que captura questões sociais muito fundamentais da formação cultural e política do país. As respostas para a diminuição da população carcerária ou da criminalidade, portanto, devem ser pensada de maneira mais complexa, percebendo quais elementos realmente integram o problema, para tratá-los de maneira adequada.

EXPERIÊNCIAS SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS

Diferentes políticas de drogas são encontradas internacionalmente. Dos exemplos descriminalizadores, sobressaem Portugal, Holanda e Uruguai, além de outros exemplos encontrados dentro dos EUA, como Califórnia e Washington. Esses países apresentam distintas alternativas ao cárcere no que diz respeito às políticas de drogas mas incluem, sumariamente: tratamentos de saúde para usuários, liberação de drogas para uso medicinal e pesquisas, uso de drogas na reabilitação de outras mais pesadas, controle estatal sobre a produção de drogas e clubes específicos para a produção ou mera regulação desta produção disponível para o mercado. Todas essas alternativas atravessam a necessária desmistificação de argumentos que relacionam a descriminalização com o aumento do consumo de drogas e com a maior incidência de crimes, o que a experiência real dos países citados anteriormente pode comprovar.

Mas além de mudanças legislativas e novas políticas de drogas, há uma série de alternativas que podem ser aplicadas no intuito de afetar a dinâmica do encarceramento. É o que aponta o relatório produzido pela OEA¹⁰, ao listar medidas como a maior proporcionalidade entre o crime cometido e a pena aplicada; a maior diferenciação entre as condutas praticadas, as substâncias em questão e o uso

ou não da droga para o momento do julgamento; além da aplicação de medidas não privativas de liberdade.

O impacto das diferentes políticas de drogas no aumento ou diminuição na taxa de população prisional ainda está por ser analisado. Mas diante do papel crucial do tráfico de drogas na superpopulação das prisões brasileiras, especialmente as femininas, torna-se fundamental encontrar alternativas não criminalizantes para esses crimes.

REDUÇÃO DO USO EXCESSIVO DAS ALTERNATIVAS PENAIS

Entre os exemplos de redução de alternativas como parte do movimento de redução do controle penal, encontramos experiências e análises no Canadá e na cidade de Nova Iorque (EUA), as quais apresentam críticas e iniciativas para combater o uso excessivo e ineficaz de medidas alternativas, quando estas se tornam um problema¹¹. No Canadá, a prisão por descumprimento de alternativas é gravíssima, tendo em vista que muitos crimes originários dessas alternativas sequer receberiam pena privativa de liberdade; o descumprimento da alternativa imposta por ordem judicial é considerado uma infração à parte. Além disso, observa-se que esses programas de alternativas são ainda piores para as populações mais vulneráveis, como pessoas em situação de rua, mulheres mães, povos indígenas, pessoas mais pobres, usuários de drogas, entre outros grupos.

Esses exemplos estão bastante alinhados ao cenário encontrado no Brasil, no qual se identifica enorme quantidade de pessoas cumprindo penas e medidas alternativas e cujo perfil majoritário é de pessoas socialmente vulnerá-

veis, conforme demonstrado pela pesquisa do IPEA “A aplicação de penas e medidas alternativas”, publicada em 2014. Além disso, as alternativas são aplicadas tendo em vista a suposta gravidade do crime cometido e não a sua pertinência ou viabilidade de cumprimento para a pessoa específica a quem ela se destina. Isso leva muitos funcionários de centrais de alternativas penais a ter de monitorar o cumprimento de alternativas penais impossível de cumprir, como o comparecimento regular em juízo de pessoas com doença mental em situação de rua ou a prestação de serviços comunitários por mães responsáveis pelo cuidado dos filhos. Desse modo, vislumbra-se, em semelhança ao que ocorre no Canadá, que no Brasil o atual sistema de alternativas penais também compartilha sinais de estar fadado ao fracasso.

¹ Os países pesquisados, no âmbito da parceria realizada com a Loyola University Chicago – School of Law foram: Finlândia, Polônia, Alemanha, Turquia, México, Chile, Costa Rica, Eua, Bangladesh, Índia, Tailândia, Federação Russa, Nigéria, Malauí e Serra Leoa. Outros, no entanto, também integram a pesquisa feita fora da parceria, como Portugal, Noruega, Suécia e Islândia.

² Martha Laura Garcia foi responsável pela América Latina, Katie Cierzan, pela África, Sarah Nagy, pela Europa, e Heidi Cerneka pelos Estados Unidos da América (EUA), Ásia e pela coordenação da pesquisa em Chicago.

³ Destacando os resultados da pesquisa que dizem respeito às boas práticas internacionais de desencarceramento na perspectiva de gênero, o ITTC publicou o documento “Orientações para uma política de desencarceramento de mulheres / 2016: implantando as Regras de Bangkok no Brasil”, que compõe o acervo do site www.mulheresemprisao.org.br e que também pode ser acessado em: bit.ly/boaspraticasmulheres. Acesso em: 26 jan. 2017.

⁴ Disponível em: <http://www.prisonstudies.org/>.

⁵ Conforme o artigo de TIDE, Ebb. The Russian Reforms of 2001 and Their Reversal. Justice Initiatives. Open Society Institute, 2008. Disponível em: <https://goo.gl/GFWda5>. Acessado em 28 fev. 2017.

⁶ Conforme o relatório FOGLESONG, Todd. Pardons and Amnesties in Russia: Clarifying the Differences. Vera Institute of Justice, 2002. Disponível em: <https://goo.gl/G7aCas>. Acessado em 28 fev. 2017.

⁷ Os principais relatórios encontrados sobre o tema foram: ALLEN, Rob. Reducing the use of imprisonment: what can we learn from Europe?. Criminal Justice Alliance, Londres, 2012. Disponível em: <http://migre.me/wcpcM>. Último acesso em 28/02/2017; SUBRAMANIAN, Ram; SHAMES, Alison. Sentencing and prison practices in Germany and the Netherlands: Implications for the United States. Vera Institute of Justice, Nova Iorque, 2013. Disponível em: <http://migre.me/wcpdm>. Último acesso em 28 fev. 2017.

⁸ Os principais relatórios encontrados sobre o tema foram: MAUER, Marc; GHANDNOOSH, Nazgol. Fewer Prisoners, Less Crime: A Tale of Three States. The Sentencing Project, Washington D.C., 2014. Disponível em: <https://goo.gl/twz2C5>. Último acesso em 28 fev. 2017; AUSTIN, James; JACOBSON, Michael. How New York City Reduced Mass Incarceration: A Model for Change?. Vera Institute of Justice, Nova Iorque, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/7BF8Zq>. Último acesso em 28 fev. 2017.

⁹ Essa discussão pode ser observada em ROLLES, Steve; MURKIN, George. Drug policy in Sweden: a repressive approach that increases harm. Transform Drug Policy Foundation, Bristol, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/Cf00W5>. Último acesso em 28 fev. 2017.

¹⁰ Inter-American drug abuse control commission. Technical report on alternatives to incarceration for drug-related offenses. OEA, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/Ymf4M4>. Último acesso em 28 fev. 2017.

¹¹ Os relatórios utilizados sobre este tema foram: Canadian Civil Liberties Association and Education trust. Set Up to Fail: Bail and the Revolving Door of Pre-trial Detention. Toronto, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/9xxyHf>. Último acesso em 28 fev. 2017; Human Rights Watch. The Price of Freedom: Bail and Pretrial Detention of Low Income Nonfelony Defendants in New York City. Nova Iorque, 2010. Disponível em: <https://goo.gl/DW7SZs>. Último acesso em 28 fev. 2017.

6

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Com o intuito de responder às perguntas iniciais que nos levaram ao campo, podemos consolidar as diversas linhas de análise adotadas nesta pesquisa a partir da síntese que as alternativas penais se encontram em intenso movimento, disputa e evidência, uma vez que estão no centro do debate sobre a superação da atual conjuntura negativa do sistema prisional e da segurança pública.

Em primeiro lugar, temos uma série de institutos, estruturas e práticas já consolidados que crescem no espaço existente entre a execução penal, a ressocialização e os lucros políticos, burocráticos e econômicos advindos de medidas penais flexíveis e de baixo custo. Em segundo lugar, os próprios formuladores, gestores e executores dessa política questionam o papel dessas medidas em termos de adequação metodológica para que as pessoas atendidas possam ser vistas de maneira a levar em conta as suas particularidades. Desse modo, esses atores buscam solucionar ou minimizar as vulnerabilidades que levaram esses indivíduos ao contato com o sistema penal, e que são por ele potencializadas, e vislumbrar a possível abertura para o recebimento de pessoas acusadas por crimes mais graves.

Uma terceira de força é composta por uma miríade de agentes estatais, alguns de grande peso político, que movimentam radicalmente esse cenário por meio do fomento de novos institutos, como as audiências de custódia e o monitoramento eletrônico. Essas inovações inserem nas estruturas já consolidadas uma série de novas demandas que não são incorporadas facilmente, mas com um grande potencial de colonização, de desmonte ou desvir-

tuação das estruturas existentes, como enxergamos o avanço do monitoramento eletrônico.

Ainda que os objetivos desses agentes estatais estejam voltados ao combate das mazelas e disfunções do sistema carcerário atual, sobretudo no uso abusivo das prisões provisórias, a essa linha se somam os agentes interessados em aumentar o controle sobre a população capturada nas prisões em flagrante, sejam juízes, gestores ou empresas privadas, que enxergam no potencial de crescimento das alternativas um complemento salutar ao encarceramento.

Em quarto lugar, temos uma renovada participação social, que vem mobilizando a política a partir de fora, no sentido de arejá-la para novas práticas, metodologias e usos para as alternativas, incluindo posicionamentos não penais sobre a política, e que enxergam nesse campo uma possível brecha para uma reforma mais ampla do sistema de justiça nacional. Essa movimentação social, no entanto, é bastante heterogênea na sua composição, nos lugares de fala e nas perspectivas para a política, disputando, entre si, os sentidos penais, não penais, restaurativos ou desencarceradores que a política deve tomar. De toda forma, há uma homogeneidade nessa linha de atores, ao se posicionarem contrariamente à fala tradicional de ressocialização e maior controle das habituais “penas e medidas alternativas”.

Da nossa perspectiva, ao olharmos para as alternativas em si, chegamos à conclusão de que elas são medidas penais e assim devem ser reconhecidas, inclusive por obter sucesso na punição pretendida. Se seus efeitos não são sentidos pela vítima e pela comunidade, eles são sensíveis nos prestadores e perceptíveis pelos gestores e entidades beneficiadas. Para além

disso, encontramos diversas perspectivas possíveis para encarar as alternativas, como o olhar voltado ao crime, ao ponto de incidência judicial, à medida concreta aplicada ou à pessoa em questão.

Percebemos que as alternativas ainda são produzidas pensando mais nos juízes e suas demandas, do que nas pessoas para as quais suas aplicações se voltam. Nesse sentido, as alternativas tendem a ser consideradas mais como instrumento de controle, que não enfrentam o problema do encarceramento e potencializam as vulnerabilidades das pessoas submetidas a elas. Um dos elementos que podem justificar a permanência dessa perspectiva de controle é a ausência histórica de atores envolvidos com a defesa de direitos na discussão dos rumos dessa política, como Defensorias Públicas ou organizações da sociedade civil.

Observando a experiência de São Paulo, encontramos muitas vantagens no fato de o modelo de execução dessa política estar baseado em centrais multidisciplinares dos poderes executivos locais. Esse modelo acaba sendo um espaço de revitalização dos sentidos da política e de escuta e atendimento das necessidades da pessoa cumpridora da medida, com a aproximação nos territórios comunitários promovida pelas parcerias com as entidades locais, que é responsável pelo sucesso da execução dessa política. Infelizmente, essas estruturas sofrem com o excesso de expectativas e demandas que nelas são depositadas, faltando muitas vezes diálogo e reconhecimento desses espaços pelos atores judiciais.

Além disso, dentro da própria estrutura institucional do Poder Executivo, as Centrais sofrem por falta de pessoal, especialmente o mais qualificado, de material e de capacidade de ação que extra-

pole a atividade burocrática de informar a execução penal para o Judiciário e a produtividade para a Coordenação. Sustentadas pela mão-de-obra de estagiários, muitos sem supervisão direta de profissionais de suas áreas, esse modelo de Centrais justifica o baixo custo da política e a grande capacidade de expansão dessas estruturas pelo estado de São Paulo.

Uma condição para o sucesso dessa política tem sido a aceitação da discricionariedade das entidades que recebem os prestadores de serviço. Não se tem conhecimento real de como é a execução das alternativas na comunidade, além de se configurarem como prestação de serviço gratuito no pleno interesse das entidades beneficiadas. A elas cabe todo o benefício das medidas, sem que haja qualquer compromisso além da informação de presença. Não há planejamento, sentido ou acompanhamento nas medidas, que não a punição por meio do tempo de trabalho, ainda que possa haver sentidos construídos a cada circunstância pelos prestadores e pelas entidades, como se pode ver nos casos de continuidade do trabalho a partir de um voluntariado ou pela efetiva contratação. A desregulamentação de uma pena essencialmente privada dá margem a discriminações contra os prestadores, seja no ambiente de trabalho, seja pelas restrições prévias ao perfil de pessoas desejadas.

Como encontramos na pesquisa, outro campo de problemas é a falta de benefícios e garantias trabalhistas, que acabam sendo mais danosas para as pessoas mais vulneráveis, como idosos, mulheres ou pessoas que fazem uso problemático de drogas. Por sua vez, encontramos boas práticas de adequação das medidas feitas pelas equipes das Centrais, as quais reconhecem as atividades já realizadas pela pessoa, suas necessidades e potencialidades individuais,

tornando viável o cumprimento dessas medidas. Esse espaço não seria o mesmo dentro do Judiciário, com procedimentos menos flexíveis e sem a participação de equipes multidisciplinares capacitadas e militantes.

Há um grande vazio no que diz respeito às demais modalidades de alternativas penais, que não a Prestação de Serviço Comunitário, modalidade na qual mais se tem investido política e economicamente. Esse vazio deixa a execução das demais modalidades de penas nas mãos das diversas Varas de Execução Penal não especializadas do estado, sem que haja metodologia adequada ou mesmo consolidação dos dados básicos, como a quantidade de pessoas sujeitas ao controle penal das alternativas. Esse vazio de atribuições aponta para um potencial de melhoramento necessário na gestão das alternativas nas diversas esferas federativas e entre poderes, o que também possibilitará maior participação e controle sociais.

Nesse cenário, em que o maior acúmulo de expertise na implementação de alternativas está na PSC, a expansão das audiências de custódia em todo o Brasil trará, certamente, uma miríade de novos desafios. Muitas das Centrais Integradas de Alternativas Penais, de moldes semelhantes às CPMA paulistas, que estão sendo criadas para trabalharem em conjunto com os núcleos das audiências de custódia, já nascem sob a forte pressão de serem uma ferramenta para garantir que a pessoa que recebe uma medida cautelar diferente da prisão não retorne a uma nova audiência de custódia por causa de novos crimes. Ora, se no contexto das penas alternativas a reincidência já foi desconstruída pelas entrevistadas desta pesquisa, não se pode deixar de problematizar a cobrança dos juízes em relação ao fato de que a pessoa, uma vez solta, não seja vista nova-

mente em audiência de custódia, sendo que disso só depende a polícia querer levá-la sob argumento de um novo flagrante.

É com base em disputas desse tipo, sobre o papel das equipes psicossociais como carcereiras em meio aberto ou como garantidoras de direitos de pessoas especialmente vulneráveis, que a política de alternativas deve se desenvolver e se ressignificar. À disputa sobre o lugar dessas equipes deve-se somar o desafio de construir novas metodologias para desenvolver a escuta qualificada, entre outras atitudes. Enquanto na PSC o primeiro encontro entre a pessoa atendida e a equipe ocorre muitos meses – às vezes anos – depois da conduta considerada criminosa, no atendimento posterior à audiência de custódia as técnicas deverão identificar demandas e formular encaminhamentos para uma pessoa que será apresentada a elas pouco tempo depois de terem sido presas em flagrante. Isso significa que, muitas vezes, elas terão diante de si pessoas que estão há horas sem alimentação, sem vestuário adequado e, não raro, com as marcas físicas de um flagrante violento.

Lamentavelmente, a fala política sobre as alternativas ainda está dedicada a dar respostas aos crimes e não a se abrir para ouvir as pessoas e adequar as medidas em sua consideração. Pelo contrário, os elementos pessoais são considerados, normalmente, pelos gestores e juízes mais como aspectos de intervenção penal, não apenas relativos a condutas reprováveis, mas a condições pessoais indesejadas. Nesse sentido, o resultado da política costuma ser medido pela baixa reincidência alcançada, sem ao menos olhar para o que são as medidas e seus efeitos concretos sobre as pessoas.

Observar as boas práticas internacionais ajuda a mostrar como

essa postura é um erro frequente no campo das alternativas penais e como estas podem potencializar vulnerabilidades se estiverem voltadas meramente ao controle. Por sua vez, sobressaem exemplos de que, quando dedicadas a dar oportunidades para o público que efetivamente poderia ser preso, as alternativas são mais econômicas, reduzem o encarceramento e são um caminho para reduzir as vulnerabilidades pessoais e sociais das comunidades.

Para atingir a principal finalidade das alternativas penais, isto é, a redução do encarceramento, a equipe de pesquisa, a partir do acúmulo da presente pesquisa, elaborou inicialmente uma série de propostas estratégicas, que foram debatidas e aprimoradas com membros e membras da Rede Justiça Criminal. Essas propostas foram publicadas e impressas em toolkit por meio em fevereiro de 2016, com apoio da Rede Justiça Criminal.

Abaixo, o conteúdo das diretrizes e recomendações.

DIRETRIZES GERAIS PARA UMA POLÍTICA DE ALTERNATIVAS PENAIS DE REDUÇÃO DO ENCARCERAMENTO

Fomentar a aplicação das alternativas penais nos crimes que geram maior encarceramento:

- Furto: é um crime não violento, geralmente expressando vulnerabilidade social do acusado. O foco da resposta estatal deve ser a restituição dos bens e a aplicação do princípio da insignificância penal.
- Roubo: é um crime que geralmente expressa a vulnerabilidade social do acusado. A violência ou grave

ameaça deve ser analisada a partir dos fatos do caso concreto, não excluindo a priori a aplicação das alternativas.

- Tráfico: é um crime sem violência, grave ameaça, ou mesmo vítima concretamente violada e pode estar relacionado com o próprio uso de drogas. A aplicação das alternativas deve considerar as vulnerabilidades sociais do acusado.

Possibilitar alternativas para pessoas que não costumam receber alternativas à privação de liberdade:

- Estrangeiros: a ausência de residência fixa e status migratório regular são características habituais desse grupo e não podem se tornar impeditivos da concessão de alternativas penais sob pena de configurar uma discriminação.
- Pessoas em situação de rua: a ausência de residência fixa e emprego formal são características habituais desse grupo e não podem se tornar impeditivos da concessão de alternativas penais sob pena de configurar uma discriminação.
- Reincidentes: a passagem prévia pelo sistema de justiça criminal não torna automaticamente uma pessoa inapta a cumprir uma alternativa penal.

Maior flexibilidade nas condições de cumprimento das alternativas, especialmente para grupos socialmente vulneráveis.

- Mulheres: privilegiar alternativas para todas as mulheres, em respeito às Regras de Bangkok da ONU. Reconhecer as atividades domésticas como trabalho para a aplicação de PSC.

- Usuários de drogas: privilegiar alternativas para crimes relacionados ao uso de drogas (como crimes patrimoniais). As alternativas não devem exigir abstinência.
- Idosos: privilegiar a retirada do sistema penal, considerando que a PSC pode ser excessivamente punitiva.
- Pessoas responsáveis por dependentes: evitar o rompimento de vínculos familiares, privilegiando medidas compatíveis com o cuidado doméstico.
- Pessoas em situação de rua: privilegiar alternativas flexíveis, sem exigir comprovação de residência, emprego ou impondo recolhimento domiciliar noturno.
- Pessoas com transtornos mentais: privilegiar a retirada do sistema penal.
- LGBTTI: reconhecer barreiras discriminatórias para o encaminhamento e cumprimento de PSC.

Fortalecer os mecanismos de “liberação precoce” de pessoas em cumprimento de pena, como indulto, progressão de regime e livramento condicional.

RECOMENDAÇÕES PARA OS ATORES ENVOLVIDOS NA APLICAÇÃO DAS ALTERNATIVAS PENAIS

Defensoria Pública

- Fazer pedidos de conversão da PSC em PP, especialmente quando se detectar que a escolha por PSC não foi tomada pelo indivíduo, considerando-se a vedação ao trabalho forçado.
- Identificar de forma célere os cumpridores de alternati-

vas aptos a serem beneficiados com indulto e agir para sua liberação, sob risco de a pena ser cumprida completamente pela demora.

- Exigir a priorização de medidas não privativas de liberdade para mulheres, seguindo orientação das Regras de Bangkok, principalmente nos crimes de tráfico.
- Posicionar-se contra a imposição de alternativas para quem teria direito à liberdade, o que impacta os procedimentos de transação penal, medidas cautelares e progressões de regime.
- Posicionar-se contra a exigência de condições adicionais para o cumprimento das medidas alternativas impostas, como exigência de frequência em cursos, tratamento médico, institucionalização em albergue etc.
- Participar dos espaços de construção da política de alternativas penais.

Ministério Público

- Considerar a retirada de casos da esfera penal, por exemplo pela aplicação do princípio de insignificância em crimes de pequeno valor.
- Reconhecer que a liberdade provisória é a regra geral para responder ao processo, inclusive nos crimes de furto, roubo e tráfico.

Judiciário

- Aplicar alternativas penais para crimes de roubo, furto e tráfico.
- Priorizar as alternativas penais nos casos de mulheres acusadas.
- Compatibilizar o número

de horas exigidos na PSC às condições individuais do réu ou condenado, levando em consideração trabalho, estudo, idade, cuidado com familiares e outros dependentes.

- Fiscalizar os locais de cumprimento da prestação de serviços à comunidade.
- Aplicar a PSC definindo apenas diretrizes gerais. A avaliação sobre o local ideal de cumprimento e a organização do regime de horas deve ser deixada aos técnicos do corpo psicossocial das Centrais de Penas e Medidas Alternativas.
- Trocar experiências sobre a aplicação das alternativas com o corpo psicossocial das Centrais de Penas e Medidas Alternativas.

Poder Executivo Federal

- Desenhar um sistema nacional de dados sobre aplicação e cumprimento de alternativas penais, com a utilização das mesmas variáveis que são colhidas no sistema prisional.
- Realizar pesquisas sobre alternativas penais
- Regulamentar o trabalho do prestador de serviço comunitário em aspectos como jornada máxima, atividades permitidas e proteção do trabalho.
- Consolidar espaços deliberativos para a participação da sociedade civil.

Poder Executivo Estadual

- Priorizar recursos para contratação de corpo técnico, especialmente assistentes sociais e psicólogos.

- Estabelecer um canal de denúncia para prestadores que sofram discriminação ou qualquer tipo de violência no espaço de prestação.
- Consolidar espaços deliberativos para a participação da sociedade civil.

Poder Executivo Municipal

- Monitorar assiduamente as entidades que recebem prestadores de serviços comunitários.
- Facilitar o acesso à rede de assistência social, que deve ser vista como um direito dos cumpridores, e não um requisito para que as alternativas sejam consideradas satisfatoriamente cumpridas.
- Consolidar espaços deliberativos para a participação da sociedade civil.

ANEXO 1

BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS



EUROPA

FINLÂNDIA

	POPULAÇÃO TOTAL	POP. PRISIONAL (TOTAL) ¹	POP. PRISIONAL (POR 100.000)	PORCENTAGEM DE PRESOS PROVISÓRIOS
BRASIL	202.000.000	607.730	301 por 100.000	38,8%
FINLÂNDIA	5.400.000	3.105	57 por 100.000	19,9%

As iniciativas para abordar a questão da prisão provisória são muito diferentes entre a Finlândia e o Brasil, devido às amplas diferenças entre os dois países. A Finlândia é muito menor que o Brasil, com uma população de, aproximadamente, 5 milhões e meio de pessoas, em contraste com a população do Brasil, de mais de 200 milhões de pessoas. A população da Finlândia é também muito menos diversa que a do Brasil, no que diz respeito a raça, etnia e classe social.

A Finlândia reduziu bruscamente seu número total de pessoas presas na última década e eliminou na totalidade sentenças prisionais abaixo de uma determinada duração. Embora a porcentagem de detentos provisórios tenha aumentado em relação à população prisional total da Finlândia na década passada, essa mudança reflete uma redução generalizada na população prisional total. A prisão provisória – e formas alternativas de restrição de circulação provisória, tais como proibições de viajar e monitoramento eletrônico – é determinada por uma autoridade de investigação anterior ao julgamento – o tribunal ou o promotor, dependendo do estágio dos procedimentos². A prisão provisória é permitida somente em circunstâncias nas quais há o risco de o acusado tentar evitar procedimentos de investigação ou cruzar uma fronteira nacional. No entanto, não há duração máxima regulamentar para a prisão provisória – a duração é decidida pelo tribunal. Detentos são liberados quando os pré-requisitos para a prisão deixam de existir.

A abordagem da Finlândia em relação à reforma do sentenciamento teve dois focos principais:

1. Mudar seu código penal, a fim de substituir sentenças prisionais para pequenos delitos por alternativas, tais como serviços comunitários e multas diárias.
2. Reduzir o poder individual dos juízes de impor sentenças segundo seus próprios critérios³.

Essas iniciativas estão em vigência há várias décadas e resultaram em uma grande diminuição no número total de presos. Exigir que juízes sigam diretrizes de sentenciamento reduz o risco de corrupção e diminui o poder deles de prender pessoas sem justificativa. As mudanças no código penal não representam uma iniciativa de descriminalização, mas de restrição ao encarceramento, alterando as punições, em vez de mudar o que constitui crime, e quase eliminando sentenças prisionais curtas para crimes não-violentos.

A principal chave para o sucesso da Finlândia na redução de sua população prisional foi mudar lenta e completamente sua abordagem à punição. O judiciário, o sistema de justiça criminal e órgãos políticos estão todos juntos na procura por modos de alterar o sistema para diminuir a taxa de encarceramento e tornar as punições mais justas e consistentes. Seria mais difícil para um país mais populoso e menos homogêneo em termos culturais, como o Brasil, implementar exatamente as mesmas mudanças, mas o uso de alternativas ao encarceramento pela Finlândia pode ser um bom exemplo a ser seguido.

POLÔNIA

	POPULAÇÃO TOTAL	POP. PRISIONAL (TOTAL) ¹	POP. PRISIONAL (POR 100.000)	PORCENTAGEM DE PRESOS PROVISÓRIOS
BRASIL	202.000.000	607.730	301 por 100.000	38,8%
POLÔNIA	38.400.00	76.145	198 por 100.000	7,5%

A Polônia tem uma das porcentagens mais baixas de detentos provisórios da Europa. O país reduziu essa porcentagem, de forma brusca, na década passada, mesmo que o número geral de presos seja flutuante (embora apresente uma tendência relativamente estável de diminuição). Em 2000, a taxa de detenções provisórias na Polônia estava acima de 30%, caindo ao longo dos últimos 15 anos. Oficialmente, a prisão provisória na Polônia não pode exceder nove meses, apesar de poder ser estendida³. Por lei, ela é permitida apenas em circunstâncias nas quais nenhuma alternativa à prisão seja suficiente e nas quais o detento apresente risco de fuga ou possa interferir com as investigações. A prisão provisória não pode ser imposta antes que o tribunal ou o promotor público escute o réu. Além desses aspectos, os acusados têm o direito, garantido pela Constituição polonesa, a julgamentos. Essas exigências fazem parte do Código Penal.

A Polônia estabeleceu alternativas à prisão, tais como restringir a circulação de pessoas acusadas e sua saída da Polônia, além de exigir que prestem contas às autoridades policiais de forma periódica, que paguem fiança para garantir sua liberação e que se abstenham de certos comportamentos associados ao delito. Na prática, contudo, é raro que os juízes imponham exigências que não sejam a prisão, e os recursos apresentados pelos advogados dos réus dificilmente têm êxito.

A *Fair Trials International* identificou problemas persistentes com esse sistema, incluindo a falta de adesão de juízes a normas internacionais e sua tendência a não fazer uso de alternativas, mesmo quando elas estão disponíveis⁴. Um problema identificado frequentemente é o de que, nos lugares nos quais a prisão provisória é permitida por lei, ela tende a ser imposta de maneira automática, sem que sejam consideradas outras alternativas. Além disso, como o período de prisão pode ser estendido, é possível que as pessoas permaneçam detidas por anos⁵.

Em 2014, a Polônia passou por reformas em seu sistema penal, com a intenção de criar um sistema de caráter mais acusatório, em que os advogados tenham mais poder para desafiar as decisões dos juízes. Potenciais detentos também devem receber informações sobre seu acesso à assistência legal. O mais importante para o futuro é que as reformas, tão logo sejam implantadas, sejam seguidas tanto em teoria como na prática. No entanto, permanece a preocupação de que a falta de preparação dos juízes e a falta de interesse local em implementar as reformas impeçam que as mudanças ocorram.

O Brasil e a Polônia são diferentes em muitos aspectos, mas podem enfrentar dificuldades similares para implementar na prática o que é exigido em teoria. Iniciativas legislativas exigem a unificação entre os sistemas judiciais, os legisladores e os operadores do direito (como foi visto no exemplo da Finlândia). Contudo, a Polônia manteve em níveis baixos sua taxa geral de detenções provisórias, restringindo massivamente as circunstâncias nas quais essa prisão é permitida. Embora seu uso seja excessivo nos contextos nos quais ela é permitida, na maior parte das circunstâncias ela não é permitida.

ALEMANHA

	POPULAÇÃO TOTAL	POP. PRISIONAL (TOTAL) ¹	POP. PRISIONAL (POR 100.000)	PORCENTAGEM DE PRESOS PROVISÓRIOS
BRASIL	202.000.000	607.730	301 por 100.000	38,8%
ALEMANHA	79.839.169	61.872	76 por 100.000	18,6%

Em comparação com o Brasil, a população nativa da Alemanha é praticamente homogênea cultural e etnicamente. No entanto, em particular nos últimos anos, sua população internacional cresceu de forma significativa, tanto por meio da imigração quanto pelo aumento do número de refugiados buscando asilo no país. De modo geral, a Alemanha reduziu sua porcentagem de detentos provisórios na década passada, com uma diminuição simultânea do número geral de presos.

Na Alemanha, todos os detentos têm o direito constitucional de serem julgados. A prisão provisória deve ser solicitada por um juiz (um réu pode apresentar recurso a uma ordem de prisão provisória) e, em geral, só é permitida em casos nos quais o acusado possa oferecer risco à comunidade ou nos quais haja risco significativo de fuga. O limite regulamentar para esse tipo de prisão é de seis meses e só pode ser estendido por ordem judicial. Normalmente, aos juízes é dada certa competência discricionária no sentenciamento, e eles são altamente envolvidos nos procedimentos do julgamento, em comparação com sistemas judiciais acusatórios. Contudo, o nível geral de corrupção entre juízes é baixo, e seu poder de confinar pessoas é estritamente controlado por um estatuto.

Embora a Alemanha não tenha ido tão longe quanto a Finlândia para conter o encarceramento, ela também faz uso do sistema de multas diárias e dos serviços comunitários como alternativas ao encarceramento, nos casos de delitos pequenos e não-violentos. Os direitos fundamentais dos detentos não podem ser violados e eles têm o poder de apresentar recurso em todos os estágios do processo.

Todavia, a Alemanha encarou protestos recentes em razão das diferenças de tratamento entre os detentos nativos e estrangeiros. A taxa de encarceramento de estrangeiros é muito mais alta que a dos demais (a partir de 2014, estrangeiros representam em torno de 27% do total da população prisional, índice muito alto em comparação com outros países da Europa). Isso se deve, em parte, ao fato de que há maior tendência a ordenar prisões de acusados que ofereçam risco de fuga internacional. No entanto, também reflete preconceitos dentro da Alemanha, em particular contra refugiados em busca de asilo, que, por vezes, foram detidos por mais tempo que o necessário. Oficialmente, a prisão provisória de pessoas que buscam asilo é ilegal na ausência de outras circunstâncias que tornem a prisão provisória necessária, mas o sistema foi criticado por deter pessoas muito levemente⁶.

Contudo, de modo geral, a Alemanha apresenta pouca corrupção e práticas judiciais consistentes. Como na Finlândia, a porcentagem relativamente alta de detentos provisórios da Alemanha reflete uma baixa taxa de encarceramento, já que a prisão provisória poucas vezes dura mais que algumas semanas ou meses. A imposição de limites máximos regulamentares à prisão provisória exige que os juízes levem os casos adiante. Ademais, conceder aos detentos o poder de apresentar recursos em todos os estágios do processo ajuda a evitar que as pessoas sejam perdidas no sistema.

TURQUIA

	POPULAÇÃO TOTAL	POP. PRISIONAL (TOTAL) ¹	POP. PRISIONAL (POR 100.000)	PORCENTAGEM DE PRESOS PROVISÓRIOS
BRASIL	202.000.000	607.730	301 por 100.000	38,8%
TURQUIA	77.239.159	165.033	212 por 100.000	~40%

Desde 2012, a Turquia apresenta uma taxa de detenções provisórias comparável à do Brasil. Apesar de ter reduzido sua taxa de prisões provisórias na década passada, ela continua alta. Curiosamente, há grande discrepância entre os presos detidos antes da condenação (com uma taxa geral de 13,9% do total da população prisional) e aqueles detidos após a condenação (que representam em torno de 40%). Oficialmente, detentos não deveriam ser mantidos em prisões com condenados, mas, devido a problemas de superlotação e à falta de interesse em manter a divisão, detentos e condenados são, ocasionalmente, mantidos juntos. O número total de pessoas presas na Turquia cresceu ao longo da última década (em contraste com os demais países examinados neste pequeno estudo comparativo) e, embora as detenções provisórias tenham diminuído em relação à porcentagem da população prisional total, a superlotação se tornou um problema sério.

O sistema judicial da Turquia não reconhece o conceito de júri. Os casos são decididos por juízes, individualmente, ou por painéis de vários juízes. Juízes e promotores são educados conjuntamente e trabalham de maneira próxima no sistema de justiça criminal, o que pode colocar os advogados de defesa em desvantagem institucional.

A prisão provisória é destinada a ser utilizada apenas em casos nos quais as pessoas acusadas apresentam risco de fuga ou possam representar algum perigo para o bem-estar público. Contudo, as prisões provisórias são solicitadas com frequência, mesmo quando essas condições não estão presentes⁷. A prisão provisória deve ser requisitada por um juiz, mas os limites regulamentares das detenções prévias a julgamentos podem ser de vários anos, mesmo para crimes considerados menos graves. Em algumas circunstâncias, o juiz pode permitir, com base na lei, que a prisão provisória continue indefinidamente, contanto que o acusado compareça ao tribunal com regularidade.

A reforma prisional se tornou uma forte prioridade legislativa nos últimos anos, com o país se movendo no sentido de uma adesão mais próxima às normas de direitos humanos e às políticas de justiça criminal da União Europeia. Na tentativa de reduzir a população prisional geral, diante da superlotação, as reformas esperam aumentar o uso da liberdade condicional e de programas de reabilitação de egressos. No entanto, a Turquia concentrou seus esforços em pessoas presas que já foram condenadas e sentenciadas, dando menos ênfase em sentenças alternativas e em direitos para aqueles que foram acusados, mas ainda não sentenciados. Embora haja preocupações latentes envolvendo direitos humanos em seu sistema prisional, reduzir as detenções provisórias ainda não é uma grande prioridade na Turquia.

Em alguns sentidos, a situação da Turquia é mais próxima à do Brasil do que de muitos outros países dentro da Europa, pois ela parte de uma situação parecida. Em outros sentidos, ela pode servir como exemplo de políticas a evitar, em contraste com os demais países desse estudo comparativo, os quais reduziram suas populações prisionais na década passada. Negligenciar as detenções provisórias, ao se buscar implementar uma reforma prisional, vai contra os esforços para reduzir a lotação prisional, particularmente em um país em que até 40% da população prisional aguarda julgamento ou sentenciamento. Também será importante observar a Turquia implementar suas reformas do sistema prisional para analisar quais políticas são benéficas e por quê.

AMÉRICAS



MÉXICO

1. Quais estratégias foram usadas para abordar os problemas ou questões prioritários? Quais são os temas relacionados a essas iniciativas?

- Asi Legal: Educação, documentação e monitoramento; alcance, pesquisa e implementação do devido processo.
- IJPP: Avaliação socioeconômica de cada indivíduo para garantir a melhor medida e os acompanhamentos com o indivíduo após o julgamento.

2. Como essa “articulação” foi feita? Uma estrutura específica foi criada?

- Asi Legal: A organização é dividida em grupos que correspondem a cada iniciativa.
- IJPP: Há um processo que precisa ser seguido para cada indivíduo.

3. Entre outras questões, como essa iniciativa se relaciona com estipulações legais atuais? Ela está no âmbito do sistema de justiça criminal? O acusado passa por um julgamento?

- Em ambas as organizações, o acusado passa por um julgamento. O principal objetivo é reduzir as prisões provisórias e garantir um julgamento apropriado, não necessariamente retirar as acusações.

4. A quem foi direcionada a iniciativa? Quais pessoas foram afetadas negativamente ou esquecidas?

- Asi Legal: Especial foco em populações indígenas.
- IJPP: Adolescentes.
- **Há um foco nesses grupos de pessoas, mas o trabalho que cada organização realiza não está limitado a esse grupo.

5. Quais foram os resultados, tanto qualitativos quanto quantitativos?

- Redução das taxas de prisão provisória em cidades/estados nos quais essas organizações operam e julgamentos que aderem às exigências do devido processo no país.

6. Que análise crítica já pode ser feita? Quais são os efeitos positivos e negativos?

- Positivos: ambas as iniciativas estão funcionando e oferecendo uma chance às pessoas que até o momento não haviam tido acesso à justiça.

FATOS E DADOS ADICIONAIS	
POPULAÇÃO	125.666.815
POPULAÇÃO PRISIONAL *	
MULHERES	5,2%
HOMENS	94,8%
TOTAL	256.941
PRISÃO PROVISÓRIA*	
42,3% DA POPULAÇÃO PRISIONAL	
TEMPO MÉDIO PASSADO EM PRISÃO PROVISÓRIA: 2 ANOS**	

* Dados de 2015

** Dados de 2013

b. Negativos: essas iniciativas não são nacionais.

- O sistema criminal do México mudou em 2008, de um sistema inquisitorial escrito para um sistema acusatório oral. As iniciativas listadas a seguir foram, em grande medida, uma resposta a essa mudança constitucional e têm como objetivo tornar o novo sistema tão justo e acessível quanto possível a todos os cidadãos.
- Há um limite de dois anos para a duração da prisão provisória.

Em 2008, houve uma mudança constitucional que proibiu que presos provisórios fossem retidos por mais que dois anos. Essa mudança pode ser encontrada na seção IX, subseção b, artigos 19 e 20, da Constituição mexicana. De acordo com o Artigo 19, a prisão provisória só pode ser ordenada na circunstância dos seguintes delitos: crime organizado, homicídio, estupro, sequestro, tráfico de pessoas, agressão com arma letal ou explosivos e aqueles crimes que o tribunal determinar que colocam em risco a segurança e a saúde pública. O Artigo 20, contudo, determina que há um limite de dois anos para a prisão provisória e, uma vez que o detento seja sentenciado, se já tiver servido o tempo máximo de prisão correspondente a sua acusação, deverá ser liberado.

MELHOR PRÁTICA: ASI LEGAL⁸:

- Educação:
 - Trabalha com juízes, agentes do Ministério da Justiça, defensores públicos, promotores e advogados particulares para mantê-los informados das mudanças no sistema penal.
 - Oferece oficinas, treinamentos e outras oportunidades educacionais para o grupo de pessoas mencionado no item anterior e também para estudantes, jornalistas e cidadãos preocupados, para que eles possam aprender mais sobre seus direitos dentro dos processos penais.
 - Trabalha, particularmente, com os estados de Oaxaca, Guerrero, San Luis Potosí e com a Cidade do México.
- Documentação e monitoramento:
 - Monitora, analisa e divulga informações relacionadas ao acesso à justiça nos níveis nacional e estadual.
 - Concentra-se, particularmente, em divulgar informações relacionadas a grupos vulneráveis de pessoas (populações indígenas e jovens) e como podem acessar a justiça e a assistência legal.
- Alcance:
 - Empenha-se em tornar todo seu material – pesquisa, oficinas e informações – disponíveis para o público em geral.
- Iniciativas relativas ao devido processo (especificamente, para populações indígenas):
 - Reconheceu que o abuso de medidas preventivas, como a prisão provisória, a acusação de crimes graves com base em evidências duvidosas/falsas e um fraco sistema de defesa pública são os principais problemas relacionados ao devido processo no México.

Fatores como desigualdade, raça, idioma e religião também intervêm, massivamente, para tornar o acesso à justiça uma opção para indígenas e seus descendentes.

MELHOR PRÁTICA: INSTITUTO DE JUSTICIA PROCESAL PENAL (IJPP) – PRESUNCIÓN DE INOCENCIA⁹

- Entre 2011 e 2012, o IJPP estabeleceu o primeiro centro de medidas cautelares no estado de Morelos, chamado *Umeca (Unidad de Medidas Cautelares)* para Adolescentes y Adultos.
- Atualmente, programas similares operam em, aproximadamente, dez estados no México¹⁰.
- O objetivo é proteger a presunção de inocência e, ao mesmo tempo, reduzir o risco de fuga do acusado.

- Esse programa ajudou a diminuir o número de pessoas que estavam em prisão provisória por impossibilidade de pagar fiança.
- Processo¹¹:
 - Logo no início, o programa realiza uma avaliação socioeconômica (avaliação dos vínculos sociais, emprego, educação, antecedentes criminais etc.) de cada indivíduo e fornece informações confiáveis, verificáveis e de qualidade sobre o seu caso. O relatório é, por vezes, enviado ao juiz, com uma carta de recomendação, informando se a pessoa deveria ser liberada da prisão provisória e, em caso afirmativo, sob quais condições.
 - Após o julgamento, os funcionários do programa mantêm contato com cada indivíduo e oferecem apoio durante o cumprimento da sentença ordenada pelo juiz (liberdade condicional, AA ou outras).
- Os efeitos desse programa levaram juízes, em alguns casos, a preferir a liberdade condicional à prisão, reduzindo, assim, as taxas de prisão e de prisão provisória.

CHILE

1. Quais estratégias foram usadas para abordar os problemas ou questões prioritários? Quais são os temas relacionados a essas iniciativas?

- a. Prevenção, estudos e análises, justiça e reintegração.

2. Como essa “articulação” foi feita? Uma estrutura específica foi criada?

- a. Tecnologia e inovação.

3. Entre outras questões, como essa iniciativa se relaciona com estipulações legais atuais? Ela está no âmbito do sistema de justiça criminal? O acusado passa por um julgamento?

- a. A organização se concentra em produzir dados empíricos que monitoram o sistema de justiça criminal, em vez de trabalhar diretamente dentro dele.
- b. Também se concentra em, por meio de seus programas educativos, dirigir-se às crianças antes que elas se tornem parte do sistema.

4. A quem foi direcionada a iniciativa? Quais pessoas foram afetadas negativamente ou esquecidas?

- a. Os programas são direcionados a crianças em idade escolar e a membros da comunidade, dependendo do programa.
- b. Há um esforço de ser tão inclusivo quanto possível.

5. Quais foram os resultados, tanto qualitativos quanto quantitativos?

- a. Essa iniciativa torna disponíveis ao público informações sobre o sistema de justiça criminal, para que membros da comunidade possam se manter informados sobre questões relativas ao sistema criminal.

6. Que análise crítica já pode ser feita? Quais são os efeitos positivos e negativos?

- a. Positivos: a iniciativa se concentra na redução das taxas de prisão provisória antes que potenciais detentos se tornem parte do sistema. Em outras palavras, ela vai ao início da cadeia.

FATOS E DADOS ADICIONAIS	
POPULAÇÃO*	17.991.550
POPULAÇÃO PRISIONAL *	
MULHERES	7,4%
HOMENS	92,6%
TOTAL	42.829
PRISÃO PROVISÓRIA*	
20,5% DA POPULAÇÃO PRISIONAL	
TEMPO MÉDIO PASSADO EM PRISÃO PROVISÓRIA: 2 ANOS	
TIPOS PRINCIPAIS DE CRIMES COMETIDOS	
ASSALTO/ROUBO	
CRIMES RELACIONADOS A DROGAS	
DIVISÃO POR GÊNERO	
MULHERES	87,8%
HOMENS	12,2%

* Dados de 2015

b. Negativos: há trabalho a ser feito para aqueles que estão atualmente em prisão provisória.

- Em 2008, o governo chileno decretou uma nova lei que afeta o sistema judicial.
 - Em particular, a reforma procurou expandir o critério para prisões provisórias, o que contribuiu para um aumento das prisões provisórias.

MELHOR PRÁTICA: FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA¹²:

O objetivo dessa organização é contribuir para aperfeiçoar políticas públicas que dizem respeito ao sistema penal através de tecnologia e inovação. Ela divide seu trabalho em 3 categorias:

- Prevenção:
 - Trabalha com escolas, bairros, espaços públicos e organizações comunitárias para oferecer atenção integral à prevenção ao crime. Isso levou à criação de programas e métodos usados em escolas de ensino básico para lidar com a violência nas escolas.
- Estudos e análises
 - Gera estatísticas, dados e informações relativos aos crimes que mais afetam a sociedade chilena. As informações e pesquisas reunidas são publicadas regularmente e disponibilizadas ao público geral.
- Justiça e reintegração
 - Essa é a área que mais se concentra na prisão provisória. Ela trabalha para pressionar o uso do novo sistema penal a aperfeiçoá-lo e funciona como checagem para que o governo garanta que as novas leis e regulamentações sejam seguidas. Em particular, ela se concentra na justiça juvenil, no tratamento e sentenciamento em casos de toxicod dependência, nas alternativas à prisão e na justiça terapêutica.

COSTA RICA

1. Quais estratégias foram usadas para abordar os problemas ou questões prioritários? Quais são os temas relacionados a essas iniciativas?

- a. Soltura do acusado mediante compromisso.

2. Como essa “articulação” foi feita? Uma estrutura específica foi criada?

- a. É baseada em um exame cauteloso e detalhado do acusado pelo judiciário.

3. Entre outras questões, como essa iniciativa se relaciona com estipulações legais atuais? Ela está no âmbito do sistema de justiça criminal? O acusado passa por um julgamento?

- a. O acusado ainda tem de passar por um julgamento. Essencialmente, essa iniciativa cria um degrau entre a prisão e o julgamento, em que o acusado é avaliado para determinar se deveria ser liberado ou mantido em prisão provisória.

4. A quem foi direcionada a iniciativa? Quais pessoas foram afetadas negativamente ou esquecidas?

- a. Essa iniciativa se dirige a pessoas que já estão em prisão provisória ou àquelas que estão sob risco de serem detidas. Pode-se dizer que ela se dirige à população em geral, e não a um grupo em particular.

5. Quais foram os resultados, tanto qualitativos quanto quantitativos?

- a. Ela diminui a quantidade de pessoas em prisão provisória e também contribui para a diminuição do tempo que as pessoas passam em prisão provisória.

6. Que análise crítica já pode ser feita? Quais são os efeitos positivos e negativos?

- a. Positivos: redução das taxas de prisão provisória.
- b. Negativos: ela requer muito trabalho do Estado e nem todos os países teriam os recursos e o tempo necessários para a implementação.

MELHOR PRÁTICA: SOLTURA DE PESSOAS ACUSADAS MEDIANTE COMPROMISSO¹⁵:

- A qualificação para esse tipo de soltura está baseada em exame cauteloso e detalhado do indivíduo.
- Essa soltura não significa que não haverá julgamento, mas que, simplesmente, o indivíduo não será detido até o julgamento.
- Para que esse tipo de soltura funcione, os tribunais precisam poder acessar facilmente informações sobre o indivíduo, estabelecer audiências regulares e manter contato regular com o indivíduo e mesmo com a família dele.
- Embora essa seja uma ótima ferramenta para reduzir populações de prisão provisória em cadeias e presídios, ela requer mais trabalho do Estado – porém, nem todos os Estados têm recursos para realizá-lo

FATOS E DADOS ADICIONAIS	
POPULAÇÃO*	5.032.948
POPULAÇÃO PRISIONAL **	
MULHERES	5,8%
HOMENS	94,2%
TOTAL	17.440
PRISÃO PROVISÓRIA**	
17,5% DA POPULAÇÃO PRISIONAL	
TEMPO MÉDIO PASSADO EM PRISÃO PROVISÓRIA: O TEMPO MÁXIMO PERMITIDO É DE 36 MESES, MAS VÁRIOS DETENTOS PASSAM MUITO MAIS TEMPO EM PRISÃO PROVISÓRIA ¹³ .	
TIPOS PRINCIPAIS DE CRIMES COMETIDOS ¹⁴	
CRIMES CONTRA A PROPRIEDADE	
CRIMES RELACIONADOS A DROGAS (HOUE, RECENTEMENTE, AUMENTO DE CRIMES RELACIONADOS A DROGAS)	
HOMICÍDIO/TENTATIVA DE HOMICÍDIO	
CRIMES SEXUAIS	
DIVISÃO POR GÊNERO	
MULHERES	6,5%
HOMENS	93,5%***

* Dados de 2015

**Dados de 2014

*** Dado de 2012

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA)

Todas as noites, mais de 730 mil pessoas dormem em celas prisionais, simplesmente porque elas não dispõem de recursos para pagar fiança, de acordo com um estudo recente do *Vera Institute of Justice*. O mesmo estudo constatou que os municípios estadunidenses gastam US\$22 bilhões por ano para encarcerar pessoas, das quais 75% ainda estão aguardando julgamento por delitos não-violentos.

1. Quais são os problemas ou questões gerais que o sistema de justiça criminal encara nos EUA?

Superlotação, porcentagem muito alta de encarcerados por 100.000 de habitantes, questões raciais e de drogas específicas.

Mudanças na política federal: o *Fair Sentencing Act*, de 2010, reduziu disparidades entre o crack e a cocaína em pó no sentenciamento; o *Second Chance Act*, de 2008, concentrou-se em serviços de reentrada; e as Diretrizes Federais de Sentenciamento deram aos juízes maior competência discricionária no sentenciamento¹⁶.

Nova Iorque: políticas específicas intencionais para reduzir a população prisional, bem como práticas policiais. A população prisional do estado caiu 26% entre 1999 e 2012¹⁷. Além disso, a polícia reduziu as prisões por crimes relacionados a drogas (de 40 mil/ano, nos anos 1990, para 19.680, em 2012). No entanto, as prisões por contravenções relacionadas a drogas aumentaram – existe uma preocupação de que as detenções tenham simplesmente mudado a natureza das ocorrências: elas teriam passado de crimes para contravenções. A população prisional, entretanto, foi reduzida, uma vez que foram usados tratamentos de dependência de drogas, medidas alternativas e mais liberdade condicional com as contravenções¹⁸. Nova Iorque também possibilitou que pessoas cumprindo pena por crimes não-violentos e não-sexuais pudessem se candidatar a liberdade condicional, condicionada a estudos, formação profissional, trabalho e outros. Por fim, sentenças mínimas obrigatórias foram reduzidas ou eliminadas em 2009, possibilitando, também, maior uso da competência discricionária judicial caso a caso¹⁹.

Nova Iorque também tem uma proposta de política pública para 2016 que deve reduzir, significativa-

mente, a população presa em caráter provisório. De acordo com a rede televisiva MSNBC, a partir de 2016, Nova Iorque vai gastar, aproximadamente, US\$18 milhões para reencaminhar 3 mil réus para supervisão do tribunal, em vez de pedirem fiança ou de serem encarcerados antes do julgamento. Essa supervisão inclui checagens regulares pessoalmente ou por mensagem de texto por agentes do tribunal, bem como possíveis acompanhamentos comportamentais ou ligados a drogas, dependendo da acusação alegada. De acordo com a prefeitura, 14% dos réus criminais da cidade de Nova Iorque são sujeitos a fiança a cada ano, porcentagem muito menor do que a de vários outros municípios. Ainda assim, mesmo se a nova iniciativa tiver êxito, as autoridades da cidade estimam que prenderão mais de 40 mil pessoas que deixarão de pagar fiança no próximo ano.

Nova Jérsei: Nova Jérsei também reduziu sua população prisional em 26% entre 1999 e 2012. Basicamente, houve mudança na política de entrada e duração das sentenças, bem como aumento das solturas a partir de maiores taxas de liberdade condicional e diminuição da revogação de condicional resultando em prisão²⁰. O conselho de liberdade condicional foi processado e, como resultado, houve o fortalecimento da supervisão de decisões e audiências de condicional, com as taxas de aprovação de condicional subindo dramaticamente. Por fim, mudanças na política de drogas também afetaram a taxa prisional – a competência discricionária judicial no sentenciamento aumentou e eles eximiram os acusados por pequenos delitos relacionados a drogas do alto sentenciamento exigido pelas “leis por zonas livres de drogas” (posse de drogas em zona escolar ou hospitalar etc.).

Califórnia: o estado foi ordenado, judicialmente, a reduzir sua população prisional. Entre 2010 e 2012, a população prisional foi reduzida em 18,3%²¹. O estado instituiu uma política de “realinhamento” que incluía: 1) indivíduos com condenações não-violentas, não-sexuais e não-graves, atuais ou prévias, não poderiam ser encarcerados em prisões estatais; 2) presos soltos com esse mesmo status seriam supervisionados localmente (em nível municipal, em vez de estatal) e por um período de tempo mais curto; 3) violações de condicional não poderiam devolver uma pessoa à prisão e, se envolvessem reencarceramento, deveria ser por um tempo mais curto.



ÁSIA

BANGLADESH²²

POPULAÇÃO PRISIONAL	71.606
POPULAÇÃO PRISIONAL (POR 100.000)	45 POR 100.000
PORCENTAGEM DE PRESOS PROVISÓRIOS	73,8%
PRISÕES ESTÃO EM 209,7% DE SUA CAPACIDADE	

* Dados de fevereiro de 2015

1. Quais são as semelhanças e diferenças entre o contexto local de Bangladesh e o Brasil?

As semelhanças são a superlotação e um sistema judicial lento. A diferença é que Bangladesh usa paralegais para suplementar o quadro de advogados.

2. Quais são os problemas e questões gerais que o sistema de justiça criminal encara em Bangladesh?

As prisões de Bangladesh estão gravemente superlotadas de pessoas que ainda não foram condenadas e estão aguardando julgamento. Elas constituem o assombroso valor de 72% da população prisional. Seus presos, raras vezes, têm acesso a assistência jurídica. A duração da prisão provisória é frequentemente estendida, de modo que presos passam meses ou anos aguardando uma audiência. Vários deles permanecerão na prisão por muito mais tempo do que o da sentença que cumpririam, caso fossem condenados pelo crime do qual foram acusados. Também é comum que as pessoas sejam detidas por pequenos delitos, o que pode ser associado à pobreza em muitos casos²³.

3. Soluções propostas ou efetivamente postas em prática

a) Em três prisões-piloto (de um total de 68 prisões), paralegais puderam identificar um grande número de presos que não deveriam estar na prisão, seja porque já haviam estado detidos por mais tempo que o de sua suposta sentença, seja por serem inocentes. Até o momento, 1.057 presos foram soltos. Desse modo, é provável que a abordagem seja disseminada no futuro em outras prisões em Bangladesh²⁴.

b) Resolução alternativa de disputas²⁵

O sistema legal é extremamente formal, complexo, centrado em zonas urbanas, lento e financeiramente dispendioso. *Shalish* é uma tradição antiga, baseada na mediação e na resolução de disputas com membros da comunidade e anciãos dos povoados. Ela foi revitalizada para ser usada em comunidades mais pobres que não têm acesso à justiça.

A *Madaripur Legal Aid Association* buscou oferecer assistência legal para camponeses pobres. Percebendo, entretanto, seu baixo impacto, iniciou uma busca por algo mais efetivo. Após escutas com os locais, decidiram revitalizar, desenvolver e reformar o mecanismo tradicional da *Shalish*. Foram escolhidas áreas focais e a associação trabalhou com comunidades locais para criar confiança, treinando seus membros. Constatou-se que as mulheres estavam mais sujeitas a injustiças sociais e econômicas e que elas tinham mais dificuldades para acessar o sistema legal, devido a questões relacionadas à vergonha. Assim, começaram a treinar mais e mais mulheres.

Ninguém é remunerado. Nos povoados, há 450 comunidades de mediação de 7 a 10 membros. Em 1999 e 2000, 1.500 membros de comitês de mediação foram treinados²⁶ e em 2001 e 2002, a associação lidou com 7.175 pedidos de mediação. Desse total, 4.711, ou 66%, foram resolvidos, amigavelmente, por meio de mediação, 26% foram retirados ou continuaram pendentes ao final do ano e 8% foram encaminhados para processo²⁷. Até o momento, aproximadamente 50 mil disputas foram resolvidas com sucesso²⁸. Se as partes não estiverem satisfeitas com o resultado, posteriormente uma disputa ainda pode ir a julgamento. Essa alternativa lidou com assuntos familiares, pequenas agressões, ques-

tões de terra, disputas em nível comunitário e financeiras.

c) Privilégios especiais do *Convicted Women Act*, de 2006

Libera, condicionalmente, mulheres prisioneiras sob a supervisão de um oficial de liberdade condicional (é possível para todas as mulheres, exceto para aquelas condenadas por delito punível com pena de morte). A lei torna a liberdade condicional possível em muitos casos, mas raramente é usada. Segundo a Penal Reform International, múltiplos fatores contribuem para isso: i) atitude punitiva geral; ii) falta de conhecimento sobre o escopo de aplicação da liberdade condicional; iii) falta de coordenação entre a polícia, oficiais de liberdade condicional, juízes e advogados; iv) número inadequado de oficiais de liberdade condicional; e v) ausência de alocação orçamentária para serviços de liberdade condicional.

ÍNDIA

POPULAÇÃO PRISIONAL	411.922
POPULAÇÃO PRISIONAL (POR 100.000)	33 POR 100.000
PORCENTAGEM DE PRESOS PROVISÓRIOS	67,6%
PRISÕES ESTÃO EM 118,4% DE SUA CAPACIDADE	

* Dados de 31 de dezembro de 2013²⁹

Independentemente da duração da prisão das pessoas aguardando julgamento, o cerne do problema desse tipo de detenção pode ser seu impacto desigual em termos sociais, econômicos e religiosos. Um artigo sugere que iletrados, membros de castas inferiores e de minorias religiosas estão excessivamente presentes na população que aguarda julgamento. Em 2012, quase 74% eram iletrados (30% dos presos provisórios, mas apenas 18% da população indiana) ou não haviam completado a décima série escolar (44% dos presos provisórios)³⁰.

A *Commonwealth Human Rights Initiative* visitou 27 prisões indianas e apresentou ao Estado relatórios sobre as causas da superlotação, a extensão dos abusos aos direitos dos presos e os problemas na administração da justiça. Eles, então, realizaram oficinas com os oficiais para discutir as condições prisionais e criar métodos para melhorá-las. Entre os achados estava o fato de que o tempo estendido da prisão provisória é uma das maiores causas de superlotação e que esse não é um problema somente do sistema prisional, mas também da polícia, da justiça etc.)³¹.

Soluções já em prática ou propostas

a) “Varas itinerantes”: varas montadas nas prisões para receber pedidos de fiança .

Varas itinerantes levam o tribunal à prisão para lidar com pedidos de fiança, confissões de culpa para acusações menores e alguns outros casos com múltiplos réus. A Índia realizou *adalats* prisionais (literalmente, “tribunas prisionais”) com frequência desde 1999. Um exemplo é uma resenha das varas mensais em Bihar, na Índia, que demonstrou que eles foram altamente eficientes em reduzir o acúmulo de casos afiançáveis e de outros casos criminais simples. Em uma ocasião, as varas, presentes por todo o estado, resolveram 5.383 casos de pequenos crimes em um único sábado³².

b) Soltura provisória por “compromisso pessoal”, ou seja, promessa de comparecer ao julgamento, conhecida também como “soltura mediante compromisso”.

Em 1978, a Suprema Corte Indiana autorizou a soltura provisória mediante compromisso pessoal, mas ela nunca foi amplamente aplicada. Conforme observa um comentarista:

Em um sistema em que a fiança está disponível para aqueles que podem provar ter propriedades e fornecer garantias financeiras, eles [os réus indigentes] cometeram o crime de ser pobres. Aguardar julgamento [ser um preso provisório] na Índia é uma história sem fim de opressão, de estar eternamente encerrado em prisões selvagens e superlotadas, enquanto um judiciário relaxado lan-gorosamente emite seus julgamentos³³.

A lei exige que a polícia e os tribunais concedam fiança à pessoa acusada de um crime afiançável. Se o réu for incapaz de fornecer qualquer garantia após uma semana da data de prisão, a pessoa é considerada “indigente” e é solta mediante um compromisso pessoal sem garantias de seu comparecimento.

c) Lei 436A

Em setembro de 2014, a Suprema Corte Indiana ordenou que as prisões soltassem os presos provisórios que houvessem sido retidos por mais que a metade do tempo máximo a que eles teriam sido sentenciados, caso fosse considerados culpados. A Seção 436A do Código de Procedimentos Criminais da Índia demanda dos tribunais a soltura mediante “compromisso pessoal com ou sem garantias”, caso o preso provisório tenha sido submetido a detenção por um período que se estenda à metade do tempo máximo da sentença. A Suprema Corte ordenou a juízes e magistrados locais que fossem às prisões e realizassem sessões para implementar, efetivamente, a lei 436A (quase dois terços dos 400 mil presos sob custódia estão aguardando julgamento)³⁴. No entanto, nenhuma publicação posterior a essa data foi encontrada para demonstrar a efetividade da medida. Guneet Kaur, em seu artigo “Caged Justice”, afirma que imediatamente após a ordem da Suprema Corte, administrações prisionais e estados começaram a declarar que nenhum dos seus detentos provisórios era qualificado para soltura³⁵.

TAILÂNDIA

POPULAÇÃO PRISIONAL	308.111
POPULAÇÃO PRISIONAL (POR 100.000)	457 POR 100.000
PORCENTAGEM DE PRESOS PROVISÓRIOS	21%
PRISÕES ESTÃO EM 139,4% DE SUA CAPACIDADE	

* Dados de 16 de julho de 2015³⁶

PROPOSTAS NA TAILÂNDIA: “RESOLUÇÃO DE 10 DE JULHO”³⁷

Justiça Restaurativa

Uma resolução governamental recomendou o estabelecimento de centros de mediação comunitária para solucionar algumas disputas diretamente na comunidade. Majoritariamente usada em situações de violência doméstica, disputas civis e justiça juvenil, a Justiça Restaurativa também foi estudada para possível uso em casos de delito criminal, seja na liberdade condicional, seja durante o encarceramento. Concepções de Justiça Restaurativa não são uma ideia nova, mas coincidem com tradições tailandesas existentes. Elas colocam maior ênfase na situação das vítimas, bem como no papel da comunidade, o que é consistente com as tendências de desenvolvimento da justiça criminal em todos os lugares, inclusive na Tailândia³⁸.

a) Suspensão do processo

Os promotores na Tailândia raramente usavam seu poder de optar por não processar um caso por outras razões que não fossem a falta de evidências suficientes. A Resolução de 10 de Julho recomendou que uma lei deveria ser convocada mediante o uso da competência discricionária dos promotores para encorajá-los a usar mais esse poder, a fim de suspender acusações sob certas condições, como

em casos de liberdade condicional ou serviços comunitários. A lei, proposta para o redirecionamento de delitos menos graves, inclui uma estipulação que permite que promotores encaminhem casos aos oficiais de condicional, os quais, por sua vez, atuarão como facilitadores na convocação de conferências restaurativas para vítimas, infratores, partes interessadas e comunidades, quando apropriado³⁹.

b) Redirecionamento de condução sob efeito de álcool para serviços comunitários

Motoristas embriagados que receberam sentenças de três meses tiveram suas sentenças suspensas e foram colocados em liberdade condicional para realizar serviços comunitários, com a intenção de sensibilizá-los sobre as lesões e danos que podem ser causados ao conduzir sob efeito de tóxicos. O Departamento de Liberdade Condicional da Tailândia também usou comerciais de televisão, concursos de filmes curta-metragem, celebridades que haviam sido presas por dirigir embriagadas e outros recursos para constituir a campanha de redução de mortes e lesões resultantes de condução sob efeito de álcool⁴⁰.

Embora essa tática não seja necessariamente apropriada para o Brasil, vale a pena considerar os esforços integrados de serviços comunitários específicos para essa infração aliados a campanhas publicitárias e mesmo concursos de curtas-metragens.

FEDERAÇÃO RUSSA

POPULAÇÃO PRISIONAL	656.618
POPULAÇÃO PRISIONAL (POR 100.000)	455 POR 100.000
PORCENTAGEM DE PRESOS PROVISÓRIOS	18,3%
PRISÕES ESTÃO EM 94,2% DE SUA CAPACIDADE	

* Dados de 2015

A Federação Russa tem um Código Criminal (CCP) de 2001 que reduziu para dois meses a quantidade de tempo que os réus podem ser mantidos sob custódia, aguardando julgamento. Esse código também transferiu da promotoria ao judiciário a autoridade final sobre o uso da prisão provisória. Infelizmente, isso não parece ter afetado a taxa de prisão provisória.

ÁFRICA



NIGÉRIA

O *Police Duty Solicitor Scheme* (PDSS) é parte de um Projeto de Prisão Provisória iniciado pela *Open Society Justice Initiative*, pela *Rights Enforcement & Public Law Centre* (Replace) e pelo *Legal Aid Council of Nigeria* (Lacon)

1. Quais são as semelhanças e diferenças entre o contexto local da Nigéria e o Brasil?

- a. A Nigéria é relativamente menor que o Brasil em termos populacionais e bem menor em tamanho geográfico. A Nigéria tem em torno de 180 milhões de pessoas, enquanto o Brasil tem pouco mais de 200 milhões. A população nigeriana está muito concentrada, já que está distribuída somente por, aproximadamente, 357 mil milhas quadradas (o equivalente a 924 mil quilômetros quadrados), em contraste com as 3,3 milhões de milhas quadradas (em torno de 8,5 milhões de quilômetros quadrados) do Brasil. Além disso, o programa PDSS implementado na Nigéria só foi instituído em quatro estados individuais (algum tempo depois, foi expandido para seis estados individuais) e ainda não foi levado a cabo em nível nacional. Assim, esse programa pode ter dificuldades para ser adaptado à escala geográfica brasileira, muito maior que a nigeriana.
- b. A taxa da população provisória na Nigéria é de 22 por 100.000 habitantes da população nacional total, enquanto no Brasil essa taxa é de 108 por 100.000 da população nacional total. No entanto, esses dados são um pouco enganosos, já que a Nigéria é um dos países com menor taxa de encarceramento do mundo. A taxa da população prisional total (tanto de condenados como de presos provisórios) é de 32 por 100.000. Dessa população prisional total, relativamente pequena na Nigéria, a porcentagem de detentos provisórios é de 69,3%. Isso é bem mais alto que os 38,8% que constituem o total de detentos provisórios no Brasil.
- c. Em comparação à média internacional, a porcentagem da população prisional que aguarda julgamento é consideravelmente maior na Nigéria (reapitulando, são 69,3% do total da população prisional) e, portanto, o impacto da intervenção de um programa como o PDSS é significativo na busca pela redução da população prisional geral, mesmo que reduza apenas a população prisional provisória. Embora a porcentagem da população prisional que aguarda julgamento no Brasil seja comparativamente mais próxima à média internacional, ainda é uma porcentagem muito grande (reapitulando, são 38,8%) do total da população prisional. Desse modo, o impacto da intervenção de um programa semelhante ao PDSS poderia, ainda assim, ter um efeito muito significativo no Brasil.

2. Quais são os problemas e questões gerais que o sistema de justiça criminal enfrenta na Nigéria?

- a. Há uma mescla complicada de autoridades federais, estaduais e locais no sistema de justiça criminal nigeriano, muitas das quais se sobrepõem. Não existe uma instituição de coordenação central responsável por garantir a eficiência com suspeitos detidos, no que diz respeito a determinar os resultados dos diversos casos ou a acompanhar os registros dos casos dos suspeitos detidos. Frequentemente, é difícil prender, investigar, processar e condenar ou absolver suspeitos de maneira oportuna, já que há muita pouca coordenação entre os diferentes níveis de governo.
- b. O sistema usa uma “acusação para custódia”. Ela permite que o sistema de justiça criminal detenha legalmente um indivíduo por longos períodos de tempo antes que seja acusado de um crime, mesmo que a polícia ainda não tenha conduzido uma investigação e não possa apresentar nenhuma acusação formal.
 - i. Se houver uma “acusação para custódia”, ela reencarcera o indivíduo em prisão provisória, enquanto a polícia investiga o caso. O detento fica, então, em uma situação de limbo durante o tempo que permanecer detido.
 - ii. Também há falta de responsabilidade judicial para monitorar e revisar essas ordens de reencarceramento.

3. Quais estratégias foram usadas para abordar esses problemas ou questões prioritários específicos?

- a. O *Police Duty Solicitor Scheme* (PDSS) oferece a suspeitos detidos serviços legais gratuitos **nas delegacias de polícia, de modo a intervir no ponto em que a decisão de deter ou liberar uma pessoa, enquanto ela aguarda julgamento, é feita.**
- b. O Serviço de Advogados entrevista os presos nas delegacias de polícia, perguntando seus nomes, endereços, detalhes familiares, delito alegado, data da denúncia etc.
 - i. Nesse estágio, os advogados podem fornecer aos presos informações sobre seus direitos legais e sobre o sistema de justiça criminal nigeriano.
 - ii. Os advogados também prestam assistência por meio de pedidos de fiança e contato com familiares e monitoram os casos conforme são passados para o tribunal.
- c. O programa criou um sistema informatizado, conhecido como *Criminal Justice Information Management System* (Crimsys) para monitorar a movimentação dos casos, desde o momento da prisão até o encerramento do caso.
 - i. Um relatório das atividades do serviço de advogados é enviado mensalmente à sede do Conselho de Assistência Legal e uma cópia é enviada ao Replacé (*Rights Enforcement and Public Law Centre*).
 - ii. Isso forneceu um tipo de solução aos processos de reunião e monitoramento de dados que, apesar de imprescindíveis, faltam ao sistema de justiça criminal nigeriano. Isso foi pensado para lidar com a alta incidência de detentos que estavam confinados por muito tempo, simplesmente devido à perda dos arquivos de seus casos.

4. Como isso foi feito? Uma estrutura específica foi criada para implementar o PDSS?

- a. O Conselho de Assistência Legal da Nigéria e a *Open Society Justice Initiative* começaram, em 2004, um projeto para tratar especificamente da questão do excesso de uso da prisão provisória na Nigéria.
 - i. O Centro de Implementação de Direitos e de Direito Público da Nigéria se tornou o maior parceiro para a implantação desse projeto de prisão provisória em 2006.
- b. Em 2006, um Memorando de Entendimento foi assinado pelo inspetor geral da força policial nigeriana, pela *Open Society Justice Initiative* e pelo Conselho de Assistência Legal para estabelecer os parâmetros do projeto PDSS.
 - i. A Força Policial Nigeriana determinou algumas delegacias de polícia às quais os advogados seriam designados em esquema de rodízio, visitando as delegacias e prisões dentro das áreas determinadas para entrevistar e aconselhar os suspeitos criminais presos.
- c. Uma nova Lei de Assistência Legal foi adotada em 2011, como resultado de um processo consultivo de elaboração envolvendo advogados do projeto PDSS e outras partes interessadas.
 - i. Ela sustenta o fundo de assistência legal e acesso à justiça e dá ao Conselho de Assistência Legal autoridade para acessar e inspecionar estabelecimentos prisionais por toda a Nigéria (não apenas nos seis estados originais do PDSS).

5. Como o PDSS se relaciona com as estipulações legais atuais que já estão em vigor na Nigéria?

- a. O PDSS usa os serviços de jovens advogados que estão completando seu serviço nacional obrigatório. Em vez de atender em escritórios de advocacia de elite, eles foram treinados e depois “disponibilizados” para os serviços de advogados nas delegacias de polícia em quatro estados nigerianos.
 - i. Esses membros dos serviços de advogados trabalham sob a supervisão da equipe do Conselho de Assistência Legal da Nigéria.
- b. Instruções claras foram dadas aos magistrados estaduais nos quatro estados nigerianos originais, no que diz respeito à necessidade de garantir que a duração da prisão provisória fosse limitada a um número específico de dias.
- c. O PDSS não faz nenhuma outra mudança significativa nas leis de justiça criminal nigerianas que já estão em vigor, mas ajuda a monitorar o sistema atual e o torna significativamente mais eficiente no

estágio da prisão em delegacias de polícia, que era o momento visado pela implementação original.

6.A quem foi direcionado o PDSS? Quais pessoas foram afetadas negativamente ou completamente esquecidas por ele?

- a. O PDSS foi direcionado à maior parte dos presos **no estágio de sua entrada no sistema** – na própria delegacia no momento de sua prisão inicial.
- b. Embora os serviços de advogados também tenham sido despachados para as próprias prisões em estágios mais tardios do PDSS, originalmente as entrevistas ocorriam na delegacia de polícia. O serviço de advogados também só tinha acesso às delegacias e prisões determinadas pela força policial nigeriana, isto é, havia uma população exclusivamente designada que podia receber essa assistência.
 - i.Os “esquecidos” incluíam aqueles que já estavam nas prisões quando o programa foi implementado, aqueles cujos momentos de prisão inicial foram deixados passar e aqueles que foram presos e levados para delegacias ou prisões não designadas pela força policial nigeriana.

7.Quais foram os resultados?

- a. De 2005 a 2010, os 16 advogados do serviço ajudaram a liberar 13.886 pessoas de delegacias de polícia e prisões nos quatro estados nos quais o PDSS foi implementado.
 - i.81% dessas solturas foram de delegacias de polícia (em oposição a prisões).
 - ii.Com o mesmo número de advogados atuando no serviço, o número de detentos provisórios liberados cresceu significativamente ao longo do tempo (houve muitíssimo menos solturas em 2005 que em qualquer outro ano).
 - iii.8% dos detentos liberados foram soltos no dia de sua prisão.
 - iv.79% dos detentos liberados partiram nos primeiros dez dias de prisão.
 - v.95,4% dos detentos liberados foram mantidos sob acusações menos graves, tais como “desordem” ou “perturbação da paz”.
- b. Em média, em 2008, cada detento passou sete dias detido, em contraste com a média nacional de 46 meses de prisão.
- c. O PDSS se expandiu para mais dois estados nigerianos em 2011. A esperança é de que se expanda em nível nacional.

8.Que análise crítica já pode ser feita a respeito do PDSS? Quais são os efeitos positivos e negativos até o momento?

- a. Os efeitos positivos óbvios são que o PDSS resultou, visivelmente, em solturas efetivas (13.886, em apenas cinco anos) de delegacias de polícia e prisões. Isso foi possível com apenas 16 advogados disponibilizados. A eficiência desse programa, em geral, é notável e o Conselho de Assistência Legal nigeriano demonstrou seu apoio quando expandiu o programa para dois estados adicionais. A adoção de uma nova Lei de Assistência Legal em 2011 também mostra que existe uma crença disseminada de que esse programa poderia ser efetivo em nível nacional. Isso torna mais provável que ele tenha êxito em maior escala, como seria necessário se fosse implementado em um país tão grande quanto o Brasil.
- b. Uma crítica ao projeto é a de que os advogados do serviço mudam quase todos os anos, já que eles têm apenas um ano de serviço nacional obrigatório. Isso significa que sempre haverá advogados disponíveis para o PDSS, mas a profundidade e habilidades desses advogados do serviço permanecerá relativamente superficial.
- c. Outra crítica é a de que a falta de regulamentação das leis em vigor tanto pelos detentos como pelos policiais age, com frequência, contra a efetiva implementação do PDSS. Obviamente, financiamento também é um desafio em particular, e essa é a principal responsabilidade do Conselho de Assistência Legal.

MALAUÍ

Malawi Bail Project, implementado pela CHREEA, pelo *Paralegal Advisory Service Institute* e parcialmente implementado pela *Open Society Justice Initiative*.

1. Quais são as semelhanças e diferenças entre o Malauí e o Brasil?

- a. O Malauí é significativamente menor que o Brasil. Tem uma população total de, aproximadamente, 16 milhões, em comparação com os pouco mais de 200 milhões do Brasil. Contudo, a taxa da população prisional provisória no Malauí é de 12 por 100.000 do total da população nacional, e a taxa de população prisional provisória do Brasil é de 108 por 100.000 do total da população nacional.
- b. Comparada à média internacional, a porcentagem de presos provisórios é mais baixa, mas o total da população prisional geral também é significativamente menor que a média internacional, de modo que o impacto de um programa para reduzir a custódia provisória mostrou ser, ainda assim, significativo para a diminuição da população prisional geral. Esse tipo de programa pode ser uma opção viável para o Brasil.

2. Qual é o problema/questão que a justiça criminal encara em cada uma dessas iniciativas?

- a. Magistrados leigos substituem juízes com frequência, simplesmente devido à falta de profissionais judiciais qualificados, e isso compromete a integridade legal do processo. (Estudo de caso escrito por Clifford Msiska no volume da primavera de 2008 do periódico *Justice Initiatives*.)
- b. Assistência legal gratuita só está disponível para casos capitais, o que não constitui a vasta maioria das acusações dos presos provisórios, e a quantidade de advogados é deveras insuficiente para lidar com as demandas do Estado e do público em geral. Em 2008, uma publicação da *Open Society Justice Initiative* afirmou que a proporção de advogados ativos para a população geral do país era de, aproximadamente, 300 para 11 milhões.
- c. Os presos são, por vezes, completamente esquecidos pelo sistema de justiça criminal. Em 1997, havia pelo menos 57 detentos acusados na prisão que não tinham nenhum arquivo de seus processos localizável.

3. Quais estratégias foram usadas para abordar esses problemas ou questões prioritários específicos?

- a. Houve duas iniciativas separadas, mas similares, empreendidas para lidar com esse sistema de justiça criminal ineficiente. Uma, o *Malawi Bail Project*, ajuda as pessoas presas por pequenos delitos a fazer o pedido de fiança em sua primeira audiência, reduzindo, assim, o número de pessoas presas ilegalmente sem julgamento.
 - i. Isso foi feito por meio da distribuição dos livretos e pôsteres *Compreendendo seu Direito à Fiança*, tanto em tribunais de justiça como em delegacias de polícia.
 - ii. Também havia sistemas de alto-falantes instalados em celas de contenção nas delegacias e tribunais para tocar áudios gravados, explicando como e quando fazer o pedido de fiança.
 - iii. O Projeto ofereceu um Serviço Telefônico de Aconselhamento Paralegal gratuito para detentos e também para os familiares dos presos.
 - iv. Por fim, o Projeto criou grupos de discussão entre os magistrados e os policiais, a fim de avaliar maneiras para que o sistema de justiça pudesse ser mais acessível a presos pobres e vulneráveis mantidos sob custódia.
- b. A segunda iniciativa é o *Paralegal Advice Service do Malauí (PAS)*. Os resultados desse projeto foram documentados de forma muito mais minuciosa (por isso, é dele que se fala pelo restante desse resumo). Esse serviço começou seu programa-piloto com foco específico no acúmulo de presos provisórios

por homicídio no sistema prisional do Malawi, de modo que, inicialmente, os paralegais que faziam parte do programa educavam presos que aguardavam julgamento por delitos capitais sobre as regras básicas do sistema de justiça criminal, no que diz respeito às acusações de homicídio doloso ou culposo. Com o tempo, o PAS constatou que era necessário voltar mais ainda ao início do sistema de justiça criminal, porque muitos dos problemas com aqueles sob custódia provisória procediam de decisões de prisão ou acusação feitos, originalmente, nas delegacias de polícia ou nos tribunais.

4. Como essa “articulação” foi feita? Uma estrutura específica foi criada?

a. Em 1999, após a realização de um estudo que pesquisava presos juvenis no Malawi, foi feito o seminário “Justiça juvenil no Malawi: tempo de reformar” (Juvenile Justice in Malawi: Time for Reform). As ONGs de Direitos Humanos que compareceram se comprometeram a estabelecer um “serviço de aconselhamento paralegal nas quatro principais prisões do Malawi”.

i. Elas decidiram usar funcionários paralegais, já que esses são mais acessíveis que advogados, econômica e geograficamente. Além disso, os paralegais poderiam alcançar centenas de pessoas de uma vez, em contraste com os advogados, que atendem pessoas individualmente. Ademais, muitos desses paralegais eram pessoas leigas que podiam ser treinadas no básico do que era necessário que um paralegal compreendesse.

b. Em maio de 2000, o Instituto de Reforma Prisional estabeleceu o Serviço de Aconselhamento Paralegal: oito paralegais trabalhando nas quatro principais prisões do Malawi eram coordenados, centralmente, por um coordenador nacional do PAS e contratados por quatro ONGs que trabalhavam em parceria com agências de justiça criminal.

i. Paralegais são, em geral, funcionários leigos com formação elementar em direito, mas assistidos por um conselho consultivo formado por oficiais superiores do governo e representantes judiciais.

ii. O PAS desenvolveu uma série de oficinas de prática para informar os presos que aguardavam julgamento sobre direito e procedimentos criminais gerais, a fim de capacitá-los para representarem-se pro se.

1. Nos sete primeiros anos da iniciativa PAS, aproximadamente 3.500 clínicas haviam educado mais de 100 mil desses presos.

iii. O PAS também desenvolveu uma oficina clínica de assistência paralegal específica sobre fiança para presos. Os paralegais entrevistaram presos que aguardavam julgamento e prestaram assistência àqueles que queriam completar um pedido padronizado de fiança.

1. O próprio PAS criou esse pedido padronizado de fiança com consultoria do judiciário.

a. O pedido padronizado de fiança permite que as autoridades policiais verifiquem, mais facilmente, os formulários de fiança completos em relação aos arquivos dos casos dos presos, para marcá-los como corretos. Um mesmo magistrado pode ouvir até 30 desses pedidos de fiança deferidos conjuntamente e, em teoria, uma ordem pode ser dada para a soltura provisória de todos esses requerentes de fiança.

b. Em 2003, o PAS estendeu seus serviços aos tribunais e delegacias de polícia, a fim de oferecer um serviço de assistência legal mais amplo em relação àqueles em conflito com o sistema de justiça criminal no início do processo.

c. Em 2007, o PAS empregou 38 paralegais, que trabalhavam em 24 prisões diferentes, cobrindo 85% da população prisional do Malawi, cinco tribunais e cinco delegacias de polícia. Essas três instâncias foram consideradas as três “linhas de frente” do sistema de justiça criminal.

i. Esse ramo do PAS facilita o diálogo entre o Serviço Prisional do Malawi, o Serviço Policial do Malawi e o Judiciário. A tentativa de melhorar a eficiência do sistema de justiça criminal em sua totalidade pretende reduzir a frequência do uso da prisão provisória e encurtar sua duração.

5. Como essa iniciativa se relaciona com as estipulações legais atuais? Ela está dentro do sistema de justiça criminal que já está em vigor?

- a. O Malawi assinou o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) em 1994 e adotou, em 1995, uma constituição com uma declaração de direitos que reconhece os direitos das “pessoas acusadas”.
 - i. Em tese, ambas as iniciativas caem bem com esses regimes legais com os quais o Malawi se comprometeu teoricamente – não foram feitas mudanças significativas em nenhuma estrutura legal atual.
- b. Nada mudou na lei do Malawi para acomodar essas iniciativas. No entanto, foi sugerido que houvesse proteção legal para manter a pleno vapor essas iniciativas baseadas em paralegais, sobretudo porque, em geral, são pessoas leigas treinadas como paralegais, e não advogados. De modo geral, essas iniciativas visaram simplesmente fazer que instituições já existentes funcionassem de forma mais fluida e eficiente, por meio da facilitação do diálogo entre elas.

6. A quem foi direcionada a iniciativa? Quais pessoas foram negativamente afetadas ou esquecidas?

- a. Originalmente, tanto o Projeto de Fiança do Malawi como o PAS se dirigiram àqueles que já estavam sob custódia – mais frequentemente, sob custódia provisória por acusações capitais –, em oposição a dirigir a assistência a alegados suspeitos no momento de sua entrada no sistema de justiça criminal. Isso contrasta com o PDSS nigeriano, que pretendia ajudar aqueles que estavam bem no princípio do processo de justiça criminal. Contudo, depois de alguns anos foi constatado que direcionar assistência legal a suspeitos, ainda nas etapas iniciais do processo de justiça criminal, era necessário e também apresentaria um efeito maior e mais duradouro.
- b. O propósito inicial do PAS foi reduzir a prisão ilegal e a superlotação prisional. Assim, conforme afirmado, a iniciativa se dirigia a presos já sob custódia, particularmente a presos provisórios que estavam sendo detidos de modo irregular (em contraste a presos provisórios). A prioridade foi dada a grupos populacionais vulneráveis, tais como jovens ou mulheres com filhos pequenos.

7. Quais foram os resultados, tanto qualitativos como quantitativos?

- a. A população prisional total do Malawi em dezembro de 1999 era de 6.959 pessoas e 35,4% eram de presos provisórios que ainda tinham de ser sentenciados. Em janeiro de 2007, embora a população prisional em número absoluto houvesse crescido para 11.256, apenas 17,2% eram de presos provisórios detidos sem julgamento. Esse foi, sem dúvida, um impacto significativo para a população de presos provisórios em um período de tempo relativamente curto.
- b. Por um período de, aproximadamente, dez anos, começando no ano 2000, quando o PAS foi implementado, a iniciativa contribuiu para diminuir a porcentagem de presos mantidos em prisão provisória de 60% para 12%, em valores aproximados.

8. Que análise crítica já pode ser feita? Quais são os efeitos positivos e negativos?

- a. Concluiu-se que o PAS pode ser o exemplo mais forte de paralegais trabalhando em cooperação com o governo. Contudo, uma relação próxima com o governo pode limitar um pouco a independência do programa. Por exemplo, os paralegais do PAS não podem comentar publicamente as condições das prisões nas quais trabalham – essa é uma das condições sob as quais eles recebem acesso às prisões.
 - i. Esse alto custo aparente pode valer a pena, já que os altos níveis de cooperação entre o PAS e as várias instituições têm sido vistos como a chave para o sucesso e a sustentabilidade do projeto.
 - ii. O PAS foi internacionalmente reconhecido com o UN Habitat Best Practices Award, concedido a cada dois anos pela ONU.

- b. O PAS procura prestar assistência a todo o sistema de justiça criminal, em vez de buscar falhas nas agências individuais do sistema. Assim, o PAS foi considerado mais valioso para todo o sistema de justiça, e não apenas para delegacias de polícia ou para os tribunais de justiça.

SERRA LEOA

Timap Criminal Justice Pilot Project, um projeto da Open Society Justice Initiative.

1. Quais são as semelhanças e diferenças entre o contexto local e o Brasil?

a. Há uma diferença extrema de tamanho entre a Serra Leoa e o Brasil, tanto em população como em território. A população nacional de Serra Leoa é de apenas 6,24 milhões, em comparação com os 202 milhões do Brasil, e o país tem, aproximadamente, 26.699 milhas quadradas (em torno de 70 mil quilômetros quadrados), em comparação com as 3,288 milhões de milhas quadradas (em torno de 8,5 milhões de quilômetros quadrados) do Brasil. A população prisional é de 3.792 em Serra Leoa, em contraste com os 607.730 presos do Brasil.

b. Comparada à média internacional, a porcentagem da população prisional total de Serra Leoa que está em prisão provisória é quase similar. Embora o número absoluto da população prisional provisória seja relativamente pequeno em Serra Leoa (2.236 pessoas), isso é mais que a metade da população prisional total (59%). Assim, o impacto de uma iniciativa baseada na custódia provisória teve uma chance significativa de reduzir a população prisional geral.

2. Qual é o problema/questão que a justiça criminal encara nesse contexto?

a. Serra Leoa é um dos países mais pobres do mundo, com dois terços da população vivendo com menos de dois dólares por dia. Ademais, apenas em torno de 125 advogados servem toda a população nacional, de 6,2 milhões, e, aproximadamente, 95% desses advogados vivem na capital de Serra Leoa, Freetown.

i. Assim, serviços legais são, virtualmente, inacessíveis, geográfica e financeiramente.

b. O inglês é o idioma oficial do sistema de tribunais de Serra Leoa, mas a maior parte dos presos não fala a língua, e menos presos ainda conseguem ler ou escrever em nesse idioma.

c. Há um sistema legal bipartido no qual tanto os tribunais como a polícia têm autoridade para conceder fiança. Isso torna o processo bastante ineficiente para muitos presos. Por exemplo, mesmo se à pessoa detenta for concedida a fiança na delegacia de polícia, e ela for liberada, essa fiança é revogada de forma automática no momento do comparecimento ao tribunal. A fiança do tribunal nem sempre é concedida imediatamente após a revogação da fiança policial. Desse modo, se o tribunal não pode se reunir naquele dia ou não chega àquela pessoa detenta em particular, ela é enviada diretamente para a prisão, onde detentos provisórios são mantidos com presos condenados. Aquela pessoa detenta em particular pode não ser chamada de novo ao tribunal por vários meses, sendo mantida em prisão por todo esse período.

3. Quais estratégias foram usadas para abordar esses problemas ou questões prioritários específicos?

a. O *Timap for Justice* usa membros da comunidade local que receberam treinamento jurídico básico como paralegais para oferecer assistência primária a detentos provisórios.

i. Esses paralegais de baixo custo oferecem assistência e informações básicas aos suspeitos imediatamente após sua prisão e ao longo dos primeiros estágios da entrada no sistema de justiça criminal. Mais importante que isso, os paralegais informam os suspeitos (muitos dos quais não estão cientes) de que eles têm direito a pedir fiança.

- b. O foco primário desse projeto eram as delegacias de polícia (ou seja, a intervenção o mais cedo possível para pessoas detidas de modo irregular). A mera presença de paralegais nas delegacias de polícia forneceu uma verificação externa do sistema. Ela minimizou o risco de recebimento de propina pelos funcionários da prisão, bem como de maus-tratos dos presos.
- c. Os paralegais garantiam também que os processos nos tribunais funcionassem de maneira fluida. Por exemplo, eles garantiam que as testemunhas estivessem presentes quando e onde fosse necessário.
- d. Paralegais realizavam reuniões comunitárias ad hoc e “diálogos comunitários” mensais, e convidavam oficiais do setor da justiça para debater tópicos-chave com membros da comunidade. Tais tópicos incluíam a fiança, o papel das garantias no sistema de justiça criminal (pessoas que podem assegurar um suspeito preso e garantir que este compareça ao tribunal) e os limites do tempo de prisão.
 - i. Nos dias de hoje, há significativamente mais pessoas dispostas a servir como garantia para presos e nenhum destes deixou de comparecer após a fiança.
- e. Por fim, os paralegais ajudavam a localizar e armazenar os registros de clientes individuais em livros-razão e em uma base de dados central, a fim de ajudar a aumentar a eficiência do sistema criminal.

4. Como essa “articulação” foi feita? Uma estrutura específica foi criada?

- a. O *Timap for Justice* começou em 2009 e saiu dos esforços prévios da Timap de usar paralegais de base comunitária para ajudar as pessoas a resolver questões não-criminais, tais como disputas de terra ou acordos de guarda de crianças.
- b. O programa recebeu ajuda da *Open Society Justice Initiative*.

5. Como essa iniciativa se relaciona com as estipulações legais atuais? Ela está dentro do sistema de justiça criminal que já está em vigor?

- a. O *Timap for Justice* funciona bem dentro do sistema legal que já está em vigor. Ele presta assistência aos suspeitos presos no início de sua entrada no sistema de justiça criminal, ao serem trazidos às delegacias pela primeira vez.
 - i. Informar os presos que eles têm o direito de pedir fiança e/ou uma garantia é simplesmente uma facilitação do sistema de justiça criminal já em vigor. Reuniões comunitárias que fazem o mesmo com membros da comunidade não-presos também estão dentro do sistema de justiça atual.

¹ Estatísticas sobre pessoas presas, conforme os dados mais recentes coletados pelo Institute for Criminal Policy Research, disponíveis em: <<http://www.prisonstudies.org>>. Acesso em: 26 jan. 2017.

² MINISTRY of Justice, Finland: Department of Criminal Policy. Green paper: Strengthening mutual trust in the European judicial area – A Green paper on the application of EU criminal justice legislation in the field of detention [30 nov. 2011]. Disponível em: <<http://migre.me/wcqKq>>. Acesso em: 26 jan. 2017.

³ Lappi-Seppälä, Tapio, supra.

⁴ FAIR Trials International. “Appendix 2. Pre-trial Detention Comparative Research”. Disponível em: <<http://migre.me/wcq1D>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

⁵ FAIR Trials International. Communiqué Following Meeting in Poland to Discuss Pre-Trial Detention [21 fev. 2013]. Disponível em: <<http://migre.me/wcq5t>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

⁶ FAIR Trials International. “Communiqué issued after the meeting of the Fair Trials International Local Expert’s Group (Poland)” [4 dez. 2012]. Disponível em: <<http://migre.me/wcq61>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

⁷ ASYLUM Information Database. “Grounds for Detention”. Disponível em: <<http://migre.me/wcqal>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

⁸ UNITED States Department of State. “Turkey 2013 Human Rights Report”. Disponível em: <<http://migre.me/wcNZvhttp://migre.me/wcNZv>>.

Acesso em: 27 jan. 2017.

⁹ Disponíveis em: <<http://migre.me/wcqoN>>, <<http://migre.me/wcqpU>> e <<http://migre.me/wcqpz>>. Acessos em: 27 jan. 2017.

¹⁰ Instituto de Justicia Procesal Penal. Disponível em: <<http://migre.me/wcqs5>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

¹¹ INSTITUTO de Justicia procesal penal. “Implementación de Servicios Previos al Juicio en los estados”. Disponível em: <<http://migre.me/wcqsj>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

¹² THE GLOBAL Campaign for Pretrial Justice. “Improving Pretrial Justice in Mexico”. Disponível em: <<http://migre.me/wcquG>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

¹³ Disponível em: <<http://migre.me/wcqGD>>; <<http://migre.me/wcqHN>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

¹⁴ DELGADO, David. “Jueces de Costa Rica mandan a 17 personas cada día a prisión preventiva” [30 jun. 2013]. La Nación [ed. eletrônica]. Disponível em: <<http://migre.me/wcqKE>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

¹⁵ COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos. “Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas” [30 dez. 2013]. Disponível em: <<http://migre.me/wcqMd>>. Acesso em: 27 jan. 2017

¹⁶ UNITED Nations. Handbook of basic principles and promising practices on Alternatives to Imprisonment. United Nations: New York, 2007. (Criminal Justice Handbook Series). Disponível em: <<http://migre.me/wcqMP>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

¹⁷ MAUER, Marc. Fewer Prisoners, Less Crime: a Tale of Three States – The Sentencing Project, p. 1-2, July, 2014.

¹⁸ MAUER, Marc. Op. cit., p. 5.

¹⁹ MAUER, Marc. Op. cit., p. 6

²⁰ MAUER, Marc. Op. cit., p. 6

²¹ LEVITZ, Eric. “A victory in bail reform for criminal justice advocates” [9 jul. 2015]. MSNBC. Disponível em: <<http://migre.me/wcqPj>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

²² MAUER, Marc. Op. cit., p. 6.

²³ MAUER, Marc. Op. cit., p. 7.

²⁴ INSTITUTE for Criminal Policy Research. World Prison Brief. Disponível em: <<http://migre.me/wcqSp>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

²⁵ ATKINSON-SHEPPARD, Sally; PFANNMÜLLER, Tim. “Prisons Need Reform” [3 jul. 2011]. D+C Development and Corporation. Disponível em: <<http://migre.me/wcqTh>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

²⁶ Idem.

²⁷ PENAL Reform International. Alternative Dispute Resolution: Community-based mediation as an auxiliary to formal justice in Bangladesh: the Madaripur Model of Mediation (MMM). Penal Reform International: Kathmandu; London; Dhaka, 2003. Disponível em: <<http://migre.me/wcrnJ>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

²⁸ UNITED Nations. Handbook of basic principles and promising practices on Alternatives to Imprisonment. United Nations: New York, 2007. p. 15. (Criminal Justice Handbook Series). Disponível em: <<http://migre.me/wcrp9>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

²⁹ Idem.

³⁰ PENAL Reform International. Op. cit., p. 9.

³¹ INSTITUTE for Criminal Policy Research. World Prison Brief data. Disponível em: <<http://migre.me/wcrO>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

³² KRISHNASWAMY, Sudhir; BAIL, Shishir. Freeing the Undertrial.

³³ SAXENA, R. K. “Catalyst for Change: The Effect of Prison Visits on Pretrial Detention in India”. Justice Initiatives, pp. 57-69, Spring 2008. Disponível em: <<http://migre.me/wcruy>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

³⁴ OPEN Society Foundations. Presumption of Guilt: the Global Overuse of Pretrial Detention. Open Society Foundations: New York, 2014. Disponível em: <<http://migre.me/wcrxN>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

³⁵ Idem, p. 178.

³⁶ Idem, p. 36.

³⁷ PENAL Reform International. Global Prison Trends 2015. Disponível em: <<http://migre.me/wcrDR>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

³⁸ KAUR, Guneet. “Caged Justice: Supreme Court’s latest Order on Undertrials and its Impact in Chhattisgarh” [25 set. 2014]. India Resists. Disponível em: <<http://migre.me/wcrE4>>. Acesso em: 29 jan. 2017.

³⁹ INSTITUTE for Criminal Policy Research. World Prison Brief. Disponível em: <<http://migre.me/wcrK7>>. Acesso em: 29 jan. 2017.

⁴⁰ KITTAYARAK, Kittipong. “Diversion Programs for Drug Addicts, Restorative Justice and New Community-Based Treatment Measures in Thailand”.

⁴¹ Idem, p. 6-7.

⁴² Idem, p. 6.

⁴³ UNITED Nations. Handbook of basic principles and promising practices on Alternatives to Imprisonment. United Nations: New York, 2007. p. 36. (Criminal Justice Handbook Series). Disponível em: <<http://migre.me/wcrXM>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

⁴⁴ SCHWARTZ, Olga. “Ebb Tide: The Russian Reforms of 2001 and Their Reversal”. Justice Initiative, p. 103, Spring 2008, Disponível em: <<http://migre.me/wcrZ4>>. Acesso em: 29 jan. 2017.

REFERÊNCIAS DO ANEXO 1

Ana Aguilar, Javier Carrasco, and Ina Zoon, *The Global Campaign for Pretrial Justice: Improving Pretrial Justice in Mexico*, Open Society Justice Initiative and Instituto de Justicia Procesal Penal, <http://migre.me/wCy3y>, Acesso em maio de 2017.

Anita H. Kocsis, *Handbook of International Standards on Pretrial Detention Procedure*, American Bar Association, 2005, <http://migre.me/wCy79> Acesso em maio de 2017.

Alejandra Ahumanda, Diego Farren, Bernardita Williamson, *Los Costos de la Prisión Preventiva en Chile*, Fundación Paz Ciudadana, 2008. <http://migre.me/wCBt0> Acesso em maio de 2017

Asi Legal, *Asistencia Legal por los Derechos Humanos*, <http://www.asilegal.org.mx/index.php/en/> Acesso em maio de 2017

Bangladesh Legal Aid and Services Trust and Penal Reform International, *Development and Use of the Probation System in Bangladesh*, 2013, <http://migre.me/wCydh>. Acesso em julho de 2015.

Carolina Villadiego Burbano, *Estrategias para Racionalizar el Uso de la Prisión Preventiva en América Latina: Mecanismos para Evaluar la Necesidad de Cautela*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2011, <http://migre.me/wCByh>. Acesso em maio de 2017

Comisión Interamericana de Derechos Humanos and Organización de los Estados, *Informe Sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*, Americanos, 2013, <http://migre.me/wCBA6> Acesso em maio de 2017

Cristián Riego et al., *Una Justicia, Sistemas Judiciales: Perspectiva Integral sobre la Administración de Justicia*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas Year 7, number 14, <http://migre.me/wCBDW>. Acesso em maio de 2015

David Delgado C., *Jueces de Costa Rica Mandan a Personas Cada Día a Prisión Preventiva*, *La Nación*, June 30 2013, <http://migre.me/wCyf5>, Acesso em maio de 2017.

Dirk van Zyl Smit, *The Handbook on Alternatives to Imprisonment*, United Nations Office on Drugs and Crime, 2007. <http://migre.me/wCBT4> Acesso em maio de 2017.

Ernesto Garica and Tricia Pedroza, *Costa Rica, Crime and Society*, San Diego State University. <http://migre.me/wCBUa> Acesso em maio de 2017

Eric Levitz, *A Victory in Bail Reform for Criminal Justice Advocates*, MSNBC, July 9, 2015, <http://migre.me/wCyhF>, Acesso em maio de 2017.

Fernando Silva García, *El Arraigo Penal entre Dos Alternativas Posibles: Interpretación Conforme o Inconvencionalidad*, *Revista del Instituto de la Justicia Federal*, number 33, <http://migre.me/wCBXG> Acesso em maio de 2017

Fundación Paz Ciudadana, *Finding Direction: Expanding Criminal Justice Options by Considering Policies of Other Nations*, Justice Policy Institute, April 2011. <http://migre.me/wCBZK> . Acesso em maio de 2017.

FACTSHEET: *Finding Direction: Expanding Criminal Justice Options by Considering Policies of Other Nations*, Justice Policy Institute, (this is an executive summary of the above document and has a helpful chart of various nations and their policies) <http://migre.me/wCBZK> Acesso em maio de 2017

Guneet Kaur, *Caged Justice: Supreme Court's latest Order on Undertrials and its Impact in Chhattisgarh, India Resists*, September 25, 2014, <http://migre.me/wCyk6>, Acesso em agosto de 2015.

Guillermo Zepeda Lecuona, *El Uso Excesivo e Irracional de la Prisión Preventiva en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://migre.me/wCC4E> Acesso em maio de 2017

Guillermo Zepeda Lecuona, *Los Mitos de la Prisión Preventiva en México*, Open Society Justice Initiative, 2nd ed., 2009, <http://migre.me/wCyl1> Acesso em maio de 2017.

Instituto de Justicia Procesal Penal—*Presunción de Inocencia*, 2014, <http://migre.me/wCCfG> Acesso em maio de 2017

Israel Flores Rodriguez, El régimen constitucional de la prisión preventiva en México: Una mirada desde lo internacional, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, 2013. <http://migre.me/wCCmT> Acesso em maio de 2017

International Center for Prison Studies (ICPS): World Prison Brief <http://migre.me/wCyme> Acesso em agosto de 2015.

Javiera Blanco Suárez, Medidas Alternativas a la Reclusión: Freno a la Delincuencia, Revista del Abogado, April 2011, <http://migre.me/wCCpa> Acesso em maio de 2017

Kittipong Kittayarak, Diversion Programs for Drug Addicts, Restorative Justice and New Community-Based Treatment Measures in Thailand, 2005. <http://migre.me/wCCrw> , Acesso em agosto de 2015.

La RED, País por País, La Red Regional para la Justicia Previa al Juicio—América Latina, <http://migre.me/wCCuQ> Acesso em maio de 2017

Marc Mauer, Fewer Prisoners, Less Crime: A Tale of Three States, The Sentencing Project, p. 1-2, July, 2014

Judith Greene, Downscaling Prisons: Lessons from 4 States, The Sentencing Project, 2010.

Open Society Foundations, Presumption of Guilt: the Global Overuse of Pretrial Detention, 2014, <http://migre.me/wCCtO>, Acesso em maio de 2017.

Olga Schwartz, Ebb Tides: The Russian Reforms of 2001 and their Reversal, Open Society Justice Initiative, pp. 103-120, 2008, <http://migre.me/wCyoB>, Acesso em maio de 2017

Penal Reform International, Global Prison Trends 2015, <http://migre.me/wCyp6>, Acesso em maio de 2017

Penal Reform International, Alternative Dispute Resolution: Community-based Mediation as an Alternative to Formal Justice in Bangladesh, the Madaripur Model of Mediation, 2003, <http://migre.me/wCypu>. Acesso em julho de 2015.

Presunción de Inocencia, Unidad de Medidas Cautelares para Adolescentes del Estado de Morelos (UMECA), Instituto de Justicia Procesal Penal, 2011, <http://migre.me/wCUMM> <http://migre.me/wCUMM> Acesso em maio de 2017

R.K. Saxena, Open Society Justice Initiative, Catalyst for Change: The Effect of Prison Visits on Pretrial Detention in India, pp 57-69, 2008, <http://migre.me/wCUNB> , Acesso em maio de 2015

Richard M. Aborn and Ashley D. Cannon, Prison: In Jail, But Not Sentenced, Americas Quarterly, Winter 2013, <http://migre.me/wCURB> , Acesso em maio de 2017.

Robert Varenik, The Politics of Fear: Latin America Backslides on Excessive Pretrial Detention, Open Society Foundations, April 2014, <http://migre.me/wCURU> <http://migre.me/wCURU> Acesso em maio de 2017

Ron Walmsley, World Pre-Trial/Remand Imprisonment List, King's College London International Centre for Prison Studies, <http://migre.me/wCyrk>, acessado em maio de 2017.

Sally Atkinson-Sheppard and Tim Pfannmüller, Prisons Need Reform, D+C Development Corporation, 07/03/2011, <http://migre.me/wCyrO>, acessado em agosto de 2015.

Sudhir Krishnaswamy and Shishir Bail, The Hindu: Freeing the Undertrial, September 22, 2014 <http://migre.me/wCUVh>, Acesso em agosto de 2015.

The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention: A Global Campaign for Pretrial Justice Report, Open Society Justice Initiative and UNDP, 2011, <http://migre.me/wCUWi>. Acesso em maio de 2017

UN Handbook of Basic Principles and Promising Practices on Alternatives to Imprisonment, 2007, <http://migre.me/wCysU> Acesso em maio de 2017.

World Prison Brief, International Centre for Prison Studies, <http://migre.me/wCUYc> Acesso em maio de 2017

ANEXO 2

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1) O trabalho da Central

- a) Qual o papel da Central? Para que ela serve?
- b) Que tipo de crime faz com que uma pessoa seja encaminhada para a Central?
- c) A Central pune as pessoas que cometem um crime? O que a punição/responsabilização feita na Central é diferente da prisão?
- d) Qual é o trabalho que a Central executa?
- e) Além da fiscalização da medida, a Central faz algum outro acompanhamento ou encaminhamento relacionado? Existe articulação do trabalho da Central com políticas municipais?
- f) A quantidade de pessoas atendidas tem aumentado com o passar do tempo? Essa Central poderia atender mais pessoas?

2) O funcionamento das medidas determinadas

- a) Como é feita a escolha (no Judiciário e na Central) da medida alternativa? O cumpridor participa da escolha da medida que ele irá cumprir? E a vítima do crime?
- b) Quais as dificuldades que aparecem para que alguém cumpra a medida determinada? Quais os casos mais difíceis e os mais fáceis?
- c) O que fazer quando o cumpridor não respeita as condições determinadas da medida? Há casos que são devolvidos para a prisão?

d) São recebidos prestadores que cometeram crimes ligados ao uso de drogas? Eles têm algum acompanhamento diferenciado?

e) As mulheres têm algum atendimento diferenciado? Os casos são diferentes? O que fazer quando o prestador tem filhos ou outros parentes dependentes para cuidar?

3) Relações institucionais e participação social

a) Qual o tipo de entidade buscada para receber prestadores de serviços? E prestações pecuniárias?

b) Qual é a articulação que a Central tem com o Município? Como é a divisão de responsabilidades e benefícios?

c) Qual o papel da SAP no acompanhamento da Central?

d) Qual o papel do Judiciário? Há descrença do Judiciário ou do Ministério Pública na aplicação de medidas alternativas?

e) Há participação de advogados ou da Defensoria Pública no trabalho da Central?

f) As polícias têm algum envolvimento com a Central? Com a fiscalização das medidas ou dos cumpridores? Com a segurança dos funcionários?

g) As vítimas têm alguma participação nas medidas aplicadas? Elas são conhecidas?

h) Como é a relação dos funcionários com a comunidade? Há envolvimento da comunidade na Central?

i) Há troca de experiências com outras Centrais, tanto de São Paulo como de outros Estados? E com outros órgãos (SAP, MJ, CNJ, etc)?

4) Informação e avaliação

a) Como você avalia o trabalho da Central? Ela cumpre seus objetivos?

b) Quais os principais problemas enfrentados pela Central?

c) Como a Central avalia os casos de reincidência no crime?

d) A Central estaria preparada para receber prestadores por crimes considerados graves, como tráfico de drogas?

e) A Central cumpre o papel de dar uma resposta à vítima do crime? E à comunidade?

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

Realização:



Apoio:

