

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS – PPCJ**

TELMA DE VERÇOSA ROESSING

**A EXECUÇÃO PENAL ALTERNATIVA NO BRASIL: PARADIGMA DE
PREVENÇÃO CRIMINAL E DE PROTEÇÃO DE DIREITOS**

**João Pessoa - PB
2011**

TELMA DE VERÇOSA ROESSING

A EXECUÇÃO PENAL ALTERNATIVA NO BRASIL: PARADIGMA DE PREVENÇÃO
CRIMINAL E DE PROTEÇÃO DE DIREITOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Jurídicas.

ORIENTADOR: Prof.º Dr. Giuseppe Tosi

João Pessoa - PB
2011

R718e Roessing, Telma de Verçosa.
A execução penal alternativa no Brasil: paradigma de prevenção criminal e de proteção de direitos / Telma de Verçosa Roessing.- João Pessoa, 2011.
171f.
Orientador: Giuseppe Tosi
Dissertação (Mestrado) – UFPB/CCJ
1. Direito Penal. 2. Políticas públicas de segurança. 3. Justiça Penal - Brasil. 4. Penas e medidas alternativas. 5. Criminalidade - prevenção.

UFPB/BC

CDU: 343(043)

TELMA DE VERÇOSA ROESSING

A EXECUÇÃO PENAL ALTERNATIVA NO BRASIL: PARADIGMA DE PREVENÇÃO
CRIMINAL E DE PROTEÇÃO DE DIREITOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Jurídicas.

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: Direitos Humanos

Dissertação aprovada em ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

Prof.º Dr. Giuseppe Tosi
PPGF/UFPB
(Orientador)

Prof.º Dr. Luciano Mariz Maia
PPGCJ/UFPB
(Membro da Banca)

Prof.ª Dr.ª Ana Elisa Liberatore Silva Bechara
DPM/USP
(Membro da Banca)

João Pessoa - PB
2011

Ao meu esposo Cláudio, aos meus filhos Ernesto e Érico, as minhas noras Débora e Camila e aos meus irmãos Tanamara, Thales, Taner e Themis – bases do meu porto seguro.

À Márcia de Alencar - grande gestora do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas do Ministério da Justiça brasileiro – e à Vera Regina Müller - a “desbravadora” na busca da efetivação das penas e medidas alternativas no Brasil - as quais persistem na luta para sensibilizar a sociedade de que não existem pessoas irrecuperáveis, mas apenas meios inadequados de acolhê-las.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por esta e por todas as grandes celebrações que Ele me permitiu realizar no altar da vida.

Aos meus pais Mário e Nazaré (*in memoriam*), idealizadores e formadores do meu ser, com quem aprendi que a vida pode ser vivida sem grandes percalços, desde que tenhamos fé, determinação, ética e compaixão.

A meu esposo Cláudio e aos meus filhos Ernesto e Érico, que me possibilitaram entender o verdadeiro significado do senso de pertença. Pelo apoio oferecido na vida, durante o curso do Mestrado e na elaboração deste trabalho.

À Débora e Camila, filhas do coração, grandes companheiras de meus filhos, que chegaram para tornar nossa família mais feliz.

Aos meus irmãos Tanamara, Thales, Taner e Themis, por toda a nossa convivência, pela preocupação e pelo amor que sentem por mim.

Aos meus sogros Ernesto (*in memoriam*) e Ermelinda, pela convivência e pelo apoio oferecido desde que passei a fazer parte de sua família.

Ao Arthur, que passou a integrar a família de meu esposo, de forma companheira e amiga.

Aos meus cunhados Cândido, Vitória, Adilson, Cristina e Amália, pelo afeto fraterno que sempre dividiram comigo e pelo carinho demonstrado a minha família.

A todos os meus sobrinhos, pela alegria da existência de cada um.

Aos companheiros da VEMEPA, que compartilham comigo o ideal de Justiça Criminal mais justa e humana. Em especial à Silvana Cavalcanti, promotora de justiça, cujo apoio, nas minhas ausências, foi fundamental para que eu pudesse realizar este Mestrado.

Às colegas juízas Cristina Marques e Anagali Bertazzo, pelo incentivo e pelo suporte que me deram principalmente durante o meu afastamento para a conclusão deste trabalho.

Aos meus amigos e amigas, pela compreensão dos meus afastamentos temporários durante o Mestrado.

Aos companheiros da Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas – CONAPA, no período de 2007-2009, que sonham, como eu, com a possibilidade da criação de sistema penal alternativo próprio, dissociado do sistema carcerário.

Ao meu orientador Prof.º Dr. Giuseppe Tosi, por ter me dado a honra de aceitar-me como sua orientanda, pelas orientações, pelo modelo de competência e inspiração na causa dos direitos humanos e pela maneira sutil de encorajar-me nos momentos de desânimo.

À coordenadora deste Mestrado Prof.^a Dr.^a Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa, por acreditar na viabilidade do Mestrado Interinstitucional em Manaus, pelo apoio irrestrito a todos os mestrandos, pelo incentivo e por ter sido firme na resolução de todos os impasses ocorridos no período de sua realização.

Aos Professores Doutores Eduardo Ramalho Rabenhorst, Ana Luísa Celino Coutinho, André Régis de Carvalho, Belinda Pereira da Cunha, Fredys Orlando Sorto, Fernando Antonio de Vasconcelos e Maria Aurea Baroni Cecato, pelas aulas e ensinamentos, os quais contribuíram para o meu enriquecimento intelectual e para a elaboração deste trabalho.

Ao Professor Doutor Narbal de Marsillac que se dispôs a participar da minha banca de qualificação e engrandeceu meu trabalho com suas pontuações e contribuições.

Ao Professor Doutor Luciano Mariz Maia, por ter participado da minha banca de qualificação ajudando a dar novo formato a algumas idéias suscitadas no trabalho, tornando-as mais compreensíveis e por ter aceitado compor a Banca Final de Dissertação e abrilhantar este trabalho com suas contribuições.

À Professora Doutora Ana Elisa Liberatore Silva Bechara que, sem me conhecer, dispôs-se a deslocar-se de São Paulo a João Pessoa para participar da minha Banca Final de Dissertação e contribuir com seus conhecimentos para o enriquecimento deste trabalho.

A todos os companheiros de Mestrado que resistiram até o fim, Rosa, Alan, Thiago, Maurílio, Miguel, Dimis, Bruno, Eisenhower, Luciana, Andréa, Nailson, Ronaldo e Nilce e, também, àqueles que desistiram, pelas boas horas de convívio, em Manaus e em João Pessoa, e pela solidariedade diante das dificuldades que se apresentaram. Em especial aos amigos: Rosa, Alan, Thiago e Maurílio.

A todos que contribuíram, de maneira ou de outra, para esta minha conquista.

“Tempo virá. Uma vacina preventiva de erros e violência se fará. As prisões se transformarão em escolas e oficinas. E os homens, imunizados contra o crime, cidadãos de um novo mundo, contarão às crianças do futuro, estórias absurdas de prisões, celas, altos muros, de um tempo superado.”

Cora Coralina

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo perquirir a forma como as alternativas penais são executadas no Brasil a fim de identificar se essa prática constitui modelo de prevenção de reincidência criminal e proteção de direitos fundamentais de pessoas que foram sancionadas criminalmente pelo cometimento de delitos de pequena e média gravidade. A pesquisa parte da análise da pretensão punitiva a partir da ótica do Estado Democrático de Direito e dos princípios penais constitucionais brasileiros, situando as penas e medidas alternativas dentro da visão minimalista do Direito Penal. A seguir analisa as políticas públicas que enxergam o problema da segurança pública de maneira mais ampla, com foco principal na prevenção da criminalidade e evidencia o movimento pendular da legislação penal brasileira entre maior e menor rigor penal. Destaca o fracasso da pena de prisão e as penas alternativas são apresentadas como sanções penais de caráter educativo e reintegrador. A partir do tratamento dado às penas e medidas alternativas pelas Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio), enfoca as penas e medidas alternativas na legislação brasileira e analisa as alternativas penais como processo de interação entre Estado, comunidade e indivíduos. Enfatiza, ainda, o percurso da experiência brasileira na implementação de políticas públicas voltadas para a execução penal alternativa, com destaque para o Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas do Ministério da Justiça brasileiro. A sustentabilidade da política de apoio às penas e medidas alternativas nos estados, por meio da experiência de algumas unidades da federação, também é analisada, bem como a proposta de política de segurança pública com cidadania na execução das penas e medidas alternativas e, por fim, evidencia a possibilidade da estruturação de sistema penal alternativo autônomo no país.

Palavras-chave: Penas e medidas alternativas. Estado Democrático de Direito. Execução penal alternativa. Sistema penal alternativo

ABSTRACT

This master's dissertation aims to investigate how alternative sanctions are enforced in Brazil in order to identify if this practice constitutes a model for preventing criminal recurrence and protecting the fundamental rights of persons who have been sanctioned due to low and medium gravity crimes. The research starts by analyzing the State punitive power through the point of view of the Democratic State under the Rule of Law and the penalty principles in the Brazilian Constitution, situating the alternative sanctions and measures within the minimalist approach of Criminal Law. Subsequently it analyzes the public policies which approach the public security problem in a broader way, focusing mainly in the criminality prevention, and also points out the pendular character of Brazilian criminal law, which moves between greater and lesser strictness. Further on, it highlights the failure of imprisonment, and the alternative sanctions are presented as criminal sanctions with an educational and reintegrating character. From the treatment provided to alternative sanctions and measures in the United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (The Tokyo Rules), the research emphasizes the alternative sanctions and measures in the Brazilian legislation and analyzes such alternatives as an interaction process between the State, the community and individuals. Furthermore, it stresses the course taken by the Brazilian experience in the implementation of public policies aimed at the enforcement of alternative sanctions, highlighting the Alternative Sanctions and Measures Incentive Program from the Brazilian Ministry of Justice (*Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas do Ministério da Justiça*). The sustainability of the support policy to alternative sanctions and measures in the states, taking into account experiences in several ones, is also analyzed, as well as the proposal for a public security policy with citizenship in the enforcement of alternative sanctions and measures; last, but not least, this research also evidences the possibility of structuring an autonomous alternative criminal justice system in the country.

Keywords: Alternative sanctions and measures. Democratic State under the Rule of Law. Alternative enforcement. Alternative criminal justice system.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A TUTELA PENAL	14
1.1 Princípios norteadores das penas no Estado Democrático de Direito	18
1.1.1 Princípios fundamentais do Direito Penal Constitucional brasileiro.....	19
1.1.2 Princípios fundamentais de caráter penal não previstos de forma expressa na Constituição Federal de 1988.....	26
1.2 A finalidade da pena	31
1.2.1 O direito de aplicar a pena.....	32
1.2.2 Teorias de legitimação da intervenção penal.....	33
1.3 Correntes de pensamento do moderno Direito Penal	41
1.3.1 Corrente maximalista.....	42
1.3.2 Corrente abolicionista.....	45
1.3.3 Corrente minimalista.....	48
2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E O SISTEMA DE JUSTIÇA PENAL NO BRASIL	51
2.1 O enfrentamento da criminalidade sob a ótica da prevenção	52
2.1.1 O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania do Ministério da Justiça – PRONASCI.....	55
2.1.2 A 1.ª Conferência Nacional de Segurança Pública – CONSEG.....	61
2.3 O Projeto Começar de Novo do Conselho Nacional de Justiça – CNJ.....	66
2.2 Modelos de Justiça Penal no Brasil	71
2.2.1 Modelo penal clássico.....	72
2.2.2 Novo modelo de Justiça Penal.....	82
3 SANÇÕES PENAIIS ALTERNATIVAS	86
3.1 As Regras de Tóquio	87
3.2 As alternativas penais na legislação brasileira	91

3.3 As penas e medidas alternativas como processo de interação entre Estado, comunidade e indivíduos envolvidos em crimes considerados de pequena e média gravidade.....	103
4 A POLÍTICA NACIONAL DE FOMENTO ÀS PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS	110
4.1 O percurso da experiência brasileira na implementação de políticas públicas voltadas para as penas e medidas alternativas.....	110
4.1.1 O Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas.....	118
4.1.2 Sustentabilidade da política de fomento às penas e medidas alternativas.....	123
4.2 A política de segurança pública com cidadania na execução das penas e medidas alternativas e a estruturação de sistema penal alternativo autônomo no Brasil.....	144
CONCLUSÃO	150
REFERÊNCIAS	154
ANEXOS.....	169

INTRODUÇÃO

O Direito Penal do Estado Democrático de Direito deve considerar a pena de prisão como último recurso, a ser utilizado somente quando outras formas de controle social não forem suficientes, como no caso dos crimes de maior gravidade e de infratores que se mostrem perigosos para a sociedade.

É indiscutível que a pena privativa de liberdade passa por crise sem precedentes em vários países do mundo, pois além de não cumprir adequadamente a função reintegradora da pena, favorece maior familiarização dos apenados com novas práticas criminosas.

Nesse contexto, o tratamento penal alternativo surge como forma de garantir proporcionalidade entre a sanção penal e a tipificação do crime, procurando gerar coerência na administração da Justiça Criminal, haja vista que durante o cumprimento da pena ou medida alternativa o condenado permanece na comunidade por não representar, em princípio, risco ou perigo.

Para a efetividade das alternativas penais é necessário, entretanto, que sejam criadas estruturas de apoio para sua execução e fiscalização por parte do Estado, visto que a falta de espaços adequados de apoio à execução penal alternativa acarretará a ineficiência dessas sanções e o seu descrédito perante a sociedade.

Dessa forma, este trabalho foi desenvolvido no sentido de identificar implementações de ações afirmativas e indutoras que se relacionem com a execução das penas e medidas alternativas e integrem as dimensões de reação e de prevenção à criminalidade.

O interesse pela temática surgiu em decorrência da judicatura exercida pela autora na titularidade da Vara de Execuções de Medidas e Penas Alternativas da Comarca de Manaus – Amazonas, a qual gerou a expectativa de fortalecer essa prática profissional e refletir mais profundamente sobre a tutela penal alternativa à pena privativa de liberdade, por meio da opção pela trajetória acadêmica do Mestrado. A partir daí, buscou-se investigar em que medida as políticas públicas voltadas à execução das penas e medidas alternativas no Brasil podem ser afirmativas, no sentido de prevenir a reincidência criminal de infratores de pequeno e médio potencial ofensivo e de serem, ao mesmo tempo, produtoras de cidadania.

Trata-se de pesquisa teórica, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica (livros e artigos científicos) e consulta documental (instrumentos internacionais, leis internas, projetos desenvolvidos em algumas unidades da federação, além de documentos elaborados no âmbito do Ministério da Justiça brasileiro), mas que pressupõe, ainda, a vivência da autora com o

tema e o conhecimento de experiências similares em alguns estados brasileiros, além de participações em vários eventos ligados à temática estudada.

O trabalho foi estruturado da seguinte forma:

No primeiro capítulo discorre-se sobre o Estado Democrático de Direito e a tutela penal, procurando contextualizar a pena dentro na ótica desse tipo de Estado. Nesse sentido são identificados os princípios constitucionais brasileiros que impõem limites ao direito de punir estatal. São abordadas também as principais teorias de legitimação da intervenção penal, bem como são apresentadas as correntes de pensamento do moderno Direito Penal e introduz-se o tema das penas alternativas dentro da perspectiva minimalista da intervenção punitiva.

As políticas públicas de segurança e o sistema penal brasileiro vigente são destacados no segundo capítulo, no qual também são ressaltadas as iniciativas do Governo Federal em tratar a segurança pública de forma mais ampla e as tentativas dos Poderes Executivo e Judiciário em implementar programas que promovam a prevenção criminal em vários eixos. Evidencia-se, ainda, as incongruências da legislação penal produzida nestes últimos anos no país. Destaca-se o fracasso incontestável da pena de prisão e as penas alternativas são apresentadas como possível proposta de medidas punitivas de caráter educativo e reintegrador.

No terceiro capítulo aborda-se a questão das penas e medidas alternativas a partir do tratamento dado a estas pelas Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio). Dá-se enfoque às penas e medidas alternativas na legislação brasileira e faz-se análise das alternativas penais como processo de interação entre Estado, comunidade e indivíduos envolvidos em crimes considerados de pequena e média gravidade.

No quarto capítulo enfoca-se o percurso da experiência brasileira na implementação de políticas públicas voltadas para a execução penal alternativa, chegando-se ao Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas do Ministério da Justiça brasileiro. A sustentabilidade da política de fomento às penas e medidas alternativas nos estados, por meio da experiência de algumas unidades da federação, também é analisada, bem como a proposta de política de segurança pública com cidadania na execução das penas e medidas alternativas e, por fim, a possibilidade da estruturação de sistema penal alternativo autônomo no país.

No Brasil, a efetividade das penas e medidas alternativas vem se materializando junto com a transição democrática brasileira, na qual a execução penal alternativa ganha lógica própria, dissociada da questão carcerária, e assume contornos de punição mais justa e humana. O Estado executa a política pública de apoio e a sociedade civil organizada passa a

colaborar com o sistema de Justiça Penal, por meio de auxílio no monitoramento e fiscalização das alternativas penais.

Assim, a partir da questão central deste trabalho, ou seja, da identificação de modelos adotados na execução das penas e medidas alternativas no país, o objetivo da presente dissertação é perquirir se a execução penal alternativa brasileira se mostra eficaz na prevenção de novos delitos, reduzindo a reincidência criminal e se esta, em consonância com os princípios que norteiam o Estado Democrático de Direito, é capaz de proteger os direitos fundamentais de pessoas sancionadas criminalmente.

A defesa da garantia de direitos de indivíduos que cometem crimes é tarefa difícil diante do contexto brasileiro, no qual o crescimento da violência é assustador e há tendência da sociedade e dos aparelhos de segurança para mais repressão. Todavia, há sinais de que algo novo está acontecendo e o Estado brasileiro já se manifesta no sentido de tratar a questão da segurança pública de forma mais ampla e participativa, haja vista que o combate à criminalidade e a reintegração social do infrator é responsabilidade de todos.

Espera-se, por meio deste trabalho acadêmico, contribuir para a difusão dessas ações e estimular a criação de novas práticas, visando à consolidação de verdadeiro sistema penal alternativo no Brasil.

1 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A TUTELA PENAL

A ideia de que o exercício do poder punitivo do Estado tem a função de defender a sociedade, prevenindo a prática de delitos por meio de intimidação à coletividade, efetivada pela aplicação da pena, se cristalizou como forma de se olhar o delito a partir de enfrentamento formal, simbólico e direto entre dois rivais: o Estado e o infrator. Dentro desse contexto, a pretensão punitiva do Estado, ou melhor, a punição do autor do fato infracional, quase sempre polariza e esgota a resposta ao fato delituoso.

A repressão penal, segundo Zolo (2002, p. 23), busca, primordialmente, evitar de forma preventiva, ações de sujeitos considerados perigosos ou, ainda, prevenir comportamentos ditos desviantes, por intermédio de ações dissuasórias de caráter recompensatório ou, mais frequentemente, punitivo.

Na busca da prevenção do delito, via mensagem punitiva, objetiva-se um controle racional da sociedade para se alcançar um suposto sentimento de segurança, na falta de outras possibilidades de controle humano, sendo a segregação física por meio da prisão a prática que mais se propagou na modernidade¹. A sanção penal, sob essa ótica, tem natureza apenas retributiva, pois mesmo a despeito de suas funções manifestamente preventivas, suas funções latentes são a imposição de sofrimento e estigmatização (ZOMER SICA, 2009. p. 38).

No Estado Democrático de Direito, todavia, a resposta penal tem o seu papel e os seus limites forjados nos valores da democracia, a qual impõe ao direito de punir estatal a observação de seus princípios e de seus fundamentos.

Nesse sentido, sustenta Pacelli Oliveira (2004, p. 29) que no “âmbito do Estado Democrático de Direito, fundado no reconhecimento e na proteção de direitos fundamentais, não há espaço para a instituição de nenhuma normatividade que possa se instituir unicamente pelo caráter retributivo ou meramente sancionatório.”

Sobre democracia, Bobbio (2010, p. 157) afirma que, além da mesma se estabelecer como forma de governo (democracia formal), a linguagem política moderna conhece também o significado de democracia como regime caracterizado pelos fins e valores em direção aos

¹ “A concepção tradicional do direito penal no Ocidente remonta ao pensamento clássico que se estabelece no decorrer do século XVIII na Europa, baseado, por um lado, em uma nítida distinção entre religião e moral e, por outro, nas leis. À justiça divina, de essência infinita, opõe-se o mundo finito da justiça humana, e, mais particularmente, da justiça penal. Mundo finito, ou seja, limitado; mas, ao mesmo tempo, mundo fechado, em todos os sentidos do termo: fechamento físico da prisão, constituída como pena principal e quase única a partir do século XIX, fechamento institucional de uma rede judiciária e administrativa de forte autonomia (as jurisdições penais, a polícia judiciária, a administração penitenciária); enfim, fechamento da razão jurídica, que pensa o direito penal como conjunto específico de normas que pouca relação tem com as demais normas do direito.” (DELMAS-MARTY, 2004, p. 5).

quais determinado grupo político tende ou opera (democracia substancial). E acrescenta que o princípio destes fins e valores é a igualdade social e econômica.

Em outra obra, Bobbio (2009, p. 32) pondera que o Estado de Direito em sentido forte é aquele que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas o exerce dentro dos limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos invioláveis do indivíduo, os quais são essenciais para o correto funcionamento dos mecanismos procedimentais que caracterizam o regime democrático.²

Ferrajoli, por sua vez, redefine o conceito de democracia nos seguintes termos:

O Estado de direito, como resultado do conjunto de garantias liberais e sociais, pode ser, pois, configurado como um sistema de metarregras em relação às regras mesmas da democracia política. Precisamente, se a regra do Estado liberal de direito é que *nem sobre tudo se pode decidir*, nem mesmo em maioria, a regra do Estado social de direito é aquela a qual *nem sobre tudo se pode deixar de decidir*, nem mesmo em maioria: sobre questões de sobrevivência e subsistência, por exemplo, o Estado não pode não decidir, mesmo se não interessam à maioria. Apenas sobre todo o resto vale a regra da democracia política segundo a qual se deve decidir por maioria, direta ou indireta, dos cidadãos. E todavia, em um sentido não formal e político, mas substancial e social de “democracia”, o Estado de direito equivale à democracia, no sentido que reflete, além da vontade da *maioria*, os interesses vitais de *todos*. [...] Tudo isto justifica, a meu ver, uma redefinição do conceito de “democracia”. Chamarei *democracia substancial* ou *social* o “Estado de direito” dotado de efetivas garantias, sejam liberais e sociais; e *democracia formal* ou *política* o “Estado político representativo”, isto é, baseado no princípio da maioria como fonte de legalidade. (2006, pp. 797, grifo do autor).

Na esteira do pensamento do jurista italiano, salienta Carvalho (2008, p. 105) que a democracia formal diz respeito ao *quem* e ao *como* das decisões, consolidando regras procedimentais de expressão da vontade da maioria; a democracia substancial estabelece limites ao que *pode* (ou não) e *deve* (ou não) ser deliberado por esta mesma maioria, configurando normas substanciais limitativas ou imperativas do Estado constitucional de direito.

Para Ferrajoli (2006, p. 790), portanto, o termo “Estado de Direito” designa não simplesmente um “Estado legal” ou “regulado pelas leis”, mas o modelo de Estado nascido com as modernas Constituições que se caracteriza no plano formal, pelo princípio da legalidade, segundo o qual todo poder público (executivo, legislativo e judiciário) está subordinado às leis gerais e abstratas e, no plano substancial, à garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, os quais devem ser legitimados pelas leis³.

² Na concepção de Bobbio (2009, p. 32), “as normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo.

³ Cademartori (2010, p. 163), na linha do pensamento do mencionado autor italiano, afirma que a regra da democracia política, segundo a qual se deve decidir por maioria indireta ou direta dos cidadãos, fica subordinada ao Estado de Direito.

Na mesma vertente, ainda, Silva (2006, pp. 112-113 e p. 115) salienta que a concepção de Estado Democrático de Direito traz inclusas as noções de Estado liberal e Estado social, as quais se complementam, formando novo conteúdo. A vertente liberal está relacionada ao Estado de Direito, baseado na submissão do Estado à lei, na divisão de poderes e nas garantias dos direitos individuais. Por outro lado, a ótica social, que se contrapõe ao individualismo do liberalismo, é baseada na afirmação dos chamados direitos sociais e na realização de objetivos de justiça social.

Retornando a Ferrajoli (2006, pp. 794-795), o mesmo pontua que quando um ordenamento constitucional incorpora apenas proibições, que demandam prestações negativas para as garantias dos direitos de liberdade, caracteriza-se como Estado de Direito liberal. Por outro lado, quando incorpora também obrigações, que demandam prestações positivas na garantia de direitos sociais, caracteriza-se como Estado de Direito social. Para o referido autor, tais modelos de Estado, bem como os tipos de garantias correspondentes, não se excluem entre si.

Paschoal (2003, p.131) evidencia que o fato do Estado e das Constituições atuais não serem mais eminentemente liberais, ou seja, o fato de ter sido reconhecido o dever de o Estado intervir para garantir o gozo efetivo das garantias individuais, não significa que as referidas garantias tenham desaparecido, ou que sua proteção tenha se tornado menos intensa, haja vista que, ao proporcionar meios para melhor efetivação dessas garantias, o Estado está fortalecendo-as, havendo, assim, compatibilidade entre as garantias individuais e as sociais.

Ao teorizar sobre democracia, Kelsen (2000, p. 411) afirmava que “o princípio da maioria não é de modo algum, idêntico ao domínio absoluto da maioria, à ditadura da maioria sobre a minoria. A maioria pressupõe, pela sua própria definição, a existência de uma minoria.”⁴

Silva Franco sintetiza a questão da seguinte forma:

Em resumo, o Estado Social e Democrático de Direito é aquela *concepção sintética* que reúne, em relação dialética, a idéia de Estado de Direito, isto é, de um estado regido pelo Direito que provém da vontade geral expressa pelo povo e de um Estado social que interfere, direta e imediatamente, no jogo social; é a fusão entre o Estado-guardião do cidadão e o Estado intervencionista das relações sociais, a que se acresce a idéia de democracia, isto é, do Estado que exclui a prepotência e é, por sua formação e por seu conteúdo organizacional, democraticamente legitimado. (2001, vol. 1, pp. 3-4, grifo do autor).

⁴ Nesse aspecto Kelsen retoma as preocupações que teóricos liberais do século XIX, como Alexis de Tocqueville e John Stuart Mill, que alertavam para o risco da “tirania da maioria” ou da “opinião pública”. (TOCQUEVILLE, 2005; MILL, 1991).

A partir destas pontuações constata-se que no Direito Penal devem estar definidos os limites da democracia política ou formal, entendida como o poder ou vontade do povo (da maioria), pois se fosse somente este o sentido de democracia provavelmente esse Direito seria orientado para uma repressão máxima, privado de limites e de garantias. Ainda na esteira de Silva Franco:

O Direito Penal, como controle social formal, num Estado que apresenta tais características definitórias, não pode, portanto, ser desenfreado, arbitrário, sem limites. É evidente que este controle deve estar submetido, no plano formal, ao princípio da legalidade, isto é, à subordinação a leis gerais e abstratas que disciplinem as formas de seu exercício, e deve servir, no plano material, à garantia dos direitos fundamentais do cidadão. (2001, vol. 1, p. 4).

Importante volver a Ferrajoli (2002, p. 31), quando esclarece que “o ponto de vista da maioria induz a conceber o direito penal essencialmente como um instrumento de defesa social, ou seja, de prevenção dos delitos e de defesa dos interesses da maioria não ‘desviada’, contra os atentados à segurança trazidos pela minoria dos ‘desviados’.”

Esses autores nos alertam, portanto, de que a idéia de democracia não pode ser reduzida à expressão da vontade da maioria. Como afirma, ainda, Ferrajoli:

Nenhuma lei, como foi dito, mesmo que votada com esmagadora maioria, pode dispor ou consentir que um homem seja punido sem que haja cometido algum fato proibido, ou por ter cometido atos inofensivos ou meramente cogitados ou sem culpa; e um cidadão, sobretudo se dissidente ou marginalizado, não está minimamente coberto de garantia, pelo fato de que a decisão de condená-lo esteja de acordo com o consenso unânime de seus concidadãos, sem que tenha sido demonstrada a prova de sua culpabilidade em um juízo desenvolvido sob o contraditório e com sua defesa. (2006, p. 794).⁵

Nas constituições democráticas, o que não é lícito decidir ou não decidir é subtraído da vontade da maioria. A igualdade dos cidadãos, sejam eles “desviados” ou “não desviados”, e a garantia de seus direitos fundamentais são precondições estabelecidas nos pactos constitucionais como limites à maioria.

Para Bobbio (2005, pp. 18-19) esses limites seriam “não só a subordinação dos poderes públicos de qualquer grau às leis gerais do país, limite que é puramente formal, mas também subordinação das leis ao limite material do reconhecimento de alguns direitos fundamentais considerados constitucionalmente, e portanto em linha de princípios ‘invioláveis’.”

⁵ Percebe, ainda, o autor italiano que “os direitos fundamentais sancionados nas constituições – desde os direitos de liberdade aos direitos sociais – operam como fontes de deslegitimação e invalidação, como de legitimação e de validação. É nesse sentido que podemos afirmar que nenhuma maioria, em um Estado constitucional de direito, pode decidir sobre a supressão da vida de um homem ou de sua liberdade, ou não decidir sobre as medidas necessárias para assegurar a subsistência, a saúde, a instrução, entre outras.” (apud CARVALHO, 2008, p.105, grifo do autor).

É, portanto, na ótica da democracia substancial que o Direito Penal deve se comprometer com a construção do Estado Democrático de Direito. Em resumo, pode-se dizer que o princípio da democracia formal ou política relativo a *quem decide*, subordina-se aos princípios da democracia substancial relativos ao *que não é lícito decidir* e ao *que é lícito deixar de decidir*.

Assim, quando o Estado Democrático de Direito se apresenta como padrão de racionalidade, de justiça e de legitimidade da intervenção punitiva, o âmbito da intervenção estatal na esfera da liberdade individual das pessoas fica limitado por critérios, para que não fique comprometida a realização dos direitos fundamentais de todos os indivíduos, dos quais o próprio Estado deve ser garantidor.

Desse quadro, depreende-se que as sanções penais decorrentes do Estado Democrático de Direito, na medida em que interferem na liberdade pessoal dos cidadãos, devem estar inseridas em sistema penal que concilie a função punitiva do Estado com a garantia dos direitos de todos os indivíduos. E essa garantia pode ser medida, pelo menos teoricamente, pelos princípios constitucionais desse sistema penal.

1.1 Princípios norteadores das penas no Estado Democrático de Direito

As sanções penais constituem formas de controle social e de invasão do poder Estatal na liberdade do cidadão, portanto sujeitas aos instrumentos garantísticos inseridos na Constituição. Nas palavras de Busato e Huapaya:

O Direito Penal atua como o instrumento mais contundente de que dispõe o Estado para levar a cabo o controle social. Há que reconhecer que sua intervenção constitui, por si só, uma violência. Com efeito, o ato de impor uma pena sempre consistirá em uma forma de agredir, independentemente de objetivos que sejam projetados com esta agressão (prevenção, retribuição, etc.), ao final, a intervenção penal é sempre um mal. Contudo, trata-se de uma violência institucionalizada, organizada, formalizada e socialmente aceita. A referida gravidade cobra que miremos as manifestações do Direito Penal com redobrados cuidados e reservas. Os limites resultam necessários. (2007, p. 120).

Segundo Silva Franco, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 deu forma ao Estado Democrático de Direito que corporifica uma concepção sintética entre o Estado liberal (regido pelo Direito, que provém da vontade geral expressa pelo povo) e o Estado social (intervencionista nas relações sociais). Nesse sentido:

O *ius puniendi* do Estado Democrático (e social) de Direito não é, nem poderia ser, um direito estatal, de caráter arbitrário, sem freios, nem limites. Ao contrário, tanto a própria estrutura do modelo jurídico optado pelo Poder Constituinte, como fundamento funcional do Direito Penal, entendido como a indispensável e *amarga necessidade* da pena para proteção de bens jurídicos de extrema valia, contem

limitações, algumas vezes, formalmente explicitadas, outras, sem consagração expressa, mas decorrentes, nos termos do § 2.º do art. 5.º da Constituição Federal do regime e dos princípios adotados pela Constituição. (SILVA FRANCO, 2001, vol. 1, p. 5-6, grifo do autor).

Na lição de Shecaira e Corrêa Junior (2002, p.72) há distinção entre princípios de direito penal constitucional e princípios constitucionais influentes ou pertinentes à matéria penal. Os princípios de direito penal constitucional estão diretamente relacionados com o Direito Penal, pois apresentam conteúdo típico do mesmo, sendo que a limitação imposta ao poder punitivo justifica o caráter constitucional desses princípios, visto que a pessoa humana é o centro do sistema penal. Relativamente aos princípios pertinentes à matéria penal, são princípios que disciplinam matérias constitucionalmente relevantes e que, por isso, devem ser observadas pelo legislador na elaboração da norma penal e também na elaboração de outras normas de natureza diversa (civil, administrativa, tributária etc.).

Complementam os mesmos autores (2002, p.73) que os primeiros, em sua maioria, são princípios garantidores característicos do Estado liberal. Já os segundos trazem exigências do Estado social, posto que orientam o legislador penal na elaboração de normas incriminadoras destinadas à proteção de valores transindividuais, o que constituiria o Direito Penal em instrumento de correção das distorções sociais com vistas à realização da igualdade concreta e da justiça material.

1.1.1 Princípios fundamentais do Direito Penal Constitucional brasileiro

Destacam-se como princípios fundamentais de caráter penal formalizados pela Constituição brasileira de 1988 os seguintes: a) o princípio da legalidade; b) o princípio da responsabilidade pessoal; c) o princípio da individualização da pena; e d) o princípio da humanização da pena.

a) *O princípio da legalidade*, também conhecido por princípio da reserva legal, consiste em rígida limitação ao poder de punir estatal, configurando-se a exigência de lei formal, garantia esta indispensável à conservação dos valores do Estado Democrático de Direito. Considerado a pedra angular do Direito Penal, este princípio caracteriza-se como o principal limite autoimposto pelo Estado de Direito ao exercício do poder punitivo estatal.⁶

⁶ O princípio da legalidade como garantia de liberdade dos cidadãos, frente ao poder punitivo do Estado cumpre sua função decisiva desde o século XVIII, ganhando a sua expressão política no iluminismo, com a obra *Dos delitos e das penas*, de Beccaria (1999, p. 30), o qual acreditava que “só as leis podem determinar as penas fixadas para os crimes, e esta autoridade somente pode residir no legislador, que representa toda a sociedade unida por um contrato social.”

O artigo 5.º, inciso XXXIX, da Constituição Federal (CF) exprime o princípio da legalidade ao dispor que “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”.⁷ O conteúdo deste princípio estabelece a reserva absoluta da lei, o que exclui a possibilidade de criação de tipos penais por meio de outras fontes de direito, como são os costumes, a jurisprudência, a doutrina ou os princípios gerais de direito.

O princípio da legalidade também está consignado no artigo 1.º do Código Penal brasileiro, com redação idêntica a da Constituição Federal, e por constituir-se como a garantia mais valiosa dentro do Estado Democrático de Direito adotado pela Lei Maior, abrange as fases da cominação (pelo legislador), da aplicação (pelo juiz) e da execução (pela administração) da pena.

Para Batista (2007, p. 68), outra função que decorre do referido princípio é a proibição da retroatividade da lei penal, ou seja, a lei deve ser anterior quanto ao crime e prévia, no que diz respeito à cominação da pena, não podendo haver fato delituoso e nem previsão punitiva possível antes do surgimento da lei, sendo excetuada a irretroatividade no caso de lei nova que de qualquer modo favoreça o acusado ou condenado (artigo 5.º, inciso XL, da CF).

De acordo com Silva Franco (2001, vol. 1, p. 6), faz-se necessário também que a lei defina o crime e a pena, ficando proibidas as incriminações vagas e indeterminadas. Isto significa que a conduta criminosa deve ser explicitada com marcos precisos, não podendo servir de parâmetros para fatos similares.

Nesse sentido afirma Bechara (2008, p. 18) que “as normas penais têm a função precípua de estabelecer a comunicação entre o Estado e os indivíduos, devendo deixar claros os comportamentos indesejáveis”. Portanto, na técnica legislativa para a composição do tipo penal, as condutas criminosas devem ser estruturadas com clareza, de modo que possam ser compreendidas por seus destinatários.

Por outro lado, no que concerne à sanção penal, esta deve ser determinada dentro de margens fixadas de forma razoável, sem grandes distâncias entre os limites mínimos e

⁷ Batista (2007, p. 67) aponta que o princípio da legalidade está inscrito na Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. XI, 2): “Ninguém poderá ser culpado por qualquer ação ou omissão que, ao momento, não constituíam delito perante o direito nacional ou internacional. Também não será imposta pena mais forte do que aquela que, no momento da prática, era aplicável ao ato delituoso”. E está previsto também no art. 9.º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica: “Ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que forem cometidas, não sejam delituosas, de acordo com o direito aplicável. Tampouco se pode impor pena mais grave que a aplicável no momento da perpetração do delito.”

máximos, facilitando a sua aplicação pelo juiz, de acordo com as circunstâncias de cada caso concreto.⁸

Trata-se, assim, como entende Merolli (2010, pp. 266-267), de “garantia de dupla face” inerente ao Estado Democrático de Direito, pois os cidadãos devem ter a garantia de que podem fazer tudo aquilo que não esteja penalmente proibido de forma prévia e expressa pelo Estado e, por outro lado, se fizerem algo que esteja penalmente proibido pela lei, devem ter a garantia de que receberão uma sanção penal de acordo com a espécie e a quantidade estipulada pelos marcos legislativos penais.⁹

b) *O princípio da responsabilidade pessoal ou da personalidade* está fundamentado no artigo 5.º, inciso XLV, da Constituição Federal, o qual estabelece que nenhuma pena passará da pessoa do condenado. Assim, nenhuma pessoa responderá por crime se não o tiver cometido ou ao menos colaborado com a sua consumação.¹⁰

Como resumem Zaffaroni e Pierangeli (2009, p. 156): “A pena é uma medida de caráter estritamente pessoal, em virtude de consistir numa ingerência ressocializadora sobre o apenado. Daí que se deva evitar toda consequência da pena que afete a terceiros.”¹¹

A responsabilidade penal está vinculada à ideia de culpabilidade, portanto não há pena sem dolo ou culpa, ou seja, ninguém pode ser sancionado criminalmente se não atuou com a vontade própria do dolo ou se não atuou imprudentemente, enfim, se não se vinculou subjetivamente ao fato delituoso. Fica descartada, assim, a punibilidade do caso fortuito.¹²

Nesse sentido manifestam-se Shecaira e Corrêa Junior:

⁸ “O cidadão, consciente de seus direitos e obrigações, é livre no momento da ação, é livre precisamente porque conhece os limites legais de sua liberdade, dentro da qual o indivíduo soberano não se vê submetido às ingerências do estado. Mas para que o cidadão possa desfrutar dessa esfera de liberdade é necessário que conheça os limites dela mesma, isto é, é necessário que conheça a lei. Casos em que o cidadão não possa conhecer a lei de forma clara e rigidamente determinada em seus limites, ver-se-á limitado em seu direito de ação pela ausência da consciência impulsionante de sua liberdade. Se as leis não reunirem um suficiente grau de clareza e determinação, a insegurança jurídica reinará na sociedade e a liberdade será inexistente.” (LOPES, 1994, p. 54).

⁹ Nas lições de Shecaira e Corrêa Junior (2002, p. 53), “o castigo penal apenas pode surgir da aplicação de um modelo que exclua a arbitrariedade tanto do legislador no processo de criação da norma, como do juiz em sua aplicação.”

¹⁰ Segundo Cernicchiaro (1995, p. 90), “a concretização da personalidade, como referência para aplicar a sanção penal, é recomendada no iluminismo, resultado da revolução francesa”, buscando-se afastar a vindita generalizada e centralizar o castigo apenas no agressor.

¹¹ Forçoso, contudo, reconhecer que, infelizmente, a proibição constitucional de aplicação de execução da pena contra terceiros não pode evitar os efeitos sócio-econômicos que nocivamente incidem sobre os familiares dos condenados à pena privativa de liberdade, na maioria das vezes oriundos da classe pobre, fenômeno este, segundo Merolli (2010, p. 359), traduzido pela queda dos rendimentos econômicos da família, a estigmatização social dos parentes mais próximos, a privação de relações sexuais a que são submetidas as companheiras ou companheiros etc.

¹² “A responsabilidade penal é sempre pessoal. Não há, no direito penal, responsabilidade coletiva, subsidiária, solidária ou sucessiva.” (BATISTA, 2007, p. 104).

Questão hoje superada pela doutrina é a incidência da responsabilidade subjetiva (ou pessoal) na incriminação de um comportamento humano e a consequente atribuição de uma sanção. Não existe crime se não houver ao menos culpa, ou seja, se não for observada a presença de dolo ou culpa na conduta do agente, além do nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso. O art. 19 do CP ratifica tal entendimento ao dispor que, pelo resultado que agrava especialmente a pena, só responderá aquele que o houver causado ao menos culposamente. (SHECAIRA e CORRÊA JUNIOR, 2002, p. 80).

Pelo conteúdo do princípio da responsabilidade pessoal da pena constata-se que a Constituição Federal não excetua qualquer tipo de pena em relação a sua abrangência, portanto, o mesmo deve ser observado para todas as espécies de pena.¹³

c) *O princípio da individualização da pena* encontra-se preceituado no artigo 5.º, inciso XLVI, da Constituição Federal, que estabelece que a lei regulará a individualização da pena, e seu fundamento maior consiste em adequar a pena ao caso concreto.

Da mesma forma que ocorre com o princípio da legalidade, o princípio da individualização da pena deve ser observado em três momentos: no legislativo (cominação da pena), no judicial (aplicação da pena) e executivo (execução da pena).¹⁴

O primeiro momento da individualização da pena, o da cominação, cabe ao legislador infraconstitucional, o qual, ao estabelecer as penas para determinados crimes, deve observar o que estabelece a respeito o texto constitucional, haja vista que no preceito constitucional acima referido, a Constituição relacionou algumas espécies de sanções que poderão ser reguladas pela legislação ordinária, não sendo esse rol apenas exemplificativo; ao tempo em que vedou constitucionalmente outras espécies de pena (artigo 5.º, inciso XLVII), cujo rol é taxativo.

A segunda fase da aplicação da pena, a judicial, está inserta no artigo 59 do Código Penal brasileiro que dispõe:

O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e conseqüências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção ao crime:

I – as penas aplicáveis dentre as cominadas;

II – a quantidade de pena aplicável, dentro dos limites previstos;

¹³ Na visão de Kelsen (2000, p. 78), no sistema jurídico positivista, no qual a Constituição constitui o padrão de validade das normas penais, “se a intenção é essencial para a perpetração do crime, uma atitude mental definida da parte do delinquentes é um ingrediente material do delito; nesse caso, o delito é psicologicamente qualificado. Se o efeito socialmente indesejável não foi ocasionado de forma intencional ou por negligência, então nenhuma sanção tem de ser executada contra o indivíduo cuja conduta levou ao resultado. Isso pressupõe o princípio de que a sanção deve ser dirigida apenas contra o delinquentes, ou seja, o indivíduo que, por sua ação ou omissão, direta ou indiretamente, ocasionou o efeito socialmente nocivo.”

¹⁴ Saleilles (2006, p.185), jurista francês e professor da Universidade de Paris, que viveu no século XIX até o início do século XX, ao teorizar sobre a individualização da pena já considerava três classes de individualização: a legal, feita de antemão pela lei; a judicial, feita pelo juiz e, por fim a administrativa, enquanto se executa a pena. Mas, por outro lado, pontuava que individualização legal seria traduzida apenas pelos motivos de atenuação ou de agravamento de pena e apontava a individualização judicial como a melhor.

- III – o regime inicial de cumprimento da pena privativa de liberdade;
- IV – a substituição da pena privativa da liberdade aplicada, por outra espécie de pena, se cabível.

O referido artigo indica os fatores que o juiz deve considerar no processo global de fixação da pena. Porém, no processo de individualização da pena, qualquer que seja sua espécie, não basta que se faça, na sentença, expressa referência às circunstâncias judiciais. O magistrado deve se referir de modo específico em relação aos elementos caracterizadores das referidas circunstâncias, baseado em fatos concretos extraídos do processo.

Relativamente às circunstâncias judiciais do artigo 59 do Código Penal, questiona-se: estaria o juiz, com formação eminentemente jurídica, no exercício de seu poder discricionário, apto a apreciar parâmetros de forte cunho psicológico, tais como personalidade do infrator, motivos, circunstâncias e consequências do crime, além do comportamento da vítima? Acredita-se que não, diante da incapacidade técnica da maioria dos juízes para avaliar tais circunstâncias com profundidade.

Em uma terceira fase, a individualização da pena deve ser observada na execução penal, consoante estabelece o artigo 5.º, inciso XLVIII, da Constituição Federal, o qual dispõe que “a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado.”¹⁵

O que se percebe em nosso país, entretanto, é que a realidade da individualização da pena durante sua execução se distancia muito do princípio constitucional elencado, haja vista os inúmeros casos detectados e divulgados amplamente na mídia, como estabelecimentos prisionais que possuem celas superlotadas sem separação nenhuma de infratores pelo tipo de delito cometido, pela idade e o que é pior, às vezes sem separação por gênero. A título de ilustração, o fato amplamente noticiado, em novembro de 2007, de certa jovem de 15 anos presa por um mês com vários homens em delegacia da cidade de Abaetetuba, interior do Pará e, em consequência disso, foi reiteradamente estuprada. (GAZETA DO POVO, 2010).¹⁶

¹⁵ Ferri (2006, pp. 218-219), jurista e sociólogo criminal italiano, representante da Escola Positiva do Direito Penal, que viveu no século XIX até às primeiras décadas do século XX, já ponderava, ao se manifestar do ponto de vista da individualização na execução da pena, que critérios devem ser observados no tratamento dos detentos e dentre eles cita: a educação, a valorização e a utilização da dignidade pessoal, da auto-disciplina e da esperança de um retorno à vida normal, sobretudo quando se tratar de criminosos ocasionais, que constituem a maior parte da população carcerária.

¹⁶ A Resolução n.º 14, de 11 de novembro de 1994, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP, instituiu as Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil, a qual dispõe em seu Art. 7.º - *Presos pertencentes a categorias diversas devem ser alojados em diferentes estabelecimentos prisionais ou em seções, observadas características pessoais tais como; sexo, idade, situação judicial e legal, quantidade de pena a que foi condenado, regime de execução, natureza da prisão e o tratamento específico que lhe corresponda, atendendo ao princípio da individualização da pena. § 1.º As mulheres cumprirão pena em estabelecimento próprio. [...].*

Como se vê, a inobservância das normas que dispõe sobre a separação dos presos configura situação desumana e degradante.

d) *O princípio da humanização da pena* encontra-se previsto em diversos preceitos constitucionais, ao contrário dos princípios citados anteriormente, os quais estão expressos de forma sintética.

Como registra Silva Franco (2001, vol. 1, p. 9), “o princípio da humanidade da pena, na Constituição Federal de 1988, encontrou formas de expressão em normas proibitivas tendentes a obstar a formação de um ordenamento penal de terror e em normas asseguradoras de direitos de presos ou de condenados, objetivando tornar as penas compatíveis com a condição humana”, haja vista que nem mesmo a pena de prisão priva o ser humano de sua dignidade, do respeito e dos outros direitos a ele inerentes.

A dignidade da pessoa humana é fundamento do Estado Democrático de Direito brasileiro, previsto no artigo 1.º, inciso III, da Constituição Federal, o que significa dizer que a pessoa humana deve ser o foco da tutela Estatal, principalmente no que tange ao Direito Penal, haja vista que o condenado continua sujeito de direito, com seus direitos fundamentais mantidos, exceto os atingidos pela condenação.

Lopes (1997, p. 161) conclui que “a dignidade da pessoa humana, como fundamento do Estado Democrático de Direito, é o valor expresso no princípio da humanidade do Direito Penal, que não pode deixar de ser considerado quando da criminalização de qualquer fato, etiquetado como socialmente agressivo, ou quando da cogitação de qualquer sanção criminal.”

Relativamente às normas proibitivas prescritas no texto constitucional, nas quais está introjetado o princípio da humanização da pena, pode-se citar: a proibição da tortura e do tratamento degradante (artigo 5.º, inciso III); a proibição da pena de morte, da pena de cárcere perpétuo, da pena de trabalhos forçados, da pena de banimentos e de penas cruéis (artigo 5.º, inciso XLVII).

Segundo Maia (2002, p. 170), o inciso II do artigo 5.º da Constituição Federal de 1988, reproduz ao artigo 7.º do Pacto dos Direitos Civis e Políticos, aprovado pela ONU (1966), o qual prescreve que “ninguém poderá ser submetido à tortura, nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes”. Mesmo a despeito do dispositivo constitucional, o referido autor ainda constata:

Obs.: O CNPCP é órgão da execução penal no Brasil, cabendo-lhe, dentre outras coisas, propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção de delito, administração da justiça criminal e execução das penas e das medidas de segurança. (art. 64, inciso I, da Lei de Execução Penal – LEP).

Que a maioria dos estabelecimentos prisionais no Brasil, implica em tratamento desumano e degradante para os que ali são enviados é conclusão a que se chega sem maiores esforços, e pela mera observação dos relatos cotidianos, tanto das notícias publicadas em jornais, sobre causas de revoltas, motins e rebeliões, quanto nos próprios relatórios oficiais de órgãos do poder executivo, das comissões de direitos humanos do poder legislativo, dos juízos de execução penal, e do próprio ministério público, para não dizer sobre denúncias e relatos das organizações de direitos humanos. (MAIA, 2002, p. 198).

Além disso, o princípio da humanização da pena também está refletido nos seguintes dispositivos constitucionais: asseguração aos presos do respeito à integridade física ou moral (artigo 5.º, inciso XLIX); asseguração às presidiárias de condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação (artigo 5.º, inciso L) e ao preso de cumprir a pena em estabelecimentos distintos artigo 5.º, inciso XLVIII).

Como afirmam Zaffaroni e Pierangeli (2009, p. 157), este princípio determina “a inconstitucionalidade de qualquer pena ou consequência do delito que crie um impedimento físico permanente (morte, amputação, castração ou esterilização, intervenção neurológica etc.), como qualquer consequência jurídica indelével do delito.”

A dignidade da pessoa humana, como percebe Bitencourt (2006, p. 39), não pode ser atingida pelo poder punitivo estatal, o qual não pode aplicar sanções que a atinjam ou que lesionem a constituição físico-psíquica dos condenados.

Observa Dotti (1998, p. 170) que “dentro da perspectiva assinalada pelo princípio da humanidade deve-se compreender os fins preventivos da sanção penal, particularmente o fim de prevenção social que alguns sistemas elevam à dignidade constitucional ao proclamarem que a pena deve ter o senso de humanidade e tender à reeducação do condenado.”¹⁷

Pode-se citar como base internacional do princípio da humanidade os seguintes instrumentos internacionais:

a) Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), artigo 5.º (*ninguém será submetido à tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante*);

b) Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966), artigos 7.º (anteriormente mencionado) e 10, 1 (*toda pessoa privada da sua liberdade deverá ser tratada com humanidade e respeito à dignidade inerente à pessoa humana*);

c) Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), artigo 5.º, 2 (*toda pessoa privada de liberdade deve ser tratada com respeito devido à dignidade inerente ao ser humano*);

¹⁷ A pena “não pode ser uma coerção puramente *negativa*. Isso não significa, de modo algum, questionar o caráter retributivo, timbre real e inegável da pena. Contudo, a pena que se detém na simples retributividade, e portanto converte seu *modo* em seu *fim*, em nada se distingue da vingança.” (BATISTA, 2007, p. 100, grifo do autor).

d) Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento dos Prisioneiros (1955), regra 31(*punição corporal, punição colocando o prisioneiro em uma cela escura e castigos cruéis, desumanos e degradantes devem ser completamente proibidos como sanções para infrações disciplinares*); e

e) Convenção contra Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984), artigos 1.º e 4.º (*define a tortura e impõe a criminalização dessa conduta*).¹⁸

Percebe-se, entretanto, que apesar do Brasil ter ratificado essas regras internacionais, as mesmas são desrespeitadas de forma contumaz dentro do sistema penal brasileiro, o que, muitas vezes, passa despercebido para o senso comum ou até mesmo com a cumplicidade da opinião pública, a qual pouco se interessa em saber se os presos estão sendo maltratados ou se as penas, em geral, estão sendo cumpridas de maneira digna.

Na verdade, pode-se concluir que o direito de punir do Estado, ao visar à restauração da paz social, não pode se afastar dos limites impostos pela condição humana do autor da infração penal, visto que todo ser humano é sujeito de direitos, independentemente de ter infringido norma penal.

1.1.2 Princípios fundamentais de caráter penal não previstos de forma expressa na Constituição Federal de 1988

Segundo Silva Franco (2001, vol. 1, p. 12) há princípios penais que não estão expressos na Constituição, mas derivam de normas contidas no texto constitucional e podem ser extraídos dos princípios fundamentais, de caráter penal, ali formalizados. São, portanto, princípios também de cunho constitucional, dotados da mesma carga de positividade contida nos demais princípios. Podem ser citados os seguintes princípios: a) o princípio da proporcionalidade; b) o princípio da intervenção mínima; c) o princípio da lesividade; d) o princípio da efetividade.

a) O *princípio da proporcionalidade* pode ser vislumbrado em diversos dispositivos constitucionais, como por exemplo: o artigo 1.º, inciso III (dignidade da pessoa humana); artigo 3.º, inciso I (construção de uma sociedade livre, justa e solidária); e artigo 5.º, *caput*

¹⁸ Na legislação infraconstitucional brasileira, a punição da tortura está disciplinada na Lei n.º 9.455/97. Também a Lei n.º 7.210/84 (Lei de Execução Penal) assegura aos presos todos os direitos não atingidos pela sentença.

(garantia da inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade), dentre outros. Bianchini sustenta que:

O princípio da proporcionalidade, embora não mereça, na Constituição brasileira, uma atenção específica pode, perfeitamente, ser extraído dos objetivos fundamentais do Estado, dentre os quais inclui-se a construção de uma sociedade livre e justa (art. 3.º, I). Além disso, ele oferece conteúdo material ao Estado de direito. A liberdade e a justiça, objetivos do Estado brasileiro, são vigas mestras para o desenvolvimento do princípio da proporcionalidade: a liberdade, porque, quando cotejada com outros valores, deve ser preponderante; a justiça, porque não coaduna com a hipótese de se permitir qualquer excesso quando da restrição da liberdade que a intervenção punitiva representa. Para que o Estado de direito se realize plenamente, há necessidade de que o legislador permaneça vinculado aos princípios jurídicos fundamentais. (2002, p. 84).

No Direito Penal este princípio tradicionalmente significa que as sanções penais devem ser proporcionais ao tipo de delito cometido, não sendo permitido se impor aos indivíduos obrigações, sanções e restrições que atentem contra a sua dignidade. O que na visão de Feldens (2008, p. 85) seria “determinar se a incidência da pena não estabelece um desequilíbrio patente e excessivo entre a sanção prevista e o fato praticado.”

O modelo do Estado Democrático de Direito é sustentado por princípio antropocêntrico. Seria, portanto, incongruente a cominação ou a aplicação de pena evidentemente desproporcional à gravidade do delito, o que representaria grande ofensa à condição humana. Assim, exige-se uma ponderação entre a gravidade do fato e a gravidade da pena.

Para Dix Silva (2000, p. 362), a determinação da gravidade da pena a ser imposta a determinado delito deve ser precedida de exame da importância do bem jurídico-penal afetado, ou seja, da forma de ataque ao bem jurídico penalmente tutelado.

Sob essa ótica, Wu (2007, p. 41) sustenta: “do princípio da proporcionalidade decorre que, na atuação do Estado ante os interesses públicos, faz-se necessário o sopesamento desses com os interesses individuais e coletivos, guardando assim todos os direitos dos cidadãos e realizando as intervenções proporcionais.”

Shecaira e Corrêa Junior (2002, p. 89) vão mais além e reconhecem que o princípio da proporcionalidade, igualmente aos princípios da legalidade e da individualização da pena, deve ser observado em três momentos distintos, ou melhor, na cominação, na aplicação e na execução da pena.

Nesse sentido, percebe Ferrajoli (2006, pp. 366-367) que a idéia de proporcionalidade da pena ao delito não oferece, por si só, nenhum critério objetivo de ponderação e definição em relação à qualidade e à quantidade da sanção penal a ser aplicada, afirmando que o problema da justificação do tipo e da medida da pena aplicáveis em cada caso é de

legitimação externa. Assim, o autor decompõe o problema em três subproblemas, ou seja, a predeterminação da pena pelo legislador, a determinação da natureza e da medida da pena pelo juiz e a pós-determinação da duração da pena na fase executiva.

Extrai-se que no arcabouço sistemático do Estado Democrático de Direito, principalmente no que se relaciona com o princípio estruturante da dignidade da pessoa humana, o princípio da proporcionalidade se destina ao poder legislativo, o qual tem de estabelecer penas proporcionais, em abstrato, à gravidade do delito; ao poder judiciário, que deve adequar a pena imposta ao autor do delito, proporcionalmente a sua concreta gravidade; e, por fim, aos órgãos responsáveis pela execução penal, a quem cabe observar e respeitar os limites da pena imposta.

Beccaria (1999, p. 38) já ponderava, ao se manifestar sobre a proporção entre os delitos e as penas, que “se a geometria fosse adaptável às infinitas e obscuras combinações das ações humanas, deveria existir uma escala paralela de penas, descendo da mais forte para a mais fraca, mas bastará ao sábio legislador assinalar os pontos principais, sem alterar-lhe a ordem, não cominando, para os delitos de primeiro grau, as penas do último.”

b) O *princípio da intervenção mínima* pode ser traduzido como freio ao controle social pelo viés do Direito Penal, significando que a interferência penal deve ser subsidiária e fragmentária.

No que se refere à subsidiariedade, destaca-se o fato de que o Direito Penal, apesar de dispor dos instrumentos mais enérgicos, não é a única forma de controle social formal dotado de recursos coativos. A intervenção penal no modelo de Estado Democrático de Direito só se justifica se não houver outro tipo de intervenção estatal menos lesiva e menos custosa aos direitos individuais.

Relativamente à fragmentariedade, afirma Bitencourt (2006, p. 36) que nem todas as ações que lesionam bens jurídicos são proibidas pelo Direito Penal, o qual também não protege todos os bens jurídicos. “O Direito Penal limita-se a castigar as ações mais graves praticadas contra os bens jurídicos mais importantes, decorrendo daí o seu caráter fragmentário, posto que se ocupa somente de uma parte dos bens jurídicos protegidos pela ordem jurídica.”

O que se percebe em nosso país, entretanto, são reformas penais pontuais influenciadas na maioria das vezes pela mídia, as quais se contrapõem ao princípio em exame, tornando o Direito Penal sem força intimidativa e de caráter meramente simbólico.

Nessa esteira afirma Amaral:

Interesses essencialmente privados, cujas querelas solucionar-se-iam, bem no disponível direito civil, têm ocupado, indevidamente, a justiça criminal. Mesmo no território dos interesses não privados e que aspiram a uma tutela pela coletividade, ainda assim expressiva porção deles pode ser adequadamente tutelada extrapenalmente. Embora sob a ótica da estrita legalidade possam ser esses bens jurídicos passíveis de tipificação pela lei penal, se fossem observados pelos criteriosos valores constitucionais de um Estado Democrático de Direito material deveria ser exigida uma solução diversa. (AMARAL, 2003, pp. 138-139).

c) O *princípio da lesividade* ou da ofensividade segundo Nepomoceno (2004, p. 113) “consiste no entendimento de que somente haverá o delito se acontecer a lesão, ou o perigo concreto de vir acontecer, ao bem jurídico tutelado pela norma penal”, o qual está inserido de forma explícita ou implícita na Constituição Federal.

Retira-se do conteúdo do princípio da lesividade ou da ofensividade a noção de que no Estado Democrático de Direito, a interferência penal só pode ocorrer em situações nas quais se verifiquem lesões que atinjam gravemente os bens fundamentais do corpo social, ou seja, o Direito Penal só deve interferir se houver lesividade concreta ao bem jurídico-criminal que afronte a comunidade social.¹⁹

A lesividade ou ofensividade da conduta é possível ser analisada, diz Bianchini (2002, p. 52), em nível legislativo, quando se busca impedir que o legislador estabeleça tipos penais que não prevejam condutas graves que lesionem ou coloquem em perigo o bem jurídico tutelado e, ainda, em nível jurisdicional, no qual o juiz pode excluir a subsistência do crime quando o fato, mesmo sendo típico, é concretamente inofensivo ao bem jurídico específico tutelado pela norma.

O princípio da lesividade ou da ofensividade atrela-se, portanto, ao controle do conteúdo e da destinação da norma penal, o que para Rocha Gomes (2008, p. 70) implica em a atividade legislativa condicionada à produção de normas penais incriminadoras circunscritas à afetação dos bens jurídicos fundamentais e a atividade judicante orientada para a aferição de efetiva lesão de bem juridicamente relevante no fato apreciado pelo juiz.

Nessa linha de compreensão, no Estado Democrático de Direito só será admissível o Direito Penal que, além de proteger bens jurídicos com dignidade penal, só legitima a sua atuação quando, e se, esses bens tiverem sido ofendidos, ou melhor, só deve ocupar-se de interesses fundamentais que, se violados, comprometeriam seriamente o sistema social.

¹⁹ Aduz Batista (2007, pp. 95-96) que: “Não há um catálogo de bens jurídicos imutáveis à espera do legislador, mas há relações sociais complexas que o legislador se interessa em preservar e reproduzir. São múltiplos e irreduzíveis os aspectos dessas relações sociais, aos quais pode o legislador outorgar proteção penal, convertendo-os em bens jurídicos.”

d) *O princípio da efetividade*, eficácia ou idoneidade está centrado na idéia de que o Direito Penal somente pode e deve intervir quando for, pelo menos minimamente, eficaz e adequado para prevenção do delito.

Segundo Silva Franco (2001, vol. 1, p. 14), no sentido da funcionalidade, o referido princípio decorre da real necessidade do Direito Penal, haja vista que a sanção penal que seja ineficaz, inidônea e contraproducente é também desnecessária, o que acarretaria mal injustificável.²⁰ Por outro lado, do ponto de vista político-constitucional, além de resultar de exigência inerente à concepção liberal, também resulta de exigência própria do Estado Social, o qual requer uma efetiva proteção social.

Entende Delmas-Marty (2005, pp. 274-276) que a proteção da sociedade pelo Direito Penal poderia ser vista como eficácia instrumental, a qual não é a única, pois ao efeito de proteção esperado deve ser somado o efeito de consenso, de cristalização da consciência coletiva, eficácia simbólica tradicionalmente relacionada à sanção penal. E ainda restaria a eficácia pedagógica, a qual se dirige mais ao indivíduo, caracterizada pelo efeito pedagógico.

Para Rocha Gomes (2008, p. 69) o referido princípio se traduz em “condição de critério definidor de política criminal, por meio do qual se inibe o surgimento de normas penais desnecessárias e infladas de conteúdo inútil.” Neste sentido, não basta que o bem jurídico seja digno de tutela penal ou que tenha necessidade dela, é necessário verificar se o mecanismo penal é capaz de efetivar essa tutela.

Infere-se, assim, que a legitimação do Direito Penal no Estado Democrático de Direito só ocorre quando o mesmo se atrela à proteção da sociedade, não se justificando quando sua intervenção se mostrar inútil e incapaz de prevenir novos delitos, seja pelo efeito de aprendizagem ou pelo efeito de consenso.

Os princípios básicos que guardam relação com o Direito Penal, previstos ou não de forma expressa na Constituição Federal se apresentam, de acordo com Batista (2007, pp. 61-62), como a plataforma mínima sobre a qual se possa elaborar o Direito Penal do Estado de Direito democrático.

Para Silva Junior (2009, p. 45) as normas constitucionais que expressam valores essenciais exercem a função hegemônica da ordem jurídica, haja vista que habitam efetivamente a pirâmide do sistema jurídico, nos sentido formal e material, relegando para segundo plano a legislação infraconstitucional. No paradigma do Estado Democrático de

²⁰ Beccaria (1999, p. 29) afirmou: “Foi, portanto a necessidade, que impeliu os homens a ceder parte da própria liberdade. É certo que cada um só quer colocar no repositório público a mínima porção possível, apenas o suficiente para induzir os outros a defendê-lo. O agregado dessas mínimas porções possíveis é que forma o direito de punir. O resto é abuso e não justiça, é *fato*, mas não *direito*.” (grifo do autor).

Direito a Constituição estabelece a base teórica de todo ordenamento jurídico, cuja essência está na declaração, em forma de princípios, dos direitos fundamentais.

E como bem sustenta Lopes (1997, p. 97), somente “sob o fundamento de um Estado democrático de direito se pode pensar na reconstrução de um sistema penal mais harmonizado com o sentido garantidor da liberdade que tanto se busca como forma de redução das potencialidades interventivas do Estado sob a esfera de direitos mais caros da sociedade e do indivíduo.”

1.2 A finalidade da pena

É certo que os princípios constitucionais impõem limites ao direito de punir estatal, com vistas a garantir a segurança jurídica formal e material, consagradas pelo Estado Democrático de Direito, mas os fins que o Estado pode e deve perseguir por meio da pena ainda geram incessante busca intelectual por justificativa para o porquê de punir, caracterizando-se como questão relevante, pois além de envolver os limites do poder estatal, envolve também a legitimação da intervenção punitiva.

Como assinala Sica (2002, p. 21), “a evolução do pensamento humano e a conformação do conceito de Estado Democrático de Direito passaram a exigir do direito penal mais do que a vingança pública, a mera expiação da culpa ou, ainda, sua duvidosa eficácia dissuasória”.

Infelizmente, diante do assustador crescimento da violência e da insegurança urbana, muitos segmentos sociais passam a acreditar em falsas soluções para o problema da criminalidade e elegem o Direito Penal como a primeira forma de controle social, chegando a ser tolerantes com práticas truculentas que aumentam ainda mais essa ciranda da violência. A repressão às condutas socialmente lesivas precisa ser enérgica, mas sem a perda da identidade de valores do sistema democrático e de seus operadores.

Considerando que a proteção dos bens jurídicos de maior relevância para o homem e para a sociedade é função primordial atribuída ao Estado, Shecaira e Corrêa Junior (2002, p. 125) acentuam que o homem deve ser a medida do poder punitivo, o qual deve ser limitado pelas normas e princípios penais consagrados nas Constituições, impedindo, assim, o despotismo do poder público.²¹

²¹ No final do século XIX, Pessina (2006, p. 173), autor italiano representante da Escola Clássica do Direito Penal, já se manifestava no sentido de que a pena “não deve atacar a integridade da personalidade humana, pois, se com a pena fosse negado o direito da personalidade do delinquente, estaria sendo negado, também, seu dever

Bobbio ao teorizar sobre a pena de morte afirmou:

O Estado não pode colocar-se no mesmo plano do indivíduo singular. O indivíduo age por raiva, por paixão, por interesse, em defesa própria. O Estado responde de modo reflexivo, racional. Também ele tem o dever de se defender. Mas é muito mais forte do que o indivíduo singular e, por isso, não tem necessidade de tirar a vida desse indivíduo para se defender. O Estado tem o privilégio e o benefício do monopólio da força. Deve sentir toda a responsabilidade desse privilégio e desse benefício. (2004, pp. 161-162).

Ao destacar a utilização que o Estado faz da sanção penal para facilitar e regulamentar a convivência dos homens em sociedade, Bitencourt (2004, p. 103) afirma que apesar de existirem outras formas de controle social, o Estado utiliza a pena para proteger de eventuais lesões determinados bens jurídicos, assim considerados em uma organização sócioeconômica específica. Concluindo, assim, que pena e Estado são conceitos intimamente relacionados entre si.

Nesse eixo, sustentam Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004, vol. 1, p. 349) que a unidade entre Direito e Estado resulta do processo de estatização do Direito e de juridificação do Estado, traduzindo-se na afirmação do Estado como única fonte do Direito, o que leva à concepção de Direito como ordenamento coativo e principal instrumento através do qual as forças políticas, que têm nas mãos o poder dominante em determinada sociedade, exercem o próprio domínio.

Assim, seja qual for a orientação a ser seguida, a função do Direito Penal se subordina, entre outros fatores, à forma de Estado, que condiciona a produção legislativa na seara penal. No Estado Democrático de Direito, portanto, a finalidade da pena não pode estar dissociada da proteção de valores e bens jurídicos fundamentais da vida comunitária no âmbito da ordem social e da garantia da paz jurídica em sua plenitude.

1.2.1 O direito de aplicar a pena

Quando o indivíduo, por meio de conduta delituosa, infringe norma penal, surge para o Estado o direito de aplicar a punição prevista em uma norma objetiva. É o *jus puniendi*,²² o qual, na visão de Shecaira e Corrêa Junior (2002, pp. 125-127), não pode ser encarado como

jurídico de ser submetido à pena, já que o direito de personalidade representa a aptidão indelével do homem para ser sujeito, não apenas de direitos, mas também de obrigações jurídicas. A pena que chegasse a negar a personalidade humana seria uma negação de si mesma como instituição jurídica e se converteria em um ato de força maior exercido pela sociedade sobre o indivíduo. Por outro lado, não é a personalidade humana que engendra o delito; a causa do delito está na liberdade da qual abusa o delinquente. Em uma palavra, o homem delinque, não enquanto ele é, mas enquanto age; por isso, é sobre a atividade e não sobre a existência do indivíduo que impera o direito.”

²² *Jus puniendi* é expressão latina que significa “direito de punir” (MAGALHÃES, 1982, p. 115).

simples faculdade ou poder, mas como obrigação oriunda da própria organização e fins estabelecidos pelo Estado.

Na ótica dos referidos autores, o direito de punir configura-se como direito público subjetivo do Estado, o qual encontra limites no Direito Penal objetivo, definido como o conjunto de normas jurídicas que descrevem delitos e estabelecem sanções. É no momento judicial, entretanto, após a violação da lei penal, que o direito subjetivo é deduzido da norma objetiva.²³

O direito de aplicar a pena decorre do poder único e exclusivo do Estado de exercer o monopólio da força, mas como afirmado anteriormente, encontra limites nos princípios penais consagrados na Constituição e elencados na legislação penal ordinária, os quais devem ser observados tanto pelo legislador quanto pelo juiz.

Como afirmam Busato e Huapaya (2007, p. 120), o direito de punir não é absoluto e a forma como o Estado utiliza e acolhe essas barreiras anti-intervencionistas demonstra o seu perfil político. No Brasil, segundo Pinho (2006, p. 50), a Constituição Federal de 1988 traz sistema normativo harmônico, destacando-se notadamente os princípios, os quais evidenciam limitação e equilíbrio no exercício do poder punitivo estatal, característica fundamental dos Estados Democráticos de Direito.

Para Azevedo (2008, p. 81), as posições acerca do fundamento do poder de punir, do crime e da pena podem ser representadas por teorias justificadoras da pena, as quais entendem que não se pode abster da ação do Direito Penal para a solução dos conflitos sociais. Entre essas teorias encontram-se: a) a teoria absoluta ou retributiva; b) a teoria relativa ou preventiva; e c) a teoria mista ou unificadora.

1.2.2 Teorias de legitimação da intervenção penal

Como sustenta Bitencourt (2004, p. 102), “pena e Estado são conceitos intimamente ligados entre si. O desenvolvimento do Estado está intimamente ligado ao da pena”. Nesse contexto, as “teorias da pena” se traduzem como princípios ou axiomas que legitimam a intervenção penal e traduzem a forma que determinado modelo de Estado utiliza o Direito

²³ Entendendo a afirmação de ser o direito de punir direito público subjetivo do Estado no sentido de existência anterior ao momento legislativo, Batista (2007, p. 109) afirma que “o direito penal subjetivo acaba por resultar tecnicamente inútil e politicamente perigoso.”

Penal como forma de controle social, ou seja, os fins da pena se relacionam com o contexto histórico da concepção de Estado e, também, de indivíduo e sociedade.²⁴

Os principais elementos de cada teoria mencionada, os quais buscam explicar a finalidade da pena serão a seguir explicitados:

a) A *teoria absoluta ou retributiva* caracteriza-se pela ideia da pena como retaliação, com finalidade aflitiva e retributiva, conferindo, assim, relevância ao justo castigo do delincente, pressupondo que o ser humano age sempre racionalmente e opondo-se a qualquer finalidade utilitária da sanção penal. Ferrajoli (2006, p. 236) aponta que para esta teoria “a legitimidade externa da pena é apriorística, no sentido de que não é condicionada por finalidades extrapunitivas.”

Reconhece, ainda, o referido autor:

São teorias absolutas todas aquelas doutrinas que concebem a pena como um fim em si própria, ou seja, como “castigo”, “reação”, “reparação” ou, ainda, “retribuição” do crime, justificada por seu, intrínseco valor axiológico, vale dizer, não um meio, e tampouco um custo, mas, sim, um dever ser metajurídico que possui em si seu próprio fundamento. (FERRAJOLI, 2006, p. 236).

Salienta Azevedo (2008, p. 88) que, para a teoria absoluta ou retributiva, o sofrimento imposto a pena é explicado pelo entendimento de que o indivíduo tem livre arbítrio e é responsável por seus atos, devendo responder na mesma medida da violação.

Bitencourt (2004, pp. 105-106) reafirma a ideia de que os fins da pena devem ser analisados segundo o contexto histórico da concepção de Estado, indivíduo e sociedade quando ressalta que a tese retribucionista surgiu no trânsito do Estado absoluto ao Estado liberal, tendo como fundo o contrato social. Na concepção liberal de Estado, a pena não poderia mais continuar mantendo seu fundamento baseado na identidade entre Deus e soberano, religião e Estado, características do Estado absolutista. A pena passou, então, a ser concebida como a retribuição à perturbação de ordem jurídica adotada pelos homens e consagrada pelas leis.

Ainda segundo os ensinamentos de Bitencourt (2004, pp. 107-108 e 112), dentre os defensores da teoria absoluta ou retributiva da pena destacaram-se Kant e Hegel. De acordo

²⁴ Von Beling (2007, p. 81), penalista alemão das primeiras décadas do século passado, ao teorizar sobre as penas e a pretensão punitiva já postulava acerca das teorias justificadoras da pena: “A pena, como instituição jurídica, é um sofrimento que o ordenamento jurídico faz seguir a um determinado fato para o autor deste. (*Punitur postquam peccatum est*). As chamadas *teorias jurídico-penais* investigam em que sentido se justifica tal imposição de um sofrimento pelo Estado, do ponto de vista de uma doutrina valorativa do Direito (*de lege ferenda*). A chamada orientação clássica vê a essência da pena na retribuição da ilicitude culpável. (*Punitur quia peccatum est*). *Teoria da retribuição*. Dentro das chamadas escolas modernas (sociológicas), a orientação extrema descarta absolutamente a idéia de retribuição e concebe a pena exclusiva como meio para que os punidos abandonem o caminho de futuras lesões jurídicas (seja no sentido da intimidação, da majoração da pena ou de torná-lo inofensivo). (*Punitur ne peccetur*). *Teoria assecuratória ou preventiva*. *As teorias unificantes (sincréticas aspiram a uma pena que se unifique as idéias de retribuição e segurança.*” (grifo do autor).

com o mencionado autor, as ideias a respeito do tema foram expressas por aqueles pensadores em suas respectivas obras: *A metafísica dos costumes* e *Princípios da filosofia do direito*. Afirma, ainda, o mesmo autor que para Kant, a lei penal seria imperativo categórico sem necessidade de consideração finalista, sendo a pena justificativa ética irrenunciável, justificada apenas pela existência do delito. Já para Hegel, a fundamentação seria de ordem jurídica, pois, aplicando o método dialético, sustentou que o delito nega o direito, e a pena, como resposta a esse mal, é a negação do delito, restabelecendo, assim, o direito por ser a negação da negação e, portanto a afirmação. Caberia, portanto, à pena, cumprir somente um papel restaurador ou retributivo.

Conforme percebe Marques (2008, p. 136), os defensores dessa teoria crêem que a única finalidade da pena seja a realização da Justiça, pela legítima função de impor o mal para compensar o mal do crime.

Ao expor sobre o não acolhimento da teoria absoluta, como todo, na doutrina penal aduz Rocha Gomes:

A crítica à fórmula preconizada pelas teorias absolutas como fundamentação da pena também pontua que estas se voltam para o delito já ocorrido, portanto, com olhos no passado, além do que são desprovidas de finalidades ou utilidades de cunho social ou em relação ao próprio infrator. Estão, portanto, em rota de colisão com a idéia fundamental da existência do direito, que só se justifica como meio para congregar e garantir a existência da sociedade. (2008, p. 46).

Apesar da teoria em questão ser alvo de diversas críticas, Busato e Huapaya (2007, pp. 182-183) identificam alguns pontos positivos na tese retribucionista, a saber: a mesma possui o mérito de ter se esforçado por oferecer compensação de pena em iguais proporções ao mal causado com o crime, o que atende ao princípio da proporcionalidade; nela se afirma a liberdade como atributo indispensável da vontade e como fundamento da pena, portanto a pena que se estabeleça fora desta justificação subjetiva se converte em autoritária; e a mesma também afirma o princípio da legalidade ao estabelecimento das penas.

Por outro lado, ainda que se reconheçam dados positivos na teoria absoluta ou retributiva, a mesma não é aceitável no moderno Direito Penal, pois se a intervenção penal atual se foca na proteção de bens jurídicos amparados pela ordem legal, não deve restringir-se apenas à punição do delito. Não se pode renunciar totalmente ao caráter retributivista da pena, mas deve buscar-se, principalmente, a reintegração social do condenado.

Nessa esteira, afirma Dotti:

A hipertrofia do sentido retributivo desvenda um pragmatismo inconciliável com o estágio da civilização contemporânea, posto que o Direito Penal não se pode caracterizar como o conjunto de princípios e regras destinadas exclusivamente à repressão dos comportamentos antagônicos aos mais relevantes valores do Homem, da comunidade e do Estado. Ele aparece aos olhos e ao coração de todos como

imagem de dupla face. E, por isso, não se compadece com as teorias absolutas que pretendem negar a capacidade e a reserva espiritual do ser humano. (DOTTI, 1998, p. 142).

Dessa forma, não se pode conceber que sob a ótica do Estado Democrático de Direito a intervenção penal prescindia dos fins sociais, haja vista que a concepção retribucionista, por certo, baseia-se na existência utópica de igualdade social, ou seja, desconsidera que a conduta criminosa muitas vezes é resultante de vida socialmente marginalizada, marcada por sentimentos de rejeição e hostilidade.

b) A *teoria relativa ou preventiva*, de caráter utilitarista, prevê efetiva finalidade para pena. A pena, nesta concepção, não visa retribuir o fato delituoso cometido e sim prevenir o seu cometimento. Como expressa Bitencourt (2006, p. 121), se na ótica retribucionista o castigo se impõe ao autor do delito somente porque o mesmo delinuiu, na lógica preventiva a pena se impõe para que o mesmo não volte a delinquir.²⁵

Segundo Shecaira e Corrêa Junior (2002, p. 131), para a teoria em questão, a pena se explica por seus efeitos de prevenção geral e especial, os quais são entendidos em dois sentidos, um *negativo* e outro *positivo*.

Marques (2008, p. 137) ressalta que a *prevenção geral* dirige-se à coletividade de modo geral, com intuito de impedir a ocorrência de crimes futuros, seja pela intimidação, seja pela reafirmação do direito perante a comunidade. Por outro lado, a prevenção especial dirige-se, exclusivamente ao delinquente, com objetivo de que este não torne a transgredir.

A idéia de *prevenção geral* traz cunho de ameaça, de desencorajamento em toda a sociedade, atribuindo à pena a capacidade de inibir infrações às regras de convivência social, de caráter penal.

As pessoas, intimidadas, deixam de cometer delitos, pois assim atuando serão submetidas a uma sanção penal aplicada pelo órgão estatal competente. Nesse sentido, a pena tem função utilitária, haja vista não ser considerada somente castigo frente ao mal cometido, mas, também, instrumento voltado a prevenir novos delitos.

²⁵ Von Liszt (2005, p. 52), ao final do século XIX, insurgiu-se contra a teoria da pena como retribuição, propugnando pelo seu conteúdo preventivo, especialmente no que concerne a prevenção especial. Segundo o penalista alemão: “A pena correta, vale dizer a pena justa, é a pena necessária. Justiça em direito penal quer dizer observância da pena requerida pela idéia do fim. Assim como a pena jurídica em seu caráter de autolimitação da potestade punitiva é fruto da objetivação, chegará à sua perfeição pelo aperfeiçoamento da objetivação. A vinculação total da potestas puniendi por meio da idéia do fim constitui o ideal da justiça punitiva. A pena necessária é a única pena justa. A pena é meio para um fim. Porém a idéia de fim requer a adaptação do meio ao fim e um máximo de economia no seu emprego. Tal exigência rege, sobretudo, a respeito da pena, pois ela é arma de duplo fio: *proteção* dos bens jurídicos por meio da lesão de bens jurídicos. Não se concebe pior atentado contra a idéia do fim do que a profusa aplicação da pena, do que a aniquilação da existência física, ética socioeconômica de um cidadão, em que tal destruição não seja inexoravelmente requerida pela necessidade da ordem jurídica.” (grifo do autor).

Relativamente à *prevenção geral negativa*, Marques (2008, pp. 140-141) expõe que a mesma “teve origem na teoria da coação psicológica (Feuerbach)²⁶, baseada em modelo utilitarista de cunho antropológico racionalista da Ilustração do século XVIII, o qual pressupõe o homem como ser capaz de calcular de forma racional as vantagens e desvantagens de sua atuação em cada situação fática concreta.” A pena é vista como uma “coação psicológica” capaz de evitar o fenômeno delitivo, pois os indivíduos são levados a refletir que não há nenhuma compensação em praticar o delito que se castiga.

Na visão de Bitencourt (2004, p. 124), sob esse foco, a pena “apoia a razão do sujeito na luta contra impulsos ou motivos que o pressionam a favor do delito e exerce coerção psicológica perante os motivos contrários ao ditame do direito”.

Busato e Huapaya (2007, p. 187), ao se manifestarem sobre as críticas feitas à prevenção geral negativa, indicam que a mais contundente reside no fato de que esta não se apoia na culpabilidade, restringindo-se à ação de intimidação através da punição exemplar do autor da ação ilícita. Apega-se mais ao propósito intimidatório do que à responsabilidade individual pelo ato realizado.

Nessa linha crítica vem Ferrajoli (2006, p. 254), que, no tocante à prevenção geral negativa, afirma que a prática penal orientada por essa finalidade legitima intervenções punitivas orientadas para a máxima severidade, privadas de qualquer certeza e garantia, desvinculada da culpabilidade e da própria verificação da existência do crime.

Para Zomer Sica (2009, p. 27), nos dias atuais, “essa compreensão restrita não é mais aceitável. Por imperativo do Estado de Direito, é inconcebível que um indivíduo se torne instrumento de demonstração, de exemplo, para que outros tenham bom comportamento”.

Com relação à *prevenção geral positiva*, à mesma é atribuída, segundo Ferrajoli (2006, p. 245), a função de reforçar a fidelidade dos cidadãos à ordem constituída, ou seja, haveria receptividade, por parte do corpo social, do sentido valorativo da norma penal feita para proteger os bens jurídicos de maior relevância para a própria sociedade.

Conforme Marques (2008, p. 142) a prevenção geral positiva é vista sob duas óticas: a *fundamentadora* e a *limitadora*. A *fundamentadora*, de acordo com o autor, encontra grande

²⁶ Segundo Kareklás (2002/2003, pp. 36, 45 e 47) a famosa máxima “*nullum crimen, nulla poena sine lege*” permanece, até hoje, ligada à obra do criminalista e filósofo alemão Johann Anselm von Feuerbach (1775-1833), o qual defendeu a teoria da coação psicológica, contida em sua obra “*Revisão dos princípios e conceitos do direito positivo das penas*”, publicada em 1799. Para Kareklás, o ponto de partida da teoria de Feuerbach “assentava na prevenção do crime, isto é, na política criminal. Uma vez que não era possível acorrentar o cidadão ou vigiá-lo completamente, havia que, sob o ponto de vista psicológico, impedir o cometimento do crime.”

Obs.: A expressão latina *nullum crimen, nulla poena sine lege* significa “não há crime, não há pena sem lei” (MAGALHÃES, 1982, p. 147).

partidário em Jakobs, para quem a pena pública existe para confirmar a configuração normativa da sociedade e assim prevenir sua erosão.²⁷

Como enfatiza Rocha Gomes (2008, p. 49), para a postura fundamentadora, a pena tem como finalidade aglutinar o corpo social, pois é vista como instrumento de defesa ante o desequilíbrio causado pelo delito, devolvendo a crença institucional e a condensação do convívio coletivo.

A vertente *limitadora* se traduz na concepção de que a finalidade da pena contempla limite ao poder de punir do Estado. Conforme assinalam Shecaira e Corrêa Junior (2002, p. 132), a finalidade da pena deve ser restringida pelos princípios da intervenção mínima, da proporcionalidade, da ressocialização, da culpabilidade etc.

Portanto, consoante salienta Marques (2008, p. 144), a limitação à intervenção penal por parte do Estado leva em consideração os direitos individuais, sem afastar os efeitos da ótica fundamentadora.²⁸

No que concerne à *prevenção especial*, a outra derivação da teoria relativa ou da prevenção, a mesma tem por finalidade prevenir a ocorrência de delitos que possam ser cometidos por uma pessoa determinada. O objetivo da pena é que o indivíduo que seja a ela submetido não volte a delinquir.

Nesse sentido, assevera Bitencourt (2004, p. 132) que “esta não busca a intimidação do grupo social nem a retribuição do fato praticado, visando apenas aquele indivíduo que já delinuiu para fazer com que não volte a transgredir as normas jurídico-penais”.

Segundo Ferrajoli (2006, p. 245), na ótica da finalidade preventiva especial há também uma divisão em: *prevenção especial positiva* ou da correção, que confere à pena a função positiva de corrigir o réu e *prevenção especial negativa* ou da incapacitação, a qual atribui à pena função negativa de eliminar ou, pelo menos, neutralizar o réu.

²⁷ Ramos, González e Cancio Meliá (2003, p. 3) ao tecerem considerações sobre a teoria de Günther Jakobs aduziram que a sua concepção sobre a prevenção geral é exposta nos seguintes termos: “A função da pena estatal para garantir as expectativas sociais essenciais se resume em produzir ‘prevenção geral através do exercício do reconhecimento da norma’. Essa prevenção geral, que se denomina positiva porque não é meramente intimidativa, manifesta-se em três aspectos diferentes: por um lado e antes de tudo, a pena serve para confirmar a confiança na vigência das normas, apesar de sua ocasional infração (exercício de confiança da norma). Em segundo lugar, a pena se orienta ao ‘exercício na finalidade para o Direito’, no sentido antes mencionado. E, por último, mediante a imposição da pena se estuda a conexão existente entre a conduta que infringe a norma e a obrigação de arcar com seus custos, suas consequências penais (exercício na aceitação das consequências).”

²⁸ A prevenção limitadora é defendida por Silva Sánchez (2002, p. 105), o qual afirma que o Direito Penal há de se fazer compatível com uma vocação a mais restrita possível da intervenção punitiva, tratando de proteger penalmente somente aquelas expectativas essenciais cuja desproteção penal daria lugar a reações disfuncionais, e na medida em que exista o risco de que elas ocorram.

Assim, a prevenção especial positiva tem sentido de ressocialização do condenado, enquanto que para a prevenção especial negativa, a pena tem o fim de segregar o condenado da coletividade.

Em suma, para a doutrina da prevenção especial, a pena se direciona ao futuro, a fim de evitar novos delitos, mas atua diretamente sobre a pessoa do condenado e não sobre o grupo social, ao contrário da doutrina da prevenção geral.

Algumas críticas são formuladas à teoria da prevenção especial, principalmente no que concerne à idéia de ressocialização. Shecaira e Corrêa Junior, por exemplo, suscitam discussão interessante:

Há delinquentes que por si só não carecem de ressocialização, aos quais é possível um seguro diagnóstico de não reincidência (ex.: homicidas passionais). Destarte como justificar a imposição de pena nestas situações, se a justificativa da ressocialização não está presente; e como deixar de punir tais delinquentes, apenas pela prescindibilidade de readaptação social do agente? A prevenção especial, além disso, pode representar uma idéia absolutista, arbitrária, ao querer impor uma verdade única, uma determinada escala de valores e prescindir da divergência, tão cara às modernas democracias. (2002, p. 133).

Na visão de Busato e Huapaya (2007, p. 193), o Direito Penal passa a servir de instrumento de recondução ao pensamento único quando se propõe reconduzir alguém a se comportar de acordo com os postulados de determinada sociedade. Isso implicaria na instrumentalização do homem aos fins do Estado, o que é incompatível dentro do Estado Democrático de Direito.

Para Bitencourt (2004, pp. 138-139), entretanto, “se não é possível ressocializar para a moralidade sem lesar seriamente as liberdades individuais, podemos nos perguntar se é possível ressocializar para a legalidade.” E complementa o referido autor que, nesse sentido, a ressocialização tem por objetivo esperar do delinquente o respeito e a aceitação das normas básicas e geralmente vinculantes que regem a sociedade, com a finalidade de evitar a prática de novos delitos.

c) A *teoria mista ou unificadora* objetiva demonstrar a possibilidade de conciliação dos postulados que embasam as teorias anteriores, fazendo combinação dos mesmos, tentando construir base racional capaz de justificar a punição.

A teoria em questão pretende equilíbrio na fundamentação da pena, pois apesar de aceitar os fins retributivos da pena, não os concebe para além do limite estabelecido pela responsabilidade decorrente do fato praticado.

Segundo Rocha Gomes (2008, pp. 51-52), a teoria mista se preocupa em afastar a predominância dos fundamentos da prevenção geral, a qual pode induzir à ampliação da intervenção penal por meio da majoração das penas dos crimes considerados mais graves ou

mais corriqueiramente praticados, resultando no Direito Penal injusto e opressor. Por outro lado, também se preocupa em relação à prevenção especial, no sentido de impedir a noção de Direito Penal terapêutico e corretivo que visa alcançar a todos indistintamente, com foco no autor e não no fato, afastando-se de seu objetivo declarado, que é a proteção de bens jurídicos.

Assim como ocorre com as demais teorias, a teoria mista ou unificadora não está isenta de crítica, dentre elas, afirmam Busato e Huapaya:

Não convence o argumento de que com a colocação em vigência da norma, o Estado ameaça a generalidade das pessoas, evitando, à maneira de prevenção geral intimidatória, a comissão de delitos e depois, no momento da aplicação da pena, sustente-se que a mesma pena se justifica para demonstrar à generalidade das pessoas o que sucede com o agente que transgredir a norma; para, finalmente, no momento da execução da pena, esquecendo todo o dito anteriormente, com a mesma pena, sustente-se que se tem por finalidade a ressocialização do agente. Trata-se, desde logo, de um exercício impossível e inconsistente para a sua justificação. (2007, pp.197-198).

Tal argumento contra a teoria mista vê como impossível a tarefa de se misturar a teoria que nega fins à pena (retributiva) com outra que atribui fins a ela (preventiva), pois como bem salientam Muñoz Conde e Hassemer (2008, p. 173), “só as teorias preventivas da pena admitem a idéia de que o Direito penal tem que se ocupar sistemática e conscientemente de dar uma solução eficaz ao problema da criminalidade. Pelo contrário, a teoria retributiva, também chamada “absoluta”, não pretende um fim real, esgota-se em si mesma e não se preocupa com as consequências que a pena possa ter tanto para o condenado como para os demais cidadãos.”

Entende-se que é possível existir compatibilidade entre as duas teorias, haja vista que não se pode dissociar da pena o mínimo caráter retributivo como reação frente ao delito, respeitando-se, como afirmado anteriormente, o limite da responsabilidade decorrente do fato praticado e enfatizando-se, principalmente, o caráter preventivo reintegrador da sanção penal, ou seja, gerar nos cidadãos que não delinquiram a confiança no sistema penal e desenvolver no infrator a maturidade para o convívio em sociedade após o cumprimento de sua pena.

Constata-se que o legislador brasileiro adotou o sistema misto retributivo-preventivo. Contudo, relativamente à idéia de retribuição, fica afastada sua leitura tradicional, a que apregoa a consagrada noção de que ao mal do crime deve corresponder ao mal da pena. O que fica evidenciado nos textos legais é o sentido de reprovação, ou seja, o necessário juízo de reprovabilidade sobre o fato como pressuposto e limite da pena.

Verificam-se as idéias de reprovação e prevenção no bojo do ordenamento jurídico nacional, expressas no *caput* do artigo 59 do Código Penal, o qual prescreveu acerca da finalidade da pena, indicando que a mesma deve ser necessária e suficiente para a reprovação

e prevenção do crime; combinado com o artigo 1.º da Lei de Execução Penal (LEP), o qual impõe que o cumprimento da pena deve proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado.

Sob a análise de Shecaira e Corrêa Junior (2002, p. 146) de que a sanção penal encontra-se intimamente ligada ao tipo de organização estatal à qual está submetido o povo, infere-se, que, no Brasil, em que se instituiu o Estado Democrático de Direito pela Constituição Federal de 1988, a elaboração e a aplicação da lei penal fica vinculada aos princípios constitucionais decorrentes desse Estado, sendo inconcebível aceitar-se que a imposição da pena tenha como finalidade apenas a retribuição do mal causado.

O Direito Penal do Estado Democrático de Direito é definido por Barros (2001, p. 70) como aquele que tem por função a proteção das condições necessárias ao livre desenvolvimento e realização da personalidade individual e, no qual, a prevenção só é admissível como meio para cumprir os fins dessa proteção. Assim, nesse tipo de Estado a sanção penal deve ter sentido construtivo, visando benefício não só para o condenado, mas também para o corpo social no qual o mesmo está inserido, que será beneficiado pela eficácia da sanção penal imposta.

Nesse contexto, a ressocialização deve ser vista não como submissão aos comportamentos da classe detentora do poder, mas no sentido reintegrador, cuja finalidade da pena é criar mecanismos e condições ideais para que o condenado, após o cumprimento da mesma, retorne ao convívio da sociedade com condições de vida normal.

O que se percebe, entretanto, é que, na prática das políticas públicas voltadas ao controle penal, a realidade está muito distante dos preceitos legais, principalmente na fase da execução da pena, podendo-se citar como exemplo o caso, largamente veiculado pela mídia em 2009, dos presos mantidos em contêineres no estado do Espírito Santo, locais apertados e apelidados de “microondas”, posto que não tinham arejamento por falta de janelas, causando calor intenso e insuportável aos detentos. (PORTAL DO IBCCRIM, 2010).

1.3 Correntes de pensamento do moderno Direito Penal

Como já salientado, o controle social exercido pelo Direito Penal no Estado Democrático de Direito tem que guardar equilíbrio entre a proteção dos bens jurídicos afetados pela conduta desviada e aqueles que sofrerão as consequências da intervenção penal. Sob esta ótica, a intervenção penal deve acontecer na última fase do controle social.

Ocorre que, a partir do momento em que o Estado avocou para si a responsabilidade de punir, excluindo, desta forma, qualquer possibilidade de vingança privada, passando a ter o monopólio do *jus puniendi*, surgiram no mundo diversas correntes de pensamento acerca do Direito Penal imposto pelos Estados. São três as tendências do moderno Direito Penal: Maximalismo, Abolicionismo e Minimalismo.

1.3.1 Corrente maximalista

A corrente maximalista propõe, segundo Merolli (2010, p. 226), que a eficácia preventiva do Direito Penal só será materializada se houver endurecimento do regime repressivo, a ser viabilizado, principalmente, a partir da implementação de leis penais mais severas que, em seu arsenal sancionatório prevejam penas de prisão de longa duração ou então, até mesmo a pena de morte.²⁹

A corrente em questão defende a supressão ou diminuição dos direitos penais públicos de liberdade dos delinquentes, apoiando-se na posição negativa da prevenção especial, traduzida pelo ideal de tornar inofensivo o agente infrator. Como sustentam Zaffaroni e Pierangeli (2009, p. 76), o sistema penal se transforma “em um sistema realmente preventivo pelo terror, a eliminação e a segregação definitiva.”³⁰

Para Ferrajoli (2006, pp. 102-103), “a certeza perseguida pelo direito penal máximo está em que nenhum culpado fique impune, à custa da incerteza de que também algum

²⁹ Carranza (2009, p.87), Diretor Executivo do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD), manifestando-se sobre a eficácia da justiça penal afirma que esta, no curso dos últimos quinze anos, vem elevando aceleradamente as taxas de encarceramento e que, portanto, se a taxa de pessoas presas for usada como indicador para medir a eficácia da justiça penal (indicador que considera discutível ou ao menos fragmentário), a conclusão seria que a justiça vem respondendo ao delito com eficácia, em alguns casos com “excessiva” eficácia, mas o que se percebe é que a situação da criminalidade permanece igual ou piora. Na visão do autor o que ocorre é que a justiça penal é um sistema que funciona sempre após o delito para castigá-lo, enquanto que o delito é um fenômeno social que resulta de outros fatores além da justiça penal, sobre os quais devemos trabalhar se queremos reduzi-lo. De outro modo, devemos nos conformar tão somente em castigá-los, sem diminuir os altos níveis de sua ocorrência.

³⁰ Merolli (2010, p. 227) identifica exemplos de enrijecimento do regime repressivo na legislação penal brasileira, ao afirmar: “São exemplos concretos de manifestação desta política reacionária: (i) a aplicação perpetuamente inquestionada da Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/90), sem que se declare a sua escandalosa incompatibilidade com os mais comezinhos princípios penais constitucionais – exceção feita, neste particular, ao aguerrido ex-Ministro da Justiça JOSÉ CARLOS DIAS, que tão corajosamente profligou-lhe seus vícios; (ii) a recente introdução, pela Lei n.º 10.792/03, do regime disciplinar diferenciado na execução penal brasileira (RDD) – segundo o qual, sem quaisquer critérios objetivos e seguros (a despeito da tibia tentativa de descrição legal de alguns pressupostos), um preso pode ser, por exemplo, recolhido em cela individual por um período de 360 dias, prorrogáveis por igual prazo, até o limite de um sexto da pena aplicada.”

inocente possa ser punido”, configurando-se a vertente maximalista, em sistema de poder não controlável racionalmente.³¹

A concepção voltada à penalização mais severa representa a base do Movimento Lei e Ordem, o chamado “Tolerância Zero”, que prega a noção de que com o endurecimento do sistema penal a criminalidade é reduzida, defendendo, ainda, que os crimes mais graves têm início nos pequenos distúrbios cotidianos, assim, a pequena delinquência também deve ser combatida de forma severa. Esse movimento ganhou espaço e se expandiu nos Estados Unidos, a partir da cidade de Nova York, na gestão do ex-prefeito republicano Rudolph Giuliani.³²

Segundo Santoro (2003, p. 96), as bases teóricas dessa política criminal foram postas por James Q. Wilson, o qual denominou de “máximo expoente da criminologia da nova direita”, e por George Kelling, cientista político, que discorreu em artigo a famosa “teoria da janela quebrada” (*broken windows*), na qual postula que a repressão imediata e severa das menores infrações e desentendimentos em via pública evita o desencadeamento dos grandes atentados criminais. Para o jurista italiano, os dois autores “defendem a tese da existência de uma ligação estrita entre degradação urbana, negligência das pessoas e criminalidade.” E traduzindo, ainda, a tese de Wilson e Killing, afirma Santoro:

Se se quer combater a criminalidade, tem que eliminar da vista dos cidadãos todas as “janelas quebradas”, isto é, tem que se reprimir duramente quem desenha grafites no metrô ou sobre as portas das lojas, quem pede esmola de maneira agressiva e insistente, as prostitutas de rua, os bêbados e os drogados que estacionam nos lugares públicos, os sem teto e assim por diante. É importante sublinhar que os dois teóricos da intolerância zero não estão interessados nem nas “razões” dos comportamentos desviantes (se sejam ou não o resultado da exclusão social, um sinal dos problemas que têm que ser resolvidos ou outras coisas), nem que estes fenômenos sejam realmente erradicados da sociedade. (2003, p. 97).

Wacquant (2004, p. 44), entretanto, contesta a idéia de que a doutrina da “tolerância zero” teria se apoiado na “teoria da janela quebrada” (*broken windows*). Segundo o referido autor, “a adoção do assédio policial permanente sobre os pobres no espaço público pela cidade de Nova York não possui, na opinião de seus inventores, nenhuma ligação com uma

³¹ “O modelo de direito penal máximo, quer dizer, incondicionado e ilimitado, é o que caracteriza, além de sua excessiva severidade, pela *incerteza e imprevisibilidade* das condenações e das penas e que, conseqüentemente, configura-se como um sistema de poder não controlável racionalmente em face da ausência de parâmetros certos e racionais de convalidação e anulação. (Ferrajoli, 2006, p. 102, grifo do autor).

³² Ironicamente, no mês de agosto de 2010, foi amplamente divulgado pela imprensa que a filha do ex-prefeito Giuliani, Caroline Giuliani, de 20 anos, foi presa por furtar maquiagem em uma loja de Nova York. Segundo a imprensa, os cinco produtos furtados somavam pouco mais de cem dólares. Ocorre que a loja ao saber de quem se tratava decidiu não registrar ocorrência. Assim, a moça foi liberada no mesmo dia. Nesse caso, a tolerância não foi zero, o que confirma a ótica de Wacquant sobre a gestão policial e judiciária da pobreza nos Estados Unidos. O que terá dito o pai de Caroline?

teoria criminológica qualquer.” A referida teoria teria sido invocada posteriormente, a fim de dar roupagem racional a medidas populares junto ao eleitorado.

Ainda na esteira de Wacquant (2001, p. 30), a doutrina da “tolerância zero”, que se traduz, principalmente nos Estados Unidos, é instrumento de legitimação da gestão policial e judiciária da pobreza que incomoda, aquela que se vê, a que causa incidentes e desordens no espaço público e que, por outro lado, alimenta sensação de insegurança difusa, de inconveniência ou de tenaz incômodo. E subliminarmente à determinação do Estado em punir os “distúrbios” estaria a intenção do mesmo em isentar-se de suas responsabilidades na gênese social e econômica da insegurança.

Muñoz Conde e Hassemer (2008, pp. 256-257) analisam essa doutrina com muita lucidez, ao assinalarem que a mensagem trazida pela mesma não se refere tanto à erradicação dos delitos graves, mas sim propõe uma “tolerância zero” a comportamentos simplesmente nocivos ou de escassa relevância penal, que incidem mais diretamente na vida cotidiana dos cidadãos, atacando o mal em suas origens, antes que este chegue a manifestar-se em fatos mais graves e perniciosos para a comunidade. Advertem, porém, que quando se utiliza o Direito Penal com a mesma intensidade para perseguir tanto os delitos menores quanto os maiores, “é muito provável que, ao final, as malhas da rede penal fiquem cheias somente de peixes pequenos, deixando escapar os grandes.”

Dentro de outra linha, mas inserido na vertente maximalista, Günther Jakobs desenvolveu o conceito de “direito penal do inimigo”, sustentando a idéia do Direito Penal que confronta não os seus cidadãos, mas seus inimigos, na ótica de que aquele que se comporta como inimigo também merece ser tratado como inimigo e não como pessoa. Já aquele que comete crime, desde que este não seja contra os princípios básicos do Estado deve ser tratado como cidadão. O Direito Penal ficaria dividido no direito parcial “do cidadão” e no “direito parcial do inimigo”. Para essa tendência maximalista, restaria salva apenas a característica de Estado de Direito do cidadão. (PRITTWITZ, 2004, pp. 41-43).

O direito penal do inimigo permite a flexibilização de direitos e garantias fundamentais e, ao contrário do direito penal do cidadão, não visa a manter a vigência da norma, mas lutar contra o inimigo. (JAKOBS e CANCIO MELIÁ, 2007, p. 30). Para Jakobs, o direito penal do inimigo pode antecipar a punibilidade e punir atos preparatórios, sendo a pena, nesse caso, dirigida a fatos futuros. Já o direito penal do cidadão somente pune fatos já perpetrados, ficando a pena destinada aos fatos pretéritos. (JAKOBS e CANCIO MELIÁ, 2007, pp. 35-44).

Segundo Canotilho (2006, p. 333), é fácil ver no direito penal do inimigo a desestabilização do sistema penal, bem como radical alteração dos princípios fundantes e dos princípios estruturantes do Direito Constitucional. Afirma, também, o referido autor:

O Estado de direito democrático-constitucional volta a albergar o estado de exceção como estado de necessidade sem as restrições do “direito de necessidade”. O direito penal abre-se a novos tipos de ilícito e acolhe conceitos de eficácia que põem em dúvida a sua radical autolimitação de direito de *ultima ratio* em instrumento de polícia e de cruzada contra os “inimigos”. Um direito penal de permanência com as mutações naturais da sua historicidade evolui para um direito penal de emergência. (2006, p. 334, grifo do autor).

Extrai-se que, nessa concepção, os indivíduos que demonstram com suas condutas recusa veemente de participação no estado de cidadania, não podem usufruir de seus benefícios. Porém, é difícil aceitar-se que no Estado Democrático de Direito haja a distinção entre “cidadãos” e “inimigos”, como sujeitos de distintos níveis de respeito e proteção jurídica, haja vista que os direitos e garantias fundamentais, sobretudo de caráter penal, são pressupostos irrenunciáveis da própria essência desse tipo de Estado.

Para Rodriguez (2008, p. 7), a corrente maximalista recorre ao modelo dissuasório clássico de reação frente à criminalidade, fazendo uso exclusivo das estratégias repressiva e preventiva penal, de maneira desmedida, por meio dos mecanismos formais de controle estatal, pretendendo com isso a utilização exemplar e simbólica do Direito Penal.

Ao teorizar sobre moderna política criminal de prevenção do delito, García-Pablos de Molina e Gomes reconhecem que:

É má a política criminal que contempla o problema social do delito em termos de mera “dissuasão”, desinteressando-se da imprescindível análise etiológica daquele e de genuínos programas de prevenção (prevenção primária). É péssima a política criminal que esquece que as chaves de uma prevenção eficaz do delito residem não no controle social “forma”, senão numa melhor sincronização do controle social “formal” e do “informal”, e no compromisso ativo da comunidade. (2008, p. 317).

Indiscutivelmente, as idéias do maximalismo penal são incompatíveis com os princípios penais do Estado Democrático de Direito, sobretudo com os princípios da proporcionalidade e o da intervenção mínima, pois além de desconsiderar direitos e garantias fundamentais, ainda trata a delinquência de menor gravidade no mesmo patamar da delinquência mais grave, resultando em controle penal desordenado e arbitrário.

1.3.2 Corrente abolicionista

A *corrente abolicionista* é vertente crítica que apregoa não só a abolição do cárcere, mas também do sistema de justiça penal em sua totalidade.

Segundo Delmas-Marty (2004, p. 308), trata-se “do desejo, mais ambicioso, de ver os conflitos serem tratados fora do Estado e sob a responsabilidade das ‘pessoas diretamente implicadas’ e da comunidade na qual se inscrevem.”

Conforme as lições de Merolli (2010, p. 197-198), “os abolicionistas concluem que o sistema penal não só não resolve os conflitos sociais que lhe são ordinariamente atribuídos, como também, e principalmente, terminam por potencializar o surgimento de novos conflitos.” Assim, mediante a incapacidade de solucionar esses conflitos, propõem a radical abolição do sistema penal.³³ Essa é, segundo o referido autor, a idéia central do abolicionismo penal mais radical, defendida pelo criminólogo holandês Louk Hulsman, em sua obra *Penas perdidas: o sistema penal em questão*.

Hulsman (1996, p. 18) não abdica da concepção do Estado enquanto ente detentor do monopólio da coerção legítima, mas pugna pela transferência da solução dos conflitos sociais para instâncias não penais e acredita que “o direito civil e o administrativo oferecem esse contexto”, pois se mostram mais racionais e menos negativos, visto que o sistema penal revela-se impiedosamente irracional, atroz e iníquo, configurando-se, ainda, como solução falsa e aparente para os conflitos sociais.

Nesse sentido afirma Castro:

Para a vítima, a primeira consequência é que, ao entrar no aparelho da justiça, o seu problema deixa de lhe pertencer: não pode deter a ação pública, nem aceitar uma conciliação que poderia ajudá-la a compreender o que realmente aconteceu; não poderá opinar sobre a medida que deveria ser aplicada ao autor; e ignorará tudo o que acontecerá a ele depois disso, apesar de que talvez não lhe desejasse tanto mal. Para o delinquente se configura a mesma situação de destituição: tudo o que acontecerá será friamente abstrato, não se lhe permitirá refletir sobre as consequências de seu ato para a vítima e, o que é mais importante, quando for libertado sentirá que já pagou pelo que fez, e que portanto nada aconteceu. (2005, p.141).

O abolicionismo penal vem como abordagem crítica do esquema que troca a justiça de mão própria pela justiça da mão própria do poder do Estado, o qual, segundo Castanheira e Barros, sempre representa classe socialmente dominante e, enfaticamente, completam que o sistema penal vigente:

Mostra que não temos uma sociedade, senão diversos grupos marginalizados e excluídos. Estes, agredidos diariamente, vítimas da violência da pobreza e de todas as suas privações materiais, intelectuais, morais, emocionais, são incluídos de forma compulsória, exclusivamente no momento em que violam as nossas regras, sob a forma da Justiça Criminal. Vale dizer, há centenas de milhares de pessoas que não têm nossos direitos, mas tentamos submetê-los a nossos deveres. Isto não soa coerente, muito menos justo. (1997, p. 5).

³³ “Ninguém compra um apartamento impressionado por uma bela maquete apresentada por uma empresa notoriamente insolvente; no entanto, compramos a suposta segurança que o sistema penal nos vende, que é a empresa de mais notória insolvência estrutural em nossa civilização”. (ZAFFARONI, 2001, p. 27).

A maior crítica em relação à corrente abolicionista mais radical centra-se no argumento de que a mesma representa proposta marcadamente utópica. Como bem assevera Zolo (2002, p. 35), “o abolicionismo continua sendo, ontem e hoje, uma elementar utopia moralista, que nega uma função essencial do sistema político: a de garantir segurança em troca de obediência, fidelidade e cumplicidade.”

Christie (1998, pp.13-14), adotando posição mais moderada acerca do abolicionismo reconhece que em certas hipóteses é necessária a intervenção da força do Estado, mas acredita que estas hipóteses devem ser restringidas ao máximo, pois, segundo ele, o sistema penal muito abrangente impede que as pessoas tomem parte nos seus conflitos, nas suas vidas, haja vista que os conflitos sociais são transformados pelos operadores do direito em casos.³⁴

Conforme ressaltam Muñoz Conde e Hassemer (2008, p. 282), sem dúvida seria melhor que os conflitos sociais se solucionassem pelo diálogo, através de negociações entre os implicados, livres de toda ingerência ou coação externa, ou que as normas que regulam a convivência fossem respeitadas por todos voluntariamente.

No entanto, para que isso acontecesse seria necessária a existência de sociedade fraterna e igualitária, formada por indivíduos capazes de resolver seus conflitos de maneira racional. Como percebe Ferrajoli (2006, pp. 233-234), essa proposta político-criminal parte de pressuposto completamente mítico, da existência de uma sociedade perfeitamente pacificada.

Entre todos os aspectos negativos da corrente abolicionista, há que se reconhecer algo de positivo em seus postulados, a atenção voltada aos interesses da vítima, figura tradicionalmente esquecida pelo sistema penal. Como afirma Hulsman (1996, p. 15), “a criminalização é um serviço cujos ‘clientes potenciais’ (as vítimas) não querem comprar. O que eles normalmente querem é proteção e reparação. Estes são produtos que a justiça criminal não vende.”

³⁴ Nesse sentido, o governo do estado de Minas Gerais instituiu o programa denominado *Mediação de Conflitos*, que consiste em mediação penal extrajudicial, no contexto das políticas públicas de prevenção à criminalidade do referido estado, o qual busca o diálogo, a intercompreensão e a implicação dos sujeitos na construção de soluções pacíficas para os conflitos em que estão ou são envolvidos. No que diz respeito às relações de gênero e à violência doméstica o primeiro atendimento implica em acolhimento e escuta num espaço de reflexão e emancipação das mulheres que são atendidas, visando convidá-las não apenas a relatarem seus casos, mas pensarem sobre o mesmo, suas escolhas e possibilidades. Feito isso, os mediadores que atendem o caso, juntamente com a equipe do programa discutem alternativas de encaminhamento para rede. Tais possibilidades e sugestões são discutidas com a demandante que decidirá quais procedimentos irá tomar. (ROCHA et al, 2009, p. 145).

1.3.3 Corrente minimalista

A *corrente minimalista* do Direito Penal busca a humanização do controle social pelo viés punitivo, propondo uma contração do sistema penal, no sentido de que o mesmo só intervenha quando for imprescindível para manter a ordem social, reservando-se para aqueles casos em que seja o único meio de evitar mal ainda maior.

A corrente minimalista está atrelada à teoria do garantismo penal, que se opõe ao abolicionismo radical, buscando o alcance de uma proposta minimizadora da intervenção penal, a qual deve encarada como última forma de controle social, por meio da deflação dos bens jurídicos penais e das proibições legais, como premissa para sua legitimação.

A teoria do garantismo penal, creditada a Ferrajoli, é sintetizada da seguinte forma:

A única justificativa que o direito penal pode oferecer como alternativa à hipótese abolicionista é que tal limite consiga ser um instrumento de defesa e de garantia de todos: da maioria “não desviada”, mas também da minoria “desviada”, que portanto se configura como um *direito penal mínimo*, como técnica de minimização da violência na sociedade; da violência dos delitos, mas também da reação aos delitos; que, em suma, realize um duplo objetivo: a prevenção e a minimização dos delitos, bem como a prevenção das reações informais aos delitos e a minimização das penas. (2002, p. 32, grifo do autor).

Reforça, ainda, o referido autor que o paradigma do direito penal mínimo justifica o direito penal como a “lei do mais fraco” em contrapartida à “lei do mais forte”, a qual vigoraria se o mesmo não existisse. O seu foco é a defesa do mais fraco e não a defesa social de forma genérica e indica que o mais fraco no momento de delito é a parte ofendida, já no momento do processo é o acusado e, por fim, no momento da execução é o condenado.

Segundo Carvalho (2008, pp. 87 e 260), sob o signo da tutela dos mais fracos, o modelo minimalista intenta viabilizar a contração dos processos de criminalização, bem como a contração da violência da pena. Foi concebido como estratégia para maximizar os direitos e reduzir o impacto do Direito Penal na sociedade, diminuindo o número de pessoas no cárcere, por meio dos processos de descriminalização e despenalização.

Para Ferrajoli, o modelo minimalista garantista apresenta dez restrições ao arbítrio legislativo ou erro judicial. Segundo este modelo:

[...] não se admite qualquer imposição de pena sem que se produzam a comissão de um delito, sua previsão legal como delito, a necessidade de sua proibição e punição, seus efeitos lesivos para terceiros, o caráter externo ou material da ação criminosa, a imputabilidade e a culpabilidade do seu autor e, além disso, sua prova empírica produzida por uma acusação perante um juiz imparcial, em um processo público e contraditório em face da defesa e mediante procedimentos legalmente preestabelecidos. (2006, p. 101).

Algumas críticas são dirigidas ao projeto garantista de Ferrajoli, no sentido de que o mesmo prega o garantismo penal como visão pessimista do poder, entendendo-o sempre como mal. Essa é a visão de Feldens (2008, p. 70), para quem a teoria do jurista italiano possui concepção unidirecional, na qual os direitos fundamentais são dotados de eficácia meramente negativa, funcionando como direitos oponíveis ao Estado, o que não parece corresponder à multifuncionalidade que o constitucionalismo atual empresta aos direitos fundamentais.

Prosseguindo, o mencionado autor observa que o discurso de Ferrajoli não se confunde com a teoria constitucional do garantismo jurídico, a qual é mais ampla, pois atribui como tarefa, constitucionalmente imposta ao legislador, editar os instrumentos necessários à tutela dos direitos fundamentais frente a suas principais ameaças, que são os indivíduos e o Estado, de modo a minimizar as agressões oriundas de particulares e a conter a arbitrariedade dos poderes públicos.

Nessa linha, dentro da perspectiva ampliada do Direito Penal de bases constitucionais, Baratta, um dos principais representantes da corrente minimalista, também entende o garantismo não somente no sentido negativo, como limite do sistema punitivo, ou seja, como expressão dos direitos de proteção em relação ao Estado, mas sim como garantismo positivo, e explica:

Significa a resposta às necessidades de segurança de todos os direitos, também os de prestação por parte do Estado (direitos econômicos, sociais e culturais) e não só daqueles que poderíamos denominar direitos de prestação de proteção, em particular contra agressões provenientes de determinadas pessoas. Não se pode ignorar aquela parte da insegurança urbana devida efetivamente a comportamentos delituosos. Não obstante, a necessidade de segurança dos cidadãos, não é somente uma necessidade de proteção da criminalidade e dos processos de criminalização. A segurança dos cidadãos corresponde à necessidade de estar e de sentir-se garantidos no exercício de todos os direitos: direito à vida, à liberdade, ao livre desenvolvimento da personalidade e das próprias capacidades; direito a expressar-se e a comunicar-se, direito à qualidade de vida, assim como o direito de controlar e influir sobre as condições, das quais depende, em concreto, a existência de cada um. (2000, p. 48, tradução nossa).

Decerto que a intervenção penal continua sendo absolutamente necessária, mas questiona-se: qual a corrente penal que atende aos postulados do Estado Democrático de Direito? A que defende o enrijecimento do sistema penal, por meio do rigor da reação penal, com cominações de penas mais severas e aumento daquelas já previstas? Aquela que postula a supressão não somente dos crimes, das penas, dos presídios, mas de todo sistema penal? Ou a que propugna pela política criminal reducionista, por meio da descriminalização de certas condutas e a diminuição das penas privativas de liberdade das penas?

Por certo, o Direito Penal do Estado Democrático de Direito deve ter como missão a intervenção eficaz para garantir a defesa de direitos e liberdades contra eventual arbítrio do Estado, não descuidando, entretanto, da função de recorrer aos meios preventivos e repressivos que se mostrarem indispensáveis à tutela da segurança desses mesmos direitos, ou seja, de um lado, o limite garantista da intervenção mínima e de outro, o mínimo necessário de intervenção coercitiva, preceitos estes que estão inseridos na corrente minimalista.

Dentro dessa vertente e seguindo o propósito deste trabalho, entende-se que as penas e medidas alternativas se incluem na perspectiva minimalista, no sentido de que postulam a redução, ao mínimo, do poder punitivo nos conflitos sociais, posto que, a intervenção penal alternativa se dá no limite da necessidade.

Todavia, a partir da opção pelo Direito Penal mínimo, as penas e medidas alternativas não podem ser utilizadas como simples ampliação do controle social pelo viés punitivo. Não podem prestar-se simplesmente ao papel simbólico da repressão penal e da banalização da intervenção penal na vida social. O desafio posto aos atores sociais que atuam em prol desse mínimo penal no Brasil é potencializar o caráter construtivo das penas e medidas alternativas, haja vista que seu cumprimento se dá no seio da comunidade.

Faz-se necessário, assim, perquirir a efetivação das alternativas penais no Brasil, a fim de perceber a sua eficácia enquanto mínimo penal. Antes, porém, torna-se imperioso perpassar pelo modelo de política criminal vigente no país.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E O SISTEMA DE JUSTIÇA PENAL NO BRASIL

As políticas públicas podem ser entendidas como estratégias de intervenção e regulação do Estado, pois surgem como resposta estatal às necessidades oriundas da sociedade. De acordo com Cunha e Cunha (2008, p.12), as políticas públicas são expressão do compromisso público de atuação em determinada área durante longo prazo.

Alguns autores se referem a “políticas de Estado” no lugar de políticas públicas ou governamentais, no sentido de emprestar-lhes caráter mais estável e inflexível, as quais obrigariam todos os governos do Estado a implementá-las, independentemente do momento histórico. Para Heidemann (2009, p. 30-31), entretanto, na prática, a noção de política de Estado difere muito pouco do conceito de política pública, pois se vincula aos valores consagrados na Constituição, que devem ser observados.³⁵

As políticas públicas, conforme Schmidt (2008, p. 2330-2331), são resultados da política, das suas instituições e dos seus processos e estão estreitamente ligadas com o conjunto dos componentes do sistema político. Dentre as diversas políticas públicas ou políticas de Estado, a política criminal representa o programa institucionalizado do poder político estatal pelo uso da coerção penal em face de condutas indesejadas.

Ressalta Batista, (2007, p. 35), entretanto, que não cabe mais reduzir a política criminal ao papel de “conselheira da sanção penal”, pois esta se limitaria a indicar ao legislador onde e quando criminalizar condutas, no sentido de incrementar a funcionalidade repressiva do Direito Penal.

Como bem assevera Amaral (2007, p. 209) a política criminal é norteadada por princípios, insculpidos na Constituição Federal, relacionados às garantias e direitos fundamentais do Estado Democrático de Direito. A interferência na liberdade do cidadão, portanto, não pode ser arbitrária.

A partir dessa leitura, a política criminal redimensiona o seu conceito, podendo ser encarada como instrumento de mudança social, de transformação da sociedade, assumindo o papel de construir e comandar essas transformações.

³⁵ A incapacidade do Estado para promover com eficiência e eficácia as políticas públicas sociais, ensejou um compartilhamento da responsabilidade pelas mesmas com a sociedade civil, nascendo daí o chamado *Terceiro Setor*, constituído por organizações não governamentais, a exemplo das Associações e Fundações, passando, Estado e Sociedade Civil, em parceria, a desenvolver as políticas públicas, tornando o espaço público maior do que o espaço estatal.

Busato e Huapaya (2007, p. 16) apontam que a política criminal como atividade do Estado faz parte da política geral do mesmo Estado e completam afirmando que “dentro de um Estado Social e Democrático de Direito um dos fins que corresponde ao Estado é o de oferecer os meios para uma convivência pacífica em sociedade e a partir dela permitir o desenvolvimento harmônico de suas atividades.”

A propósito de abordagem mais ampla do conceito de política criminal Delmas-Marty (2005, pp. 107-108) destaca que tal política é compreendida como o conjunto dos procedimentos por meio dos quais a sociedade organiza as respostas ao fenômeno criminal, aparecendo, portanto, como teoria e prática das diferentes formas de controle social.

Assim, para a referida autora, apesar do Direito Penal continuar muito presente, como núcleo rígido ou o ponto de maior tensão, as práticas penais não estão sozinhas no campo da política criminal e variam consideravelmente de país para outro, só podendo ser compreendidas plenamente se confrontadas com outras práticas de controle social: não penais, não repressivas e, por vezes, até mesmo não estatais.

Significa dizer que, nesse sentido, a interferência estatal deve zelar pela adoção de políticas públicas eficazes, pois o desenvolvimento da sociedade não é apenas sinônimo de crescimento econômico, mas sim de desenvolvimento humano de forma mais abrangente, o qual contempla a seguridade econômico-social, a segurança político-jurídica e também a segurança pública.

2.1 O enfrentamento da criminalidade sob a ótica da prevenção

No campo da política criminal, o papel que se mostra indiscutível no que se refere à intervenção estatal é o monopólio da força legítima pelo Estado, ou seja, o conjunto de poderes e de tarefas associados à segurança pública e à ordem jurídica. Nesse contexto, Ruediger e Riccio (2005, p. 25) sustentam que a segurança pública é muito importante dentro da agenda positiva de políticas públicas, face aos problemas crescentes de criminalidade. Para os mencionados autores, porém, a timidez na formulação de políticas públicas para o setor não permitiu, até o momento, efetivas mudanças.

Dornelles (2008, p. 336) enfatiza que o modelo neoliberal, surgido da nova ordem global, redefine os mecanismos de controle social, ampliando o espaço de atuação penal, observando-se o esvaziamento da atuação política de Estado, por meio da diminuição significativa das suas políticas públicas sociais. O referido autor evidencia a prevalência de

ética individualista burguesa com base no consumo exacerbado e na mercantilização de todas as dimensões da vida moderna.

Nesse sentido Karam (2004, p. 26) ressalta que as relações sociais que seguem a lógica do mercado, caracterizando-se pelo individualismo, pela competição, pelo imediatismo, pelo egoísmo, pela ausência de solidariedade no convívio, favorecem uma percepção negativa de riscos, gerando fortes sentimentos de incômodo e de medo, que dão lugar a difusos anseios de segurança.

Na ótica desses autores que veem a matriz neoliberal predominando nos atuais modelos de Estado, o processo atual de globalização acaba provocando a expansão desenfreada do controle social e, por conseguinte, o encolhimento das garantias sociais, tornando o Estado mínimo para as políticas sociais e máximo para as políticas de segurança.

Nessa linha, Santoro (2002, p. 59) afirma que a “tendência parece ser a de reduzir o Estado ao mínimo indispensável, isto é, aos seus poderes de repressão. A nova ordem mundial precisa justamente de Estados fracos para conservar-se e reproduzir-se”, ou seja, “essa mesma sociedade que pleiteia ‘menos Estado’ na ordem econômica e social, exige paradoxalmente, ‘mais Estado’ para conter a violência criminal”. (PASTANA, 2003, p. 46).

A segurança pública, todavia, dificilmente pode ser alcançada somente através da ação repressiva do Estado, pois depende também de políticas sociais efetivas, principalmente na área de educação e da geração de empregos.³⁶ Nesse sentido, Tosi e Silva (2002, p. 242) afirmam que existem duas formas de compreensão acerca da segurança pública, uma que defende que a segurança pública deve ser vista prioritariamente como questão social, enquanto a outra remete a questão de segurança à questão de polícia. Defendem os mencionados autores que as duas visões não devem ser desvinculadas, pois uma não funciona sem a outra.

No Brasil, apesar da Constituição Federal definir o Estado brasileiro como democrático de direito, fundamentando-se na cidadania, na dignidade humana e nos direitos fundamentais, o discurso predominantemente penal que envolve a questão da segurança pública traz elementos absolutamente contraditórios como leis duras e garantias processuais, encarceramentos excessivos e proteção aos direitos humanos. Percebe-se que o clima difuso

³⁶ No final da Reunião Conjunta do Conselho Nacional de Secretários de Estado de Justiça, Cidadania, Direitos Humanos e Administração Penitenciária (CONSEJ) e do Colégio Nacional dos Secretários de Segurança Pública (CONSESP), extensivo à participação dos Comandantes Gerais das Polícias Militares e Chefes de Polícia Civil de todo país, que aconteceu em agosto de 2009 na cidade de Belo Horizonte, foi apresentada a Carta resultante das discussões ocorridas no referido encontro e dentre as principais considerações e deliberações destaca-se a seguinte: “Segurança Pública envolve assistência em seu sentido mais lato, com adoção de programas eficientes de inclusão social, abarcando o período que vai da infância à velhice, não se descuidando de grupos vulneráveis”. (FERREIRA e KUEHNE, 2009, p. 74).

de insegurança e vulnerabilidade, fomentado muitas vezes pelos meios de comunicação, que dramatizam conflitos e tensões para lucrar com altos níveis de audiência, favorece o deslocamento das questões sociais para o âmbito do Direito Penal.

Pastana ao observar uma recorrência maior ao Direito Penal como primeira solução de praticamente todos os conflitos sociais afirma:

[...] a sociedade brasileira está inserida e reproduz uma cultura do medo, que se faz exigir do poder público uma resposta violenta ao crime. Em outras palavras, o Poder Judiciário é a tábua de salvação dessa sociedade que se sente em perigo e desprotegida, e sua satisfação está relacionada ao grau de severidade com que o Estado responde ao problema da criminalidade. (2009, p. 55).

Argüello (2007, p. 120) sustenta que quando a preocupação com a violência criminal se torna obsessão coletiva, esta toma proporções tão graves que fazem lembrar os tempos sombrios da ditadura militar, quando a doutrina da segurança nacional legitimava a tortura e todas as demais formas de violação aos direitos humanos. Atualmente, em nome da segurança pública, a democracia e os direitos humanos podem ser facilmente sacrificáveis.

Em outras palavras, é o que vem dito por Bittar, quando critica a drenagem que se costuma fazer do diálogo sobre os direitos humanos, deslocando-o da esfera pública para o campo do direito penal repressor, principalmente nos momentos em que a ocorrência de crimes de sangue leva à comoção social em virtude de grande exposição na mídia. Afirma o referido autor:

Quando um pai de família afirma: “Mas, é porque não foi com seu filho!”, exprime um justo brado de revolta pela injustiça sofrida, mas, ao mesmo tempo, brada por punições severas e ilegalidades. Nesses casos, pode-se repetir: “De fato, é necessário que este indivíduo seja sentenciado e apenado, mas respeitando as garantias constitucionais dadas a todos os indivíduos da sociedade pela Constituição Federal de 1998.” Isso porque se entende que, quando se pode excepcionar o tratamento dado a um (“eu” não quero ser torturado) e dado a outro (o “bandido” pode ser torturado), o que se está a fazer é exatamente violar a garantia da cidadania e da legalidade, segundo a qual todos serão tratados da mesma forma (art. 5.º, inc. II). Se a gravidade do delito de sangue leva à comoção da opinião pública, por que o assalto aos cofres públicos pela corrupção nominada no Brasil não leva à mesma comoção? Ora, que contra-senso é esse? Quando um indivíduo é brutalmente assassinado, aí se vê motivo para pena de morte, linchamento etc. Mas os prejudicados nas filas dos hospitais públicos, os abortos não realizados em hospitais públicos, a carestia de dinheiro para combate à fome, a falta de policiamento que leva à multiplicação de homicídios são muito mais numerosos que as vítimas desses bandidos que atuam singularmente! (2009, pp. 287-288).

Verifica-se no Brasil que, neste momento de insegurança difusa, o discurso do extremo eficientismo penal, ameaçador das garantias constitucionais, recebe apoio da maioria da população. Esse discurso ganha cada vez mais legitimidade e, paradoxalmente, associa-se à defesa da democracia atrelada à orientação político-criminal de defesa social, a qual costuma apontar para a necessidade de reproduzir intervenções penais de cunho mais repressivo para a

manutenção da ordem e para o combate da criminalidade produzida supostamente por uma minoria perigosa presente na sociedade.

É importante, portanto, retornar à lição Ferrajoli (2002, p. 32), segundo a qual na democracia constitucional existe a esfera do “não decidível”, ou seja, daquilo que se convencionou “subtrair da vontade das majorias para garantir a igualdade dos cidadãos, seus direitos fundamentais à vida e à liberdade pessoal sejam eles ‘desviantes’ ou não”.

Entende-se, todavia, que a base constitucional não é suficiente para mudar esse panorama. É preciso ampliar a visão de segurança pública e construir novos paradigmas na discussão sobre o papel das políticas públicas na redução da criminalidade e no enfrentamento dos fenômenos sociais da violência, haja vista que a solução não abrange somente o combate à criminalidade. A melhor maneira de atuar nesse segmento é por meio de ações preventivas, pensando a segurança pública como política social que garanta, em primeiro lugar, melhor qualidade de vida para todos, haja vista que o Direito Penal, por si só, não resolve conflito social e quando assim é usado mostra-se ineficiente.

O Brasil encontra-se, hoje, aberto às políticas públicas de segurança sob a ótica da prevenção. Nesse contexto, entende-se pertinente destacar três iniciativas que abordam a segurança pública sem a fragmentação entre repressão e prevenção, o que muitas vezes ocorre nas agendas governamentais. Trata-se a primeira, do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), instituído no âmbito do Ministério da Justiça, o qual enfatiza não só a repressão, mas principalmente as políticas de prevenção à criminalidade; a segunda, da 1.^a Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), ocorrida no mês de agosto de 2009, em Brasília, a qual abriu inédita oportunidade para que a sociedade participe da elaboração das políticas públicas de segurança, juntamente com especialistas; e a terceira, do Projeto Começar de Novo, criado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o qual tem foco na prevenção à reincidência criminal, por meio da inclusão produtiva dos apenados.

Justifica-se, ainda, o destaque das três iniciativas mencionadas, no fato de todas terem aberto espaço para os processos de aplicação e execução das penas e medidas alternativas no Brasil, buscando, assim, promover outras formas de resposta à violência e à criminalidade.

2.1.1 O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania do Ministério da Justiça – PRONASCI

Apesar da forte tendência de enfraquecimento do Estado decorrente dos ideais neoliberais, a falta de integração social, econômica e política continua exigindo atuação do

Estado, para resistir aos efeitos perversos da globalização e controlar os desequilíbrios por ela gerados. O Brasil, pelo menos em intenções, tem procurado não se afastar da política de fortalecimento da intervenção social.

Na visão de Bercovici (2005, p. 66), “a conquista e a ampliação da cidadania, no Brasil, portanto, passam pelo fortalecimento do Estado perante os interesses privados e pela integração igualitária da população na sociedade”.

Dentro desse paradigma, relativamente às políticas de segurança pública no Brasil, no ano de 2007, foi desenvolvido no âmbito do Poder Executivo, por intermédio do Ministério da Justiça (MJ), o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). O novo modelo de segurança pública apresentado pelo Governo Federal consiste no fortalecimento institucional do Estado para atuar preventivamente, buscando atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias repressivas necessárias.

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) foi instituído pela Lei n.º 11.530, de 24 de outubro de 2007 e se apresentou como iniciativa inédita no combate à criminalidade no país. O diferencial do projeto está na articulação de políticas de segurança pública com ações sociais, atacando as causas da violência e não apenas as suas conseqüências. Dentre as justificativas para implantação do Programa destaca-se:

Para que haja efetiva segurança pública, segurança jurídica, segurança política e econômica, num projeto democrático, é preciso que se promova uma coesão social de novo tipo. Ou seja, o sentimento de “pertencimento” à sociedade e de integração dos cidadãos no projeto nacional deve se dar por meio de marcos jurídicos e políticos que surjam e pertençam, também, aos “de baixo”. É preciso que esses se sintam vinculados moral e politicamente ao Estado, que, além de garantir as suas liberdades formais, deve ser permeável às suas demandas essenciais e assim propor uma melhora contínua em sua vida cotidiana, no trabalho, na família e no espaço público. Enfim, para que o Estado seja uma instituição efetivamente significativa na construção da dignidade de todos e, por isso, seja percebido e respeitado. (BRASIL/MJ, 2009 a, p. 1).

O novo paradigma de segurança pública inaugurado pelo PRONASCI é pautado, portanto, em duas grandes inovações:

- 1) Articulação entre ações de segurança e ações de natureza sociais e preventivas, atuando nas raízes socioculturais da violência e da criminalidade, por meio do fortalecimento dos laços comunitários e das parcerias com as famílias, sem abdicar das estratégias de ordenamento social e repressão qualificada;
- 2) Fomento de uma agenda federativa compartilhada, com envolvimento de todos os entes, acrescentando, ao papel basilar dos estados, O Governo federal, com indução de políticas e financiamento, e os municípios com papel ativo nas ações de prevenção. (BRASIL/MJ, 2009 b, p. 7).

Com o PRONASCI, nova relação federativa se instaurou no Brasil no âmbito da segurança pública, a qual, mesmo sendo prerrogativa constitucional do Estado, passou a ser

tratada também pelos municípios, que passaram a atuar juntamente com a União na questão. Os municípios passam a ter importante papel de enfrentar a criminalidade com ações preventivas, contando com apoio do Ministério da Justiça no financiamento de projetos.

Frey e Czajwoski Júnior ao analisarem a importância da governança local na questão da segurança pública afirmam que o papel do poder local se torna crucial, pois “mesmo sendo a segurança pública responsabilidade primordial dos estados, é nos municípios que os problemas da violência são percebidos pelos cidadãos”, e concluem:

A segurança pública dificilmente pode ser alcançada somente através da ação repressiva do Estado; passa necessariamente por políticas sociais efetivas, particularmente na área de educação e da geração de empregos, e, de forma geral, pela melhoria da qualidade de vida no âmbito comunitário. Por isso, torna-se imprescindível uma reflexão sobre a possível contribuição dos governos locais para garantir a segurança pública. (2008, p. 291).

Para o Ministério da Justiça “esse novo paradigma se traduz na promoção de um projeto de inclusão e fortalecimento da coesão social, por meio do empoderamento das relações entre operadores de segurança e sociedade civil e do acesso a um Estado qualificado.” (BRASIL/MJ, 2009 b, p. 7).

Inicialmente, a proposta foi implementada nas 11 regiões metropolitanas brasileiras consideradas mais violentas, a saber: Belém, Belo Horizonte, Brasília (entorno), Curitiba, Maceió, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória. Essas regiões serviram como base para instauração das práticas do PRONASCI em outras localidades. O PRONASCI já chegou a 150 Municípios, ao Distrito Federal e a todos os Estados da Federação. (BRASIL/MJ/PRONASCI, 2010).

O público-alvo do projeto são jovens de 15 a 24 anos, egressos do sistema prisional, moradores de rua, em descontrole familiar e em conflito com a lei, presos e adolescentes infratores. Assim, os estados e municípios podem apresentar projetos e receber verba do PRONASCI para atuar em relação a qualquer desses segmentos.

Os profissionais de segurança pública também têm papel de destaque no programa. Com cursos de capacitação, projeto de transferência direta de renda e plano habitacional para as categorias, o projeto valorizar e estimular os policiais para ação mais cidadã.

São desenvolvidas 94 ações caracterizadas como ações estruturais e programas locais. As primeiras visam a modernizar as polícias e o sistema prisional, valorizar os profissionais do setor, combater a corrupção policial e o crime organizado. Já os programas locais têm o objetivo de retirar jovens da rota do crime e inseri-lo nos programas sociais mantidos pelos governos.

Entre os programas locais que se destacam está o Território de Paz, que consiste na implantação de pacote de ações preventivas integradas e simultâneas, que fazem com que o Estado passe a retomar o controle nas regiões conflagradas, oferecendo acesso aos serviços públicos e melhorando a qualidade de vida da população. Os territórios são implantados nas regiões metropolitanas que registram índices de violência mais elevados. O primeiro passo para a instalação do Território de Paz é a chegada da Polícia Comunitária que conta com profissionais mais preparados para atender a comunidade, os policiais fazem ronda sempre na mesma região e dialogam com os moradores, conhecendo suas rotinas e necessidades.

O projeto Mulheres da Paz é ação prevista no Território da Paz, pelo qual se dá bolsas de estudos para as mulheres que queiram participar do programa. Elas são capacitadas em temas como ética, direitos humanos e cidadania e tem a incumbência de identificar os jovens com os quais o PRONASCI trabalha.

Outro exemplo de projeto é o dos Promotores Legais Juvenis. Por meio desta ação, os jovens bolsistas agem como multiplicadores da filosofia passada a eles pelas Mulheres da Paz. O objetivo é atingir outros rapazes e moças, além das famílias, e contribuir para o resgate da cidadania nas comunidades.

Isso tudo com o auxílio dos Conselhos Comunitários Municipais, Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM) e as equipes multidisciplinares - assistentes sociais, psicólogos, educadores, pedagogos etc.

A qualificação das polícias em práticas de segurança-cidadã é, também, atribuição atribuída ao PRONASCI. Dentre essas práticas se insere o policiamento com armas não-letais. O investimento em técnicas de investigação, como laboratórios de DNA Forense, e em cursos de especialização também faz parte do pacote.

Ocorre que, a crise econômica que varreu o mundo no ano de 2008, bateu na porta do Ministério da Justiça (MJ) e afetou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). No fim do ano de 2008, apesar do governo ter superado todos os recordes de investimento em segurança, o Ministério do Planejamento anunciou um corte de R\$ 251 milhões na verba do programa em 2009. Desse montante, R\$ 140 milhões foram cortados do projeto bolsa-formação, que destina um auxílio de R\$ 400,00 a policiais militares que ganham abaixo de R\$ 1.700,00 por mês (BRASIL/MJ/PRONASCI, 2010).

A bolsa destina-se a melhorar a sofrível qualificação profissional da maioria dos policiais brasileiros, os quais têm que fazer curso de reciclagem para receber o benefício, e ao mesmo tempo promover condições mais dignas de trabalho.

Foi afirmado pelos gestores do PRONASCI, na época, que o corte na verba do programa pelos burocratas naquele momento de crise era linear e burro, pois a política de segurança na forma apresentada é de extrema relevância para o país, haja vista que o programa surgiu exatamente para mudar o paradigma da segurança pública, com a introdução da cultura de paz e cidadania na ação policial, visando diminuir os índices de violência e aumentar sensação de segurança na população. (BRASIL/MJ/PRONASCI, 2010).

Depois de muita negociação, o ministro da justiça na época, Tarso Genro, conseguiu convencer a equipe econômica a desbloquear parte do orçamento que foi cortado do PRONASCI, evitando maior contingenciamento de recursos para o programa.³⁷

De acordo com notícia veiculada no *site* do Ministério da Justiça, em 15/09/09, uma pesquisa sobre o PRONASCI, realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) com base em consulta feita à população e aos policiais, não trouxe qualquer indicador objetivo de redução da violência. Mas, pontualmente, foram verificados resultados satisfatórios em relação à diminuição do avanço da violência, por meio do projeto Território de Paz, já implantado em 15 cidades e com bons índices de aprovação. (BRASIL/MJ/PRONASCI, 2010).

“As estatísticas são demoradas”, explicou na ocasião o ex-ministro da Justiça Tarso Genro, afirmando que as informações mais imediatas poderão ser fornecidas no futuro pelos gabinetes integrados de segurança pública. “Não haverá mudança espetacular e rápida. Índices significativos aparecerão em quatro a cinco anos, dependendo da região”, completou. (BRASIL/MJ/PRONASCI, 2010).

Além da referida pesquisa, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) fez análise sobre o desempenho do PRONASCI. Para o IPEA, o programa é positivo porque logrou reunir em projeto unificado conjunto de ações e também porque incentiva a participação dos municípios na elaboração das políticas públicas de segurança. Porém, a sua gestão tende a ser dificultada pelo fato de combinar ações muito díspares, desde o

³⁷ O ex-ministro da Justiça Luiz Paulo Barreto, no discurso de abertura do 12.º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal afirmou que, pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, o Ministério da Justiça vem investindo cerca de um bilhão de dólares por ano em uma política especificamente dirigida ao jovem de 15 a 24 anos, buscando inseri-lo em um percurso social formativo. E afirmou, ainda: “A democracia está assentada no dever do Estado de garantir a todos os cidadãos os direitos básicos, entre os quais o direito à segurança pública. Somente através da garantia da segurança, da paz e dos demais direitos inerentes à cidadania, é possível o desenvolvimento econômico e social de uma nação. Por essa razão as políticas de segurança não podem estar dissociadas de políticas que assegurem educação, saúde e bem-estar, oferecendo oportunidades de desenvolvimento aos segmentos e grupos mais vulneráveis. É nessa perspectiva que se insere o PRONASCI, já mencionado, que corresponde a um novo paradigma da política de segurança pública no Brasil, na medida em que articula políticas de segurança com ações sociais, dando ênfase à prevenção e buscando atingir as causas que levam à violência, muitas vezes ligadas a vulnerabilidades sociais. O programa inova, ademais, pelas ações multidisciplinares, que têm como eixo o respeito aos direitos humanos e a participação da sociedade civil.” (12.º CONGRESSO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE PREVENÇÃO AO CRIME E JUSTIÇA CRIMINAL, 2010).

enfrentamento da violência até a instalação de pontos de cultura, passando pela recuperação urbana das áreas vulneráveis, os programas de renda mínima e a capacitação dos policiais.

O IPEA também critica o programa porque ainda não se propôs a alterar o uso excessivo de força letal entre as polícias estaduais. A omissão sobre o controle da violência policial não passa despercebida, assinala o instituto especializado na análise de políticas públicas. Ao concluir diagnóstico sobre o desempenho do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) fez as seguintes considerações:

A questão mais importante para garantir bom desempenho do Pronasci, entretanto, está ligada à gestão do programa, sobretudo no que diz respeito à adesão das instituições de segurança pública e do Executivo estadual aos princípios da segurança cidadã. Neste ponto, o Pronasci não se propôs a alterar o quadro atual, no qual vigora uso excessivo da força letal como prática das polícias estaduais e em que se observam debilidades importantes nos mecanismos de controle interno e externo da ação policial. A omissão sobre controle da violência policial não passa despercebida, pois esta é contraditória com princípios gerais da segurança cidadã, que requer que segurança pública seja tratada como direito da cidadania. A gestão do programa tende a ser dificultada pelo fato de combinar ações muito díspares. O programa inclui ações no âmbito da segurança pública, diversos projetos sociais já realizados pelo governo federal e alguns novos projetos focalizados. Entretanto, este conjunto não parece ter sido montado de forma a criar de fato política com relações claramente estabelecidas entre ações previstas e resultados esperados, os quais possam ser precisamente avaliados e a esta atribuídos, com frentes que potencializem alcance das metas. Apesar dessas dificuldades, aspecto positivo do programa é o de incentivar participação dos municípios na elaboração das políticas de segurança pública, inclusive propondo planos locais com ações e metas estabelecidas. Nos estados e nos municípios onde o Executivo, sobretudo estadual, já está empenhado na construção de bases comunitárias para segurança pública, a gestão do Pronasci tende a ser mais bem conduzida e seus resultados mais promissores. (IPEA, 2009, p. 773).

O PRONASCI foi criado em outubro de 2007, sendo efetivamente implantado em 2008, ano destinado à execução orçamentária, enquanto que 2009 foi o ano do início da implementação dos projetos nos estados e municípios integrantes do programa. O que continuou sendo feito em 2010. Infere-se, portanto, que não há tempo suficiente para se fazer avaliação correta acerca de seu êxito, pois além dos repasses dos recursos, ainda existem os trâmites burocráticos para a execução dos projetos.

Desse modo, o sucesso do programa vai depender de fortes políticas de prevenção e de inclusão social, efetivadas nos três níveis de governo, fomentando, garantindo e consolidando nova concepção de segurança pública, afastada do modelo puramente repressivo, baseado no discurso “lei e ordem”, o qual tem efeito meramente simbólico, pois, consoante o disposto no artigo 144 da Constituição Federal, a segurança pública é dever do Estado, assim como é direito e responsabilidade de todos.

A segurança pública não melhora apenas com mais polícia na rua e com mais presídios. Não melhora, também, apenas com leis mais duras, com mais penas. Mas, com educação política, apoiada na reflexão sobre as causas da insegurança e estimulando a organização autônoma das comunidades para melhorar a qualidade de vida destas e aumentar a autoestima das pessoas aumentando o desejo de cidadania. E, principalmente, com a promoção de políticas que protejam grupos vulneráveis à ação violenta e arbitrária das agências do próprio sistema de justiça penal.

2.1.2 A 1.^a Conferência Nacional de Segurança Pública – 1.^a CONSEG

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) parece ter foco correto quando busca múltiplos resultados (família, escola, comunidade) e promove valores éticos e habilidades. Nesse contexto, é política pública de segurança que pode ser muito eficiente e deve ser mantida como ferramenta de prevenção e combate à violência e à criminalidade no Brasil, devendo ser ampliada e fortalecida. Contudo, a participação popular na discussão de políticas públicas voltadas para a formação da política criminal eficiente, com enfoque na segurança pública, é de grande importância.

Nesse sentido, o Ministério da Justiça, sensível à necessidade de se abrir espaço democrático nesse segmento, convocou a 1.^a Conferência Nacional de Segurança Pública (1.^a CONSEG), que ocorreu em Brasília, de 27 a 30 de agosto de 2009, na qual a sociedade civil, profissionais da área e governos discutiram e aprovaram a base de uma nova política para o setor.

O evento originou-se de proposta do Governo Federal à sociedade brasileira, visando grande e inovador debate nacional sobre a política de segurança pública. O objetivo da Conferência foi, além de definir princípios e diretrizes para a política nacional, consolidar instrumentos de participação social no âmbito da segurança pública.

Os conteúdos debatidos foram inseridos nos seguintes eixos temáticos: Eixo 1 – Gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo; Eixo 2 – Financiamento e gestão da política pública de segurança; 3 – Valorização profissional e otimização das condições de trabalho; Eixo 4 – Repressão qualificada da criminalidade; Eixo 5 – Prevenção social do crime e das violências e construção da cultura da paz; Eixo 6 – Diretrizes para o sistema penitenciário; Eixo 7 – Diretrizes para o sistema de prevenção, atendimentos emergenciais e acidentes.

Segundo a coordenadora-geral do encontro, Regina Miki, a construção coletiva do encontro reuniu, desde o princípio, representantes da sociedade civil, dos trabalhadores e gestores da segurança pública na busca de uma política de Estado para o setor. E afirmou:

O distanciamento histórico entre os diferentes segmentos e categorias – além da alta relevância da temática – constituiu uma conjuntura desafiadora, especialmente por se tratar de uma experiência inédita. Encaramos o desafio como oportunidade e optamos por inovações metodológicas, que foram debatidas e aprovadas pela Comissão Organizadora Nacional (COM) da 1.^a CONSEG e que demonstraram que os mecanismos de participação precisam ser dinâmicos para reforçar e maximizar a democracia. (BRASIL/MJ, 2009 c, p. 13).

O ministro da justiça da época, Tarso Genro, considerou animadores os resultados da Conferência:

O grande legado do processo conferencial, sem dúvida alguma, será a superação definitiva de um certo tipo de abordagem que identificava o tema da segurança pública como um a espécie de “ciência obscura”, acessível somente a especialistas e profissionais da área. A 1.^a CONSEG demonstra que através da participação democrática, o Estado brasileiro tem maiores e melhores condições de encontrar os meios para assegurar a todos os cidadãos o direito fundamental à vida segura. (BRASIL/MJ, 2009, c, p. 9).

Segundo o Relatório Final da 1.^a CONSEG, dentre os princípios debatidos e definidos para orientar a Política Nacional de Segurança Pública, dez foram priorizados na conclusão dos trabalhos da Conferência, a saber:

- 1) Ser uma política de Estado que proporcione a autonomia administrativa, financeira, orçamentária e funcional das instituições envolvidas, nos três níveis de governo, com descentralização e integração sistêmica do processo de gestão democrática, transparência na publicidade dos dados e consolidação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, com percentual mínimo definido em lei e assegurando as reformas necessárias ao modelo vigente.
- 2) Pautar-se na manutenção da previsão constitucional vigente dos órgãos da área, conforme artigo 144 da Constituição Federal.
- 3) Ser pautada pela defesa da dignidade da pessoa humana, com valorização e respeito à vida e à cidadania, assegurando atendimento humanizado a todas as pessoas, com respeito às diversas identidades religiosas, culturais, étnico-raciais, geracionais, de gênero, orientação sexual e as das pessoas com deficiência. Deve ainda combater a criminalização da pobreza, da juventude, dos movimentos sociais e seus defensores, valorizando e fortalecendo a cultura da paz.
- 4) Fomentar, garantir e consolidar uma nova concepção de segurança pública como direito fundamental e promover reformas estruturais no modelo organizacional de suas instituições, nos três níveis de governo, democratizando, priorizando o fortalecimento e a execução do SUSP – Sistema Único de Segurança Pública -, do PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – e do CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública com Cidadania.
- 5) Pautar-se pelo reconhecimento jurídico-legal da importância do município como co-gestor da área, fortalecendo sua atuação na prevenção social do crime e das violências.
- 6) Ser pautada na intersetorialidade, na transversalidade e na integração sistêmica com as políticas sociais, sobretudo na área da educação, como forma de prevenção do sinistro, da violência e da criminalidade, reconhecendo que esses fenômenos têm origem multicausal (causas econômicas, sociais, políticas, culturais etc.) e que a competência de seu enfrentamento não pode ser de responsabilidade exclusiva dos órgãos de segurança pública.

7) Reconhecer a necessidade de reestruturação do sistema penitenciário, tornando-o mais humanizado e respeitador das identidades, com capacidade efetiva de ressocialização dos apenados, garantindo legitimidade e autonomia na sua gestão, privilegiando formas alternativas à privação da liberdade e incrementando as estruturas de fiscalização e monitoramento.

8) Estar fundamentada no fortalecimento da família, na educação como garantidora da cidadania e de condições essenciais para a prevenção da violência. Deve ser assumida por todos os segmentos da sociedade com vistas ao resgate de valores éticos e emancipatórios. Deve ainda considerar os trabalhos da área como educadores, enfatizando sua formação humanística.

9) Estabelecer um sistema nacional de conselhos de segurança autônomos, independentes, deliberativos, participativos, tripartites para favorecer o controle social nas três esferas do governo, tendo o Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP como importante instância deliberativa de gestão compartilhada.

10) Estar pautada na valorização do trabalhador da área por meio da garantia de seus direitos e formação humanista, assegurando seu bem estar físico, mental, familiar, laboral e social. (BRASIL/MJ, 2009 c, p. 80, grifo nosso).

Juntamente com os princípios, quarenta diretrizes também foram aprovadas e servirão de base para esse novo paradigma de segurança pública iniciado pelo PRONASCI e potencializado por meio dos debates promovidos pela 1.^a CONSEG.

Verifica-se, assim, que a 1.^a CONSEG foi parte do processo que busca a definição e implementação de política de Estado no âmbito da segurança pública no Brasil. E conforme se depreende dos princípios aprovados, teve como meta, dentre as ações prioritárias, a reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP).

Reestruturar o CONASP se tornou medida obrigatória dentro do paradigma participativo vislumbrado para se trabalhar a questão da segurança pública, haja vista que o modelo institucional anterior encontrava-se desativado e não contemplava a representação de todos os segmentos. O Conselho Nacional de Segurança Pública pré-CONSEG era composto por representantes dos órgãos gestores e das forças policiais e, exceto pela previsão de participação do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil, não havia qualquer representante da sociedade civil organizada entre seus membros. (BRASIL/MJ, 2009 c, pp. 92-93).

No marco do Estado Democrático de Direito a questão da segurança pública não pode estar dissociada da política criminal de prevenção do delito. E programa eficaz de prevenção, como bem observa García-Pablos de Molina (2008, p. 415), é aquele que se aproxima das causas do conflito que o delito exterioriza. Reconhecendo que o crime é problema social e comunitário e, que, portanto, a prevenção deve ser contemplada, antes de tudo, como prevenção social e comunitária, sustenta o referido autor:

Trata-se de um compromisso solidário da comunidade – não só do sistema legal e das suas repartições oficiais – que mobiliza todos os seus integrantes para solucionar um conflito doloroso. O protagonismo e liderança da referida intervenção correspondem à comunidade. (2008, p. 415).

O CONASP precisava não apenas ser reativado, mas funcionar em bases mais representativas. Assim, no espírito da 1.^a Conferência Nacional de Segurança Pública, em 26 de agosto de 2009, de forma simbólica, foi publicado o Decreto n.º 6.950,³⁸ fundamentado nos resultados das etapas preparatórias da CONSEG, no qual ficou estabelecido que as decisões do CONASP possuem caráter consultivo e também deliberativo e, com a homologação ministerial, ganham força normativa.

O referido Decreto determinou a instalação de um CONASP transitório, reestruturado, composto de 39 conselheiros, sendo 40% de representantes da sociedade civil, 30% dos trabalhadores da área de segurança pública e os outros 30% por gestores, sendo o ministro da justiça o presidente do Conselho.

Foi estabelecido que os mandatos dos conselheiros empossados logo após a CONSEG seria de um ano, pois os membros do Conselho permanente seriam escolhidos em 30 de agosto de 2010, por meio de voto eletrônico, em cuja eleição poderiam votar pessoas de todo país, via *internet* ou presencialmente, desde que cadastrados antecipadamente.

Segundo consta no *site* do Ministério da Justiça, a primeira eleição direta para escolher os integrantes do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) foi realizada na data apazada e o resultado foi divulgado no mesmo dia. Pessoas de todo país, cadastradas antecipadamente, puderam participar da votação, a qual foi decidida em primeiro turno. Foram escolhidos nove representantes dos trabalhadores de segurança pública e doze da sociedade civil, sendo seis para entidades e seis para fóruns, redes e movimentos sociais. As nove vagas restantes foram preenchidas por gestores designados pelo presidente do Conselho, o ministro da justiça. (BRASIL/MJ, 2010).

A primeira colocação na votação coube ao Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), entidade da sociedade civil, representada por Cíntia Luz, a qual afirmou que a participação de todos os segmentos dá legitimidade às decisões do Conselho, destacando, ainda, que esse CONASP terá uma cara mais próxima da população brasileira, discutindo as questões práticas dos problemas de segurança pública no Brasil.

Para a secretária-executiva do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), Regina Miki, a eleição trouxe grandes novidades. “Nós pacificamos de uma vez por todas um processo que foi iniciado em dezembro de 2007, quando o Ministério da Justiça - MJ idealizou a Conferência Nacional de Segurança Pública, na qual um dos principais produtos era a reestruturação de um Conselho eleito democraticamente”, ressaltou. Concluiu a

³⁸ O novo CONASP tem também nova regulamentação que disciplina seu funcionamento, o Decreto n.º 7.413, de 30 de dezembro de 2010.

secretária que as entidades e redes que compõem o novo Conselho é bastante representativa, contemplando os excluídos. O resultado da eleição foi o seguinte:

Fóruns, Redes e Movimentos Sociais

- Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH)
- Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) e Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (FENDH)
- Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Travestis e Transexuais (ABGLT)
- Fórum Nacional de Juventude Negra (FONAJUNE)
- Rede Desarma Brasil
- Coletivo de Entidades Negras (CEN Brasil)

Entidades

- Instituto de Estudos da Religião (ISER) e Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)
- Observatório de Favelas do Rio de Janeiro e Redes de Desenvolvimento da Maré
- Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP)
- Pastoral Carcerária Nacional (ASAAC)
- Conselho Federal de Psicologia (CFP)
- Viva Rio

Trabalhadores

- Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF) e Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL)
- Associação dos Oficiais Militares Estaduais do Brasil (AMEBRASIL)
- Sindicato dos Agentes Penitenciários Federais (SINDAPEF)
- Associação Nacional de Entidades de Praças Militares Estaduais (ANASPRA)
- Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais (FENAPRF)
- Confederação Brasileira dos Trabalhadores Policiais Civis (COBRAPOL)
- Federação dos Profissionais em Papiloscopia e Identificação (FENAPPI)
- Associação Brasileira de Criminalística (ABC) e Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais (APCF). (BRASIL/MJ/CONASP, 2010).

Como bem asseveram Rattón, Alencar e Galvão (2008, p. 129), “somente com o envolvimento da Academia, dos movimentos sociais e dos operadores e gestores da segurança pública, será possível concretizar a democratização da segurança no Brasil.”

O Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), portanto, ainda é projeto em construção coletiva. Espera-se que a consolidação desse Conselho se constitua em espaço privilegiado, efetivamente democrático, capaz de efetivar os princípios e diretrizes aprovados na 1.^a Conferência Nacional de Segurança Pública, controlando a execução da política nacional de segurança pública, sugerindo alterações na legislação e acompanhando a aplicação dos recursos.³⁹

Diante do ineditismo desse ambiente de discussão sobre segurança pública no Brasil, o qual está sendo consolidado, e da inexperiência na elaboração democrática de políticas públicas nessa área, o Ministério da Justiça (MJ), no dia 21 de julho de 2010, firmou acordo de cooperação técnica com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para execução do projeto de pesquisa *Participação Social e Governança Democrática da Segurança Pública*. O Instituto vai pesquisar indicadores e monitorar informações de forma sistêmica. (BRASIL/ MJ/CONASP, 2010).

Pelo acordo, as pesquisas gerarão banco de dados para uso continuado e permitirão que o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) tenha em mãos quadro mais real da atualidade e, dessa forma, possa auxiliar na atividade dos conselheiros na tarefa de orientação sobre a segurança pública.

Em termos de efetividade, o mais importante é que as políticas públicas na área da segurança sejam diagnósticas e avaliadas para que sejam fortalecidas, modificadas ou verdadeiramente implementadas, a fim de corresponderem aos princípios e diretrizes aprovados na 1.^a CONSEG, os quais geraram grandes expectativas e esperanças aos representantes da sociedade civil que lá estiveram e que sonham com a construção de uma nova cultura de participação democrática nesse segmento. É imprescindível, portanto, que o debate continue e seja aprofundado.

2.1.3 O Projeto Começar de Novo do Conselho Nacional de Justiça – CNJ

Dentro da ótica de se trabalhar segurança pública por meio da prevenção, outro programa foi lançado no Brasil, sendo que, desta vez, no âmbito do Poder Judiciário. O

³⁹ A Carta de Salvador, documento gerado no final do 12.^o Congresso das Nações Unidas de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, trouxe várias recomendações para os Estados-membros da ONU, dentre elas, destaca-se a de número 27: *Reconhecemos que o desenvolvimento e a adoção de políticas de prevenção ao crime bem como sua monitoração e avaliação são de responsabilidade dos Estados. Acreditamos que estes esforços devem se basear em abordagens participativas, colaborativas e integradas que incluam todos os envolvidos incluindo sociedade civil.* (12.^o CONGRESSO DAS NAÇÕES UNIDAS DE PREVENÇÃO AO CRIME E JUSTIÇA CRIMINAL, 2010).

Plenário do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)⁴⁰ aprovou, em 27 de outubro de 2009, a Resolução n.º 96, a qual disciplinou o Projeto Começar de Novo, o qual, segundo informações contidas em *folder* informativo, distribuído nacionalmente pelo referido Conselho, “trata-se de um projeto institucional com o objetivo de integrar órgãos do poder público e da sociedade civil no processo de execução penal, que compreende não só a prevenção e a punição, mas também a reinserção social do apenado”, por meio de capacitação profissional e (re)inclusão dessas pessoas no mercado de trabalho. (BRASIL/CNJ, 2009).

Ao apresentar o plano do projeto, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), forneceu as seguintes explicações:

Conquanto não tenhamos no Brasil estudos precisos sobre a taxa de reincidência, em seu sentido amplo, os mutirões carcerários têm evidenciado um contingente significativo de pessoas com mais de um processo nas varas criminais e nas varas de execução penal, indicando ser alto o índice de reincidência, compatível com levantamentos que a fixam entre 60 e 70%. Taxas de reincidência altas têm reflexo direto na segurança pública, e a sua redução, dentre outras medidas, passa pela implementação de programas consistentes de ressocialização. Destaque-se que, além do caráter preventivo e punitivo, a execução penal deve também proporcionar condições para a harmônica integração social das pessoas encarceradas. Nesse contexto, evidencia-se a necessidade da integração de órgãos do poder público e da sociedade civil no processo de execução da pena, compreendida esta em suas funções preventiva, punitiva e de reinserção social. (BRASIL/CNJ, 2009).

No mês de novembro do mesmo ano, a população brasileira começou a ouvir ou ver peças publicitárias veiculadas em emissoras de rádio e televisão, bem quanto pela *internet*, que abordavam o dilema de egresso do sistema carcerário em procurar emprego ou retornar à criminalidade. Foi lançada, assim, campanha de mobilização para a criação de rede de cidadania em favor do público-alvo do projeto, a saber: presos, egressos do sistema carcerário e cumpridores de medidas e penas alternativas.

A sociedade precisa entender que se torna quase impossível a reintegração social do apenado se existir repulsa coletiva pelo simples fato do mesmo ter sido condenado criminalmente. Ou, como afirma Baratta:

Antes de falar de educação e de reinserção é necessário, portanto, fazer um exame do sistema de valores e dos modelos de comportamento presentes na sociedade em que se quer reinserir o preso. Tal exame não pode senão levar à conclusão, pensamos, de que a verdadeira reeducação deveria começar pela sociedade, antes que pelo condenado. (1999, p. 186).

⁴⁰ No Brasil, o Conselho Nacional de Justiça - CNJ foi criado em 31 de dezembro de 2004 e instalado em 14 de junho de 2005. É órgão do Poder Judiciário encarregado de controlar a atuação administrativa e financeira dos demais órgãos daquele poder, bem como de supervisionar o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. Busca, ainda, por intermédio de ações e parcerias com a sociedade civil, a prestação jurisdicional mais humanizada.

Verifica-se que, ao contrário do PRONASCI, que tem foco maior nas prevenções primária e secundária da criminalidade, ou melhor, busca evitar o cometimento do delito e atuar nas áreas de risco, o Projeto Começar de Novo se foca na prevenção terciária, ou seja, busca diminuir o índice da reincidência criminal por meio da inclusão produtiva. Como pontua Sanches (2007, p. 420), a dificuldade de inserção das minorias no mercado de trabalho não é um fato recente e permanece na realidade brasileira. A discriminação em face de grupos socialmente vulneráveis permanece cada vez mais visível.

As pessoas condenadas criminalmente são vítimas de preconceitos e encontram várias dificuldades para ingressar e permanecer no mercado de trabalho. Mesmo os egressos do sistema carcerário, os liberados condicionais e os cumpridores de penas e medidas alternativas sofrem estigmatização social, simplesmente por terem sido sancionados pela Justiça Penal.

Nesse contexto, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ ao lançar o Projeto Começar de Novo, teve por objetivo sensibilizar a sociedade brasileira para refletir sobre a questão do sistema penal e entender que quando se oferece oportunidade de recolocação de apenados no mercado de trabalho, com certeza se diminui o índice de reincidência criminal, o que reflete diretamente na questão da segurança pública.

Várias ações já foram realizadas em âmbito nacional, tais como:

Foi criado o Portal de Oportunidades do Projeto Começar de Novo, disponibilizado no *site* do CNJ, visando formar rede nacional de reinserção social por meio de cadastramento das entidades públicas e privadas que queiram oferecer propostas de cursos e vagas de emprego destinadas para o público-alvo do projeto com auxílio dos grupos de gestores nos estados que farão ponte entre as ofertas e os interessados nas vagas. Esse Portal é acessível ao público em geral e está sendo implantado gradativamente. (BRASIL/CNJ, 2010).

Conforme informações retiradas do referido *site*, o Conselho também já assinou Termos de Cooperação Técnica com alguns estados e municípios no sentido da inclusão de reserva de vagas nos editais de licitação de obras e serviços públicos. Nos termos exige-se que as empresas ganhadoras destinem percentual das vagas de trabalho a presos, egressos do sistema carcerário e cumpridores de medidas e penas alternativas, visando a promover a redução da reincidência criminal.

Nesse sentido foi assinado Termo de Cooperação Técnica entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Ministério do Esporte e todos os Estados e Municípios que sediarão os jogos da Copa do Mundo de 2014. O objetivo é a conjugação de esforços com vistas à efetiva implantação de programa de reinserção social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como adolescentes em conflito com a lei, com incentivo ao

trabalho e à profissionalização, buscando proporcionar condições para a harmônica integração social dos mesmos.

Por esse acordo os partícipes se comprometem a editar atos normativos que disciplinem a inclusão de reserva de vagas, nos editais de licitação de obras e serviços públicos relativos aos eventos da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo de 2014. À proponente vencedora é imposto, quando da execução do contrato, disponibilizar vagas ao público-alvo do projeto e aos adolescentes em conflito com a lei, ao menos na seguinte proporção: 5% (cinco por cento) das vagas quando da contratação de vinte ou mais trabalhadores; 1 (uma) vaga quando da contratação de 6 (seis) a 19 (dezenove) trabalhadores, facultada a disponibilização de vaga para as contratações de até 5 (cinco) trabalhadores.

Ainda foram celebrados convênios com entidades da sociedade civil, a exemplo do Termo de Cooperação Técnica firmado com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) para fins de capacitação dos apenados.

Consoante o parágrafo 2.º do artigo 1.º da Resolução n.º 96/2009, os Tribunais de Justiça dos estados devem implantar o Projeto Começar de Novo no âmbito de sua jurisdição. Todas as ações em âmbito estadual são reportadas ao CNJ, o qual faz o cadastro em seu Portal de Oportunidades.

Cita-se como exemplo o estado do Amazonas, o qual já assinou Termos de Cooperação Técnica com instituições que promovem capacitação profissional ao público-alvo do projeto (AMAZONAS, 2010). Além disso, grande passo foi dado pelo Parlamento Municipal de Manaus, em março de 2010, ou seja, a edição de lei visando a reintegração de apenados por meio de reserva de vagas para prestação de serviços em obras contratadas pela administração pública municipal. A Lei n.º 1.428/2010 já está em vigor e dispõe sobre a inclusão nos editais de licitação de obras e serviços públicos municipais, a exigência de que as empresas ganhadoras destinem percentual de pelo menos 3% (três por cento) do número total de vagas de trabalho a presos, egressos do sistema carcerário e cumpridores de medidas e penas alternativas, visando a promover a redução da reincidência criminal. (MANAUS, 2010).

As ações do Projeto Começar de Novo no âmbito do Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM) também estão sendo apoiadas pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), visando a incentivar a disponibilização de mais vagas de trabalho ao público-alvo do projeto e a implantação de unidades produtivas das empresas do Polo Industrial de Manaus (PIM) dentro do Complexo Penitenciário. (AMAZONAS, 2011).

Entende-se que o tratamento diferenciado dispensado aos condenados, por meio dessas ações não viola o princípio constitucional da igualdade, pois a efetivação do direito social ao trabalho do condenado pelo Estado justifica-se pelas dificuldades enfrentadas pelo mesmo. No caso do apenado preso, a inexistência de liberdade para procurar emprego, e, em todos os casos de condenação, o estigma e o preconceito da comunidade, que impedem a sua reintegração social.

Ao apresentar enfoque psicológico sobre homem preso, Guimarães (2002, p. 297) sustenta que “para se pretender que o preso possa ter uma vida dentro dos padrões sociais, é necessário oferecer alternativas de crescimento através de meios lícitos que criem perspectivas de vida digna, melhores do que aquelas conhecidas pelo preso.” Dentre os meios lícitos elenca o trabalho e a busca de qualificação por meio de cursos profissionalizantes.

Por se tratar de direito social garantido constitucionalmente, o trabalho deve ser assegurado a todo brasileiro que se encontra apto a exercer o labor, inclusive aos apenados, haja vista que a pena não impõe a exclusão desse direito, o qual não é atingido pela condenação.

Como a legislação brasileira não consegue, por si só, impedir as consequências nefastas da condenação criminal, faz-se necessário que o Estado assegure a integração das pessoas que sofreram condenação criminal por meio de políticas públicas eficazes. A garantia de trabalho às pessoas sancionadas pela Justiça Penal representa alternativa viável e adequada de reintegração do apenado ao convívio social, contribuindo para a redução dos índices de reincidência.

O Projeto Começar de Novo foi implantado em outubro de 2009, sendo assim, não é possível ainda fazer balanço abrangente de seus resultados, exceto pelos números disponibilizados no *site* do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), os quais já apontam número significativo de vagas de empregos para o público-alvo do programa, além de vários Termos de Cooperação Técnica efetuados com instituições que propiciam capacitação profissional aos apenados.

O mais importante, neste momento, é acreditar na viabilidade do projeto, pois se não há crença, não há ações para sua implementação. Deve-se crer, principalmente, que é possível desconstruir os efeitos nocivos da condenação criminal. Não com tratamento, mas com estratégias que possibilitem a retomada do vínculo entre partes que haviam rompido o

relacionamento, ou seja, a sociedade e o apenado, para que este último descubra o cidadão que está dentro dele.⁴¹

Merece destaque, também, que no que se refere às penas e medidas alternativas, especificamente, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução n.º 101, de 25/01/10, a qual estabelece que os Tribunais de Justiça dos estados devem criar varas especializadas em execução de penas e medidas alternativas, centrais de acompanhamento e núcleos de monitoramento, dependendo da realidade local. A exigência de equipe psicossocial de apoio é item constante da mencionada resolução, bem como a criação de cadastro único de penas e medidas alternativas, sob a supervisão das corregedorias dos Tribunais.

Essa Resolução se traduz em grande reforço para a execução penal alternativa no país, a qual será analisada em maior profundidade nos próximos capítulos, todavia se faz necessário que antes se esclareça quais os modelos de Justiça Penal existentes hoje no Brasil.

2.2 Modelos de Justiça Penal no Brasil

Segundo Gomes (2002, p. 17-18), o sistema penal brasileiro encontra-se subdividido em:

a) *modelo penal clássico*: destinado às infrações penais de grande potencial ofensivo, centrado na pena de prisão e tendo como base o devido processo penal clássico;

b) *novo modelo de justiça penal*: voltado para as infrações penais de menor e médio potencial ofensivo, tendo por fundamento a não aplicação de pena de prisão.

Nesse sentido já advertia o referido autor em obra anterior:

Doravante, para bem se compreender o sistema de Justiça Penal brasileiro, deve-se partir da premissa de que dentro dele existem dois subsistemas: o clássico, que privilegia o encarceramento porque acredita na função dissuasória da prisão, e o alternativo, que procura sancionar o infrator conforme a gravidade da infração, com penas e medidas alternativas, isto é, sem retirá-lo do convívio familiar, profissional e social (1999, p. 99).

García-Pablos de Molina e Gomes (2008, p. 547) denominam o novo modelo de justiça penal de subsistema alternativo. E acrescentam que esse foi implantado, ao lado do

⁴¹ Ao afirmar que a natureza humana é fundamentalmente digna de confiança Rogers conclui: “Quando conseguimos libertar o indivíduo da sua atitude de defesa, de modo a que ele se abra ao vasto campo das suas próprias necessidades bem como ao campo igualmente vasto das exigências do meio e da sociedade, podemos confiar que suas reações serão positivas, progressivas e construtivas. Não precisamos perguntar quem o socializará, pois uma das suas próprias necessidades mais profundas é a de se associar e de se comunicar com os outros. A medida que o indivíduo se torna mais plenamente ele mesmo, torna-se igualmente socializado de maneira mais realista”. (1999, p. 222).

subsistema clássico, com aspiração de definitividade, haja vista que se constitui em programa avançado, ao menos no plano formal, de penas e medidas alternativas à prisão.

Pode-se afirmar, portanto, que o Direito Penal brasileiro possui duas vertentes: o direito penal clássico, o qual oferece como resposta ao crime a pena privativa de liberdade, e o direito penal que responde ao delito com aplicação de penas e medidas alternativas.

2.1.1 Modelo penal clássico

O modelo penal clássico tem como eixo a pena de prisão, a qual se traduz na restrição da liberdade do condenado criminalmente, que passa a cumprir a sanção penal em estabelecimento prisional, pelo tempo determinado na sentença condenatória.

O artigo 33, *caput*, do Código Penal brasileiro estabelece duas espécies de penas privativas de liberdade: a reclusão e a detenção, cujas diferenças estão fundamentalmente nas consequências, diretas ou indiretas. Somente os crimes mais graves são punidos com pena de reclusão, a qual pode ser cumprida em regime fechado (estabelecimento penal de segurança máxima ou média), semi-aberto (colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar) e aberto (liberdade durante o dia e recolhimento noturno em casa do albergado ou estabelecimento similar). A pena de detenção somente pode ser cumprida nos regimes semi-aberto e aberto, salvo em caso de cumprimento insatisfatório, quando poderá ser regredida ao fechado.

O parágrafo 2.º do artigo 33 estabelece o regime progressivo para o cumprimento da pena privativa de liberdade, segundo o mérito do condenado, o qual está vinculado ao princípio da individualização da pena, pois o processo individualizador não se encontra apenas na fase da cominação da pena, mas também durante a execução penal, quando o condenado pode ter diminuída a intensidade de sua pena de acordo com sua conduta ou comportamento.

Infere-se, ainda, que o sistema progressivo de cumprimento de pena também está vinculado ao princípio maior do Estado de Direito, o da legalidade, que rege de forma imperativa as relações entre o direito e a liberdade do cidadão, bem como ao princípio da humanidade da pena, haja vista que, sem a progressão, a pena se resumiria ao seu caráter retributivo.

Segundo Silva Franco (2001, vol. 1, pp. 544-545), “o sistema progressivo tem, necessariamente, de deixar à mostra a vertente ressocializadora, e de ressaltar o ‘mínimo ético’ que deve informar toda a execução penal”, ou seja, atenuar o impacto nocivo da pena

de prisão sobre o condenado, estimulando-o ao exercício de direitos não atingidos pela condenação, visando a sua reintegração à sociedade.

Como afirma Ferrajoli (2002, p. 32), na ótica do direito penal mínimo, a única justificção para o Direito Penal é o seu papel de lei do mais fraco, não devendo ser utilizado para uma defesa genérica. Se no momento do crime o mais fraco é a vítima e no do processo é o acusado, no momento da execução penal a fragilidade está na pessoa do condenado. Da mesma forma que o Direito Penal deve minimizar a violência dos delitos também lhe cabe atenuar a aflição das penas.

A reintegração social do condenado, entretanto, não é tarefa fácil, principalmente nos modelos de sistema penitenciário existentes. Como sustenta Sá:

Não é coisa fácil, porém, não porque ele tenha as “marcas”, os traços de uma “personalidade criminosa”, a idéia essa hoje totalmente descartada da Criminologia, mas sim porque ele tem as “marcas” da prisão, o que é coisa bem diferente. A prisão deixa “feridas” profundas na “alma” do sentenciado e do ex-presidiário. Essas feridas são resultantes em grande parte do fenômeno da prisionização. Assim como existe a contaminação hospitalar, também existe a contaminação carcerária, de consequências profundamente deletérias para a mente do encarcerado. (2002, p. 213).

A pena privativa de liberdade é a forma mais extremada do controle penal. É mal de que ainda não se pode livrar. Todavia, a forma como é executada no Brasil e em vários outros países, atua como geradora de desigualdades, pois em vez de combater a criminalidade, ajuda a estimulá-la e, além de não trazer qualquer benefício, o segregamento do apenado sem o mínimo respeito aos seus direitos fundamentais produz efeitos desastrosos em relação a ele e aos seus familiares, entregues ao abandono e carentes de recursos para as suas sobrevivências.

Nesse sentido, ao analisar a suposta racionalidade funcional do sistema penitenciário moderno Zolo conclui que:

O cárcere é simplesmente lugar de aflição – às vezes de verdadeira tortura física e psíquica – e de violação dos mais elementares direitos dos cidadãos. Ele funciona como um lugar de auto-identificação do detento: alimenta subculturas da transgressão, determina e distribui identidades inapagáveis aos que entram nele, ainda que para períodos breves, atribui competências e inclinações psicológicas que, na esmagadora maioria dos casos, não ajudam na reintrodução do condenado na vida civil, mas, pelo contrário, dela o excluem definitivamente. (2002, p. 34).

No mesmo sentido, Foucault (2002, p. 221) afirma que “as prisões não diminuem a taxa de criminalidade: pode-se aumentá-las, multiplicá-las ou transformá-las, mas a quantidade de crimes e criminosos permanece estável, ou, ainda pior, aumenta.”

Ocorre que o momento atual vivenciado no país, da difusão do medo, da insegurança e da desordem, reforça a tese de que a prisão, por si só, é a medida mais adequada para combater a criminalidade. Significativa parcela da sociedade reivindica o endurecimento de

penas achando que a impunidade predomina no país. O número de encarcerados não para de crescer no Brasil, mas não se comprova que a adoção de legislação mais dura na área criminal e o conseqüente aumento da população carcerária é o caminho para reduzir a violência.

Reforça-se esta conclusão com os números apresentados pelo Ministério da Justiça, os quais indicam que em dezembro de 2010 as prisões brasileiras abrigavam 496.251 mil presos. Se comparados com os dados de dezembro de 2009, verifica-se um crescimento de 22.625 mil presos de ano para outro. (BRASIL/MJ/INFOPEN, 2011).

Dados do Ministério da Justiça ainda dão conta de que, em dezembro de 2010, 44% do total das pessoas encarceradas cumpriam prisão provisória. Tal número é preocupante, se levarmos em conta pesquisa realizada pelo Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (ILANUD), em 2006, a qual aponta que, quando são julgados, 25% dos presos provisórios no Brasil podem receber penas alternativas. Ou seja, ficam presos e, quando condenados, podem ser soltos. Fala-se tanto em impunidade e nunca se teve tantas pessoas presas no Brasil.

Em análise sobre o crescimento da população carcerária na América Latina e Caribe, Carranza (2009, p. 66) explica que as políticas criminológicas centradas na pena de prisão e o cometimento de mais delitos são fatores que se retroalimentam e justificam esse aumento. Segundo o referido autor, a partir da década de oitenta verificou-se o surgimento de novas leis penais pretendendo resolver o problema do delito e, também, de outros problemas sociais com penas severas. Em muitos casos, com o único objetivo de superar conjunturas políticas, respondendo ao alerta social e, às vezes, alimentando o alerta a partir da informação falsa ou exagerada.

As pesquisas indicam, portanto, que o endurecimento das leis penais somente aumenta o número de encarceramento, mas não tem impactos significativos nos índices de criminalidade. Por exemplo, os resultados da pesquisa realizada no Sistema Prisional do Distrito Federal pelo Grupo Candango de Criminologia, vinculado à Universidade de Brasília (UNB), em 2009, demonstram que, em relação aos crimes de roubo e furto, quanto mais grave o regime de pena, maior o índice de reincidência apresentado. Além disso, o menor índice de reincidência apurado foi dos réus que não passaram pela prisão provisória e resolveram suas pendências na Justiça Penal por meio da medida alternativa de suspensão condicional do processo, os quais apresentaram índice de reincidência de 24,2%. (CASTILHO e BARRETO, 2009, p. 97).

Para as mesmas autoras (2009, p. 97), os dados resultantes da pesquisa, relativamente aos condenados à pena privativa de liberdade, apresentaram os seguintes índices de

reincidência: regime aberto: 41,6%; regime semi-aberto: 49,6%; e regime fechado: 53,1%. Ou seja, o regime mais grave apresentou o maior índice de reincidência, índice que foi reduzindo conforme diminuiu a severidade do regime.

Tais dados poderiam levar a crer que os regimes mais graves são sempre vinculados à gravidade do delito, por isso os criminosos que praticam crimes mais graves reincidem mais. Mas isso nem sempre é verdade, pois o roubo majorado pelo emprego de arma (artigo 157, § 2.º, inciso I, do Código Penal), por exemplo, tanto pode ser aquele em que o infrator rende alguém com arma de fogo, em ação estrategicamente planejada e visando ganho ilícito, quanto aquele em que o usuário de drogas subtrai corrente de pescoço, amedrontando a vítima com pequeno canivete, para, posteriormente, vender o objeto roubado e comprar substância entorpecente. A incidência penal é a mesma, mas não a gravidade do delito.

O grau de lesividade do crime, portanto, nem sempre está diretamente vinculado ao quantum de pena aplicada, todavia é isso que prepondera no momento da aplicação da pena para a imposição de regime mais gravoso de cumprimento da pena privativa de liberdade.

Os dados apresentados sobre reincidência criminal reforçam o que se apontou anteriormente, no sentido de que a pena de prisão deixa “marcas” que acabam fomentando o desenvolvimento de “carreira criminosa”, decorrente do fenômeno da prisionização, o qual reduz, consideravelmente, as oportunidades de reintegração social a partir do estigma produzido pela condenação criminal.

Baratta (1999, pp. 184-185) refere-se ao fenômeno da prisionização como a “assunção das atitudes, dos modelos de comportamento, dos valores característicos da subcultura carcerária.” E conclui que a interiorização desses aspectos da subcultura carcerária é inversamente proporcional às chances de reinserção na sociedade livre.

Tal posicionamento é reforçado por Santos, que ao criticar o fracasso histórico do projeto técnico-corretivo da prisão afirma:

Ao nível da execução da pena, em geral, admitida como *ultima ratio* da política social, a introdução do condenado na prisão inicia um duplo processo de *desculturação* progressiva, consistente no desaprendizado dos valores e normas próprias da convivência social; um processo de *aculturação* simultâneo, consistente no aprendizado forçado dos valores e normas próprios da vida na prisão: os valores da violência e da corrupção – ou seja, a prisão só ensina a viver na prisão. Após o cumprimento da pena, esse processo de recíproca desestruturação e reestruturação da personalidade atualmente conhecido como *prisonalização* do condenado, é agravado pelo retorno do egresso às mesmas condições sociais adversas que estavam na origem da criminalização anterior. (2002, p. 55, grifo do autor).

Segundo dados do Ministério da Justiça, no final de 2010 o déficit no sistema carcerário era de 164.624 vagas, o que demonstra a existência de superlotação carcerária no país. Para Bitencourt (2004, p. 156), a superlotação carcerária leva à drástica redução de

aproveitamento de outras atividades que poderiam ser desenvolvidas com os reclusos, bem como, ao reduzir a privacidade, facilita grande quantidade de abusos sexuais e de condutas inconvenientes. (BRASIL/MJ/INFOPEN, 2011).

Os efeitos da superlotação carcerária também são mencionados por Carranza ao discorrer sobre a discrepância entre direito e realidade carcerária. Segundo o autor:

A psicologia experimental verificou que reduzindo o espaço mínimo vital ou “espaço defensivo” dos animais ou das pessoas gera-se agressividade e violência. Se em razão de uma quarentena, uma razão sanitária ou de qualquer natureza, um grupo de pessoas reunidas em um salão de conferências se visse obrigado a permanecer junto comendo e dormindo durante somente um mês, logo surgiriam graves problemas de convivência, eventualmente violentos, muito difíceis de resolver. (2009, p. 64, tradução nossa).

Outros dados significativos, coletados em dezembro de 2010, demonstram que mais da metade dos atos ilícitos foram cometidos contra o patrimônio e que 32% dos presos estão na faixa etária de 18 a 21 anos. Além do que, 25.319 das pessoas que estavam encarceradas, naquele período, foram considerados analfabetos, 55.783 somente alfabetizados e 201.936 possuíam ensino fundamental incompleto. (BRASIL/MJ/INFOPEN, 2011).

Relativamente a estes últimos dados, fica evidente que o sistema penal não é neutro, nem igualitário, pois atinge quase sempre os mais vulneráveis. Confirma-se cada vez mais que a intervenção punitiva é máxima, sobretudo, em relação à população mais pobre. Ao que parece o discurso garantista após a redemocratização do país se distancia muito da prática. Assim, “a urgência, no Brasil como na maioria dos países do planeta, é lutar em todas as direções não contra os criminosos, mas contra a pobreza e a desigualdade.” (WACQUANT, 2001, p. 12).

Nessa ótica, parece bastante atual a análise feita pelo jornal *La Phalange*⁴² nos meados do século XIX e citada por Foulcault:

A prostituição patente, o furto material direto, o roubo, o assassinato, o banditismo para classes inferiores; enquanto que os esbulhos hábeis, o roubo indireto e refinado, a exploração bem feita do gado humano, as traições de alta tática, as espertezas transcendentais, enfim todos os vícios e crimes realmente lucrativos e elegantes, em que a lei está alta demais para atingi-los, se mantêm monopólio das classes superiores. (2002, p. 261).

Mas o clamor punitivo não pára, predominando a indiferença da sociedade brasileira em relação à realidade carcerária, fenômeno este salientado por Rabenhorst:

Com efeito, mesmo tendo consciência de que vive em um dos países mais injustos do mundo, a sociedade brasileira não se sensibiliza com a profunda ilegitimidade de seu sistema penal [...] Dominada por um processo de produção de opinião

⁴² Segundo Foulcault (2002, p. 240), o *La Phalange* apresentava um contranoticiário policial, considerando a não existência de uma natureza criminosa, mas de jogos de força que, segundo a classe a que pertencem os indivíduos, os conduzirão ao poder ou à prisão.

nitidamente ideológico, conduzido com virulência por programas diários de rádio e de tevê, ela é insensível às práticas usuais de linchamentos, tortura e eliminação de detentos. Sem perceber que sua justiça punitiva, legal e extralegal, é extremamente seletiva e estigmatizante [...] (RABENHORST, 2002, p. 49).

Apesar da Constituição Federal em seu artigo 5.º, inciso XLIX, garantir proteção e respeito à pessoa do preso, incluindo respeito e proteção à integridade física e moral, na prática muitos são os casos de desrespeito ao texto constitucional, a exemplo do caos encontrado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) em visita ao estado do Espírito Santo em abril de 2009, fatos amplamente divulgados pela mídia.⁴³

Relativamente a essa visita, a notícia mais chocante foi a de que existiam presídios que utilizavam contêineres para abrigar detentos. Caixas metálicas com pequenas janelinhas e vários presos lá dentro. O que é local para colocar mercadorias havia 50 a 60 presos. Esses, quando tinham que fazer suas necessidades fisiológicas, justamente por não terem banheiros, faziam nas próprias “quentinhas” vindas com comida, ou em garrafas “pet”, ou até mesmo através das janelas, quando urinavam para fora do contêiner. (PORTAL IBCCRIM, 2010).

Nos espaços entre os contêineres havia lama, fezes e ratos e nas celas metálicas foram encontradas pessoas com tuberculose e escabiose. Havia, ainda, modalidade de contêiner mais perversa, a que foi chamada ironicamente de “forno microondas”, visto que era sem nenhuma janela, de tal forma que não havia ventilação e o ar não circulava. (PORTAL IBCCRIM, 2010).

As condições desumanas dos presídios das celas metálicas foram verificadas também pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em junho de 2009. Na ocasião da inspeção do referido Conselho, o Governo do Estado do Espírito Santo afirmou que a situação era provisória e garantiu, por meio de acordo com o CNJ, que em agosto de 2010 não haveria celas metálicas em seus presídios, mas ainda não há notícias de cumprimento integral desse acordo. (FOLHA VITÓRIA, 2010).

O caos prisional não diz respeito apenas ao estado do Espírito Santo. Há inúmeros casos de desrespeito à dignidade humana em vários estabelecimentos prisionais do país, muitas vezes divulgados fartamente pela imprensa, porém recebidos pela população com

⁴³ As Regras Mínimas das Nações Unidas para Tratamento dos Presos, editadas em 1955 foram revisadas e apresentadas no 12.º Congresso da ONU sobre Prevenção Criminal e Justiça Criminal, ocorrido em Salvador, em abril de 2010. No Relatório Geral do Comitê Permanente de Revisão das ditas Regras observa-se, como primeiro princípio fundamental de aplicação geral, o seguinte: “Toda pessoa penalmente privada de liberdade será tratada de modo que seja respeitada sua integridade física, psíquica e moral, sua dignidade humana inerente, e seus direitos e garantias fundamentais, atendendo aos instrumentos internacionais sobre direitos humanos. Nenhuma pessoa penalmente privada de liberdade será submetida a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, nem a torturas, inclusive aquelas que, não comportando uma violência direta, possam afetar o equilíbrio físico e psíquico de quem as sofrer, tal é o caso da exposição à luz intensa, ao barulho ou à música ininterrupta e por períodos não razoáveis.” (BRASIL/CNJ, 2010).

indiferença, como se fossem apenas mais uma notícia. A sociedade tende a negar o problema, achando que este é apenas questão do Estado, esquecendo que o indivíduo segregado retornará a esta sociedade mais revoltado que antes.

Analisando o universo carcerário, Malaquias (2008, p. 47) afirma que o senso comum apresenta, na prática cotidiana, visão dualista, maniqueísta, preconceituosa e determinista com relação à prisão. Assim, a sociedade, em vez de tentar encontrar soluções para diminuição do encarceramento, por meio de perspectiva multidisciplinar, evita discutir os problemas a ele relacionados. Ao contrário, propugna pelo agravamento e pela severidade das penas. Excluído e desprezado, o prisioneiro formata uma cultura prisional.

Nessa ótica, Lemos (2007, p. 68) afirma que “o senso comum nunca quis saber se o preso estava sendo maltratado; o que importava era vê-lo sofrer preso, tratado a pão e água – se possível só água.” E conclui que a raiva e a segurança da população alimentam o espírito coletivo de vingança, quando, em verdade, esse tratamento desumano não é digno e tampouco inteligente.

Ao relatar sobre os horrores que passou na prisão, Rodrigues, jornalista preso, julgado e absolvido, afirma que conheceu o inferno, quando esteve preso provisoriamente em cela de estabelecimento prisional de São Paulo. Eis parte de seu relato acerca da reação do aparato policial por conta de fato ocorrido em 28 de maio de 2000, na carceragem em cela diversa da sua, na qual um detento tentou “enquadrar” o carcereiro:

Mandaram que todos se despissem e se encaminhassem para a galeria paralela, que estavam com celas desativadas. Eu, por estar perto das grades, fui primeiro. Esse percurso de aproximadamente 100 metros transformou-se num verdadeiro corredor polonês. Conforme caminhávamos, levávamos todo tipo de surra, totalmente nus e com as mãos nas costas, sem poder esboçar a mínima reação. Coitado daquele que chorasse ou soltasse um gemido, apanhava mais ainda. Foi disparado um tiro de carabina, bem perto de meu ouvido, que ficou zunindo por horas. No fim do corredor, mais de cento e cinquenta presos ficaram encurralados e todos apanhando. Eles batiam com ódio e furor, tudo por causa de um maluco, que havia atingido um policial. Em seguida, fomos obrigados a entrar em uma das celas desativadas, lá ficamos meia hora de joelhos, enquanto eles batiam na sola do pé. De vez em quando, jogavam água fria em nossas costas e davam choque elétrico com o bastão. Nunca vi nada tão desumano. Parecia um filme de terror. Tudo durou uma hora e meia. Voltamos às nossas celas ainda apanhando, inclusive no rosto, por um policial que vestiu uma sandália na mão e dava com ela fortes bofetadas. Foi o que mais doeu, não fisicamente, mas moralmente. Quando entramos na cela, eram cinquenta homens totalmente despídos de suas vestes e de sua dignidade. Na cela não havia absolutamente nada. (2000, pp. 95-96).

A convivência sadia com seus semelhantes é pressuposto para a existência digna das pessoas. Isso se torna impossível no sistema carcerário e, como bem assevera Guzmán Dalbora (2008, p. 193), quem primeiro deposita seus cartões de visita nos cárceres são a

psicose e a neurose, as quais são produzidas ou alimentadas pela prisão, principalmente entre aqueles que cumprem penas extensas.

O Brasil, por certo, tem alguns dos piores e mais cruéis estabelecimentos prisionais dentre todos os países e a tortura, como prática institucional, é mazela que se banaliza na maioria dos presídios brasileiros. Como regra essas prisões são deformadoras de caráter e falar-se em recuperação a partir delas, é mera hipocrisia. Na realidade são mais um foco de insegurança pública.

Wacquant faz críticas contundentes às prisões brasileiras ao defini-las como “empresas públicas de depósito industrial dos dejetos sociais”:

É o estado apavorante das prisões do país, que se parecem mais com *campos de concentrações para pobres*, ou com empresas públicas de depósito industrial dos dejetos sociais, do que com instituições judiciárias servindo para alguma função penalógica – dissuasão, neutralização ou reinserção. O sistema penitenciário brasileiro acumula com efeito as taras das piores jaulas do Terceiro Mundo, mas levadas a uma escala digna de Primeiro Mundo, por sua dimensão e pela indiferença estudada dos políticos e do público: ...condições de vida e higiene abomináveis...; negação de acesso à assistência jurídica e aos cuidados elementares de saúde...; violência pandêmica entre detentos, sob forma de maus-tratos, extorsões, sovas estupros e assassinatos, em razão da superlotação acentuada [...]. (2001, p. 11, grifo do autor).

Conforme assevera Shecaira (2000, p. 405), as penas possuem vínculo direto com o próprio Estado que as cria, pois a pena assegura o Estado, reafirma a sua existência e é necessária para a sua subsistência, concluindo que “a pena surge quando fracassam todos os controles sociais, e por isso mesmo é mais que um controle: é expressão absoluta de seu caráter repressivo.”

Os modelos de justiça penal no Brasil apresentam uma tendência dualista. Suas medidas penais operam em dois registros, ora atreladas à visão minimalista da intervenção punitiva, quando incorpora alternativas à pena de prisão, ora se aproximando da corrente maximalista do direito penal, quando atropelam garantias insculpidas no texto constitucional, comprometendo a harmonia sistemática do ordenamento jurídico pátrio.

Há excesso de leis penais. Nunca se legislou tanto em matéria penal quanto no período posterior aos anos oitenta, iniciando-se na fase de transição da ditadura para a democracia política. Como bem afirma Bechara (2008, p. 17), “tem-se a proliferação desenfreada de leis penais, adotando-se uma técnica legislativa assumidamente casuísta”, fazendo com que o Direito Penal perca o caráter subsidiário e fragmentário e a missão de instrumento político de segurança.

Aduz, ainda, a referida autora:

Ora, se na linha funcionalista, o Direito Penal cumpre a função de garantir a estabilidade da ordem jurídica, não se pode aceitar um emaranhado de leis

desproporcionais, incoerentes e excepcionais ao próprio ordenamento jurídico penal e constitucional, sob pena de macular a manutenção desse sistema normativo. (BECHARA, 2008, p. 17).

O sistema de medidas punitivas foi o principal objeto da Reforma Penal de 1984, efetuada pela Lei n.º 7.209 de 11 de julho daquele ano, que modificou a parte geral do Código Penal de 1940. A Reforma manteve a pena de prisão como base do sistema penal, mas trouxe grande inovação com a introdução das sanções restritivas de direitos como substitutivos da pena de prisão para os crimes de pequena gravidade, buscando por novos mecanismos alternativos à prisão.

Na mesma data, ou seja, em 11 de julho de 1984 foi editada a Lei n.º 7.210, denominada Lei de Execução Penal (LEP), a qual foi criada com o objetivo de proteger os direitos substantivos e processuais daqueles que estão cumprindo penas. Suas normas foram inspiradas no modelo das Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros da Organização das Nações Unidas (ONU).

Apesar de terem sido editadas antes da Constituição Federal de 1988, as duas leis citadas se coadunam com os princípios constitucionais do novo modelo de Estado Democrático de Direito introduzido pela Carta Constitucional, podendo ser inseridas na visão minimalista do Direito Penal, aquele que se empresta à visão garantista, pois se ancora em princípios garantidores do indivíduo diante do poder do Estado.

Na década de noventa, surge, entretanto, em outro polo, a Lei n.º 8.072 de 25 de julho de 1990, a qual rotulou como “hediondas” algumas figuras típicas já existentes na legislação penal e outras novas criadas. Suas características são: aumento de penas, supressão de direitos e garantias fundamentais, sanções desproporcionais e endurecimento na execução penal.

Por mais paradoxal que pareça, a edição da referida lei buscou validade em dispositivo constitucional, ou seja, o disposto no inciso XLIII do artigo 5.º da Constituição Federal, o qual inclui no rol dos crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia, os crimes “hediondos”, conceito até hoje de difícil definição. Vê-se, assim, que o próprio texto constitucional apresenta incongruências quando, por um lado, é fundado na dignidade da pessoa humana e pleno de garantias e direitos. Por outro lado, abriga procedimentos discriminatórios, padecendo de coerência com o sistema democrático.

A mencionada lei foi produzida na ilusão de que, aplicando-se sanções exasperadas e negando-se direitos e garantias constitucionais para manter os infratores por mais tempo às margens do convívio social, estaria assegurada a eficácia do combate à criminalidade violenta. Essa ilusão logo caiu por terra, o que é fácil constatar pelos dados de aumento da

criminalidade em todo país. Não houve efeito dissuasório. Restou o efeito de retribuição e castigo da resposta penal.

Em 26 de setembro de 1995, na contramarcha da intervenção punitiva maximalista, deu-se a edição da Lei n.º 9.099. Essa lei instituiu um tratamento diferenciado para as infrações de menor potencial ofensivo, conceituadas na época como aquelas com pena máxima de 1 (um) ano. Possibilitou a conciliação entre as partes ou acordo com o Ministério Público, mediante a aplicação, consentida, de medidas restritivas de direitos, como a transação penal e a suspensão condicional do processo.

A Lei n.º 9.099/95 introduziu a possibilidade do consenso na justiça criminal com a criação dos Juizados Especiais Criminais no âmbito da Justiça Estadual⁴⁴, os quais se diferenciam da justiça criminal comum porque possuem a fase preliminar de acordos. Foi instituída, assim, a sanção consensuada, a qual se afasta da reação penal estatal clássica.

Em 25 de novembro de 1998, ingressou no ordenamento pátrio a Lei n.º 9.714, a qual ampliou o âmbito de incidência das penas restritivas de direitos, as quais haviam sido consagradas na Reforma de 1984, que somente permitia a substituição para condenação inferior a 1 (um) ano. Com a nova lei, as penas restritivas de direitos decorrentes de condenação passaram a se situar, também, na faixa de criminalidade de média gravidade, ou seja, delitos cuja pena máxima aplicada não ultrapasse 4 (quatro) anos, desde que o crime não tenha sido cometido com violência e grave ameaça.

Outras legislações posteriores surgiram para demonstrar que o cenário político-penal brasileiro é paradoxal. Exemplificando, pode-se citar a Lei n.º 10.792, de 02 de janeiro de 2003, a qual alterou a Lei de Execuções Penais, permitindo a existência do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), baseado em critérios subjetivos de avaliação. O RDD é aplicado em presídios de segurança máxima e, nos termos do artigo 52 da Lei de Execução Penal com as modificações operadas pela referida lei, destina-se aos presos provisórios ou condenados que cometam, dentro do presídio, crime doloso que ocasione a subversão da ordem ou disciplina internas, ou que apresentem alto risco para a ordem e a segurança do estabelecimento penal ou da sociedade. O referido regime pode, ainda, ser imposto para os suspeitos de envolvimento ou participação, a qualquer título, em organizações criminosas, quadrilha ou bando.

⁴⁴ A Lei n.º 10.259, de 12 de julho de 2001, instituiu os Juizados Especiais Federais e alargou o conceito de infrações de menor potencial ofensivo, considerando como tal aqueles que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, ou multa.

A legislação permite que o detento fique por no máximo 1 (um) ano sob o RDD. É possível, no entanto, renovar o período caso se comprove a necessidade de manter o preso isolado, ou em caso de nova indisciplina ou tentativa de fuga. O detento fica preso em cela individual monitorada por câmera, com saídas diárias para banho de sol por apenas 2 (duas) horas diárias. Recebe visita de apenas duas pessoas por semana, mas sem direito a contato físico com os visitantes e é proibido também de assistir televisão, ouvir rádio e ler jornais e revistas. A comunicação do detento com os funcionários do presídio é indireta, por meio de microfones ligados a caixas de som nas celas.

A Lei n.º 10.792/03 é exemplo de legislação antigarantista, pois suprime direitos e garantias fundamentais, aproximando-se bastante da ótica da teoria do direito penal do inimigo, a qual está inserida na corrente penal maximalista.

Em outra banda, surge a Lei n.º 11.343, de 23 de agosto de 2006, a nova lei sobre drogas, que abarca duas tendências, pois ao mesmo tempo em que endurece penas e cria novos tipos penais traz, em seu texto, dispositivo despenalizador em relação ao usuário de drogas, uma vez que o artigo 28 da referida lei não prevê pena de prisão para o indivíduo que porta substância entorpecente para consumo próprio.

Ao que parece, todavia, é que a inflação legislativa, principalmente a de cunho maximalista, ainda não conseguiu diminuir a criminalidade a índices razoáveis, além de contribuir para gerar sensação de impunidade na população, já que suas expectativas declaradas não são atingidas. O fenômeno da criminalidade é tratado de forma simbólica, pois, ao se editar leis penais como resposta às práticas delituosas, retira-se a atenção das fontes geradoras de violência que representam a fome, a miséria, o descaso com a educação, a saúde etc.⁴⁵

2.2.2 Novo modelo de Justiça Penal

Reafirma-se que o Direito Penal não pode ser usado como a primeira forma de controle social, haja vista que ele só pode ser acionado quando o ato delituoso já aconteceu. Não há como se abster das dinâmicas repressivas, pois estas têm importante papel a cumprir em casos específicos, mas desde que subordinadas aos marcos do Estado Democrático de Direito. A pena de prisão, cada vez mais desacreditada em sua função de reintegração do

⁴⁵ Várias leis penais são apenas simbólicas. Seguindo as lições de Bobbio (2008, p. 49), pode-se afirmar que são leis válidas, no sentido que emanadas dos órgãos que têm competência para tanto, mas não são eficazes.

delinquente, deve guardar a natureza de última forma de controle social, restringindo-se aos crimes de maior gravidade, cometidos por criminosos que se mostram perigosos à sociedade.

A resposta penal clássica da pena de prisão representa a forma mais drástica e violenta de comportamento estatal frente ao delito e pouco contribui para evitar a reincidência e assegurar a paz social, afastando-se muito da função preventiva e reintegradora da pena.

Pires (1997, pp. 157-158) afirma que “ninguém que tenha estudado convenientemente as questões que envolvem a pena privativa de liberdade (privação de afeto, promiscuidade, problema sexual, trabalho, superlotação carcerária, etc.) ousou defendê-la.” Aduz, ainda, o referido autor que as restrições à pena privativa de liberdade podem ser sintetizadas em: “a) a prisão é fator de crimes; b) o conflito que consiste em educar alguém para a liberdade em regime de prisão; c) o problema da prisão é a própria prisão.”

Ao fazer crítica contundente sobre a pena de prisão, Cervini sustenta:

Já dissemos que a prisão, como sanção penal de imposição generalizada não é uma instituição antiga e que as razões históricas para manter uma pessoa reclusa foram em princípio, o desejo de que mediante a privação da liberdade retribuísse à sociedade o mal causado por sua conduta inadequada; mais tarde, obrigá-la a frear seus impulsos antissociais e mais recentemente o propósito de reabilitá-la. Atualmente, nenhum especialista entende que as instituições de custódia estejam desenvolvendo as atividades de reabilitação e correção que a sociedade lhes atribui. O fenômeno da prisionização ou aculturação do detento, a potencialidade criminalizante do meio carcerário que condiciona futuras carreiras criminais (fenômeno de contágio), os efeitos da estigmatização, a transferência da pena e outras características próprias de toda instituição total, inibem qualquer possibilidade de tratamento eficaz e as próprias cifras negras de reincidência são por si só eloquentes. Ademais, a carência de meios, instalações e pessoal capacitado agravam esse terrível panorama. (1995, p. 46).

Encontrar alternativas capazes de oferecer respostas ao fenômeno da criminalidade por certo não se restringe a aplicação de punições mais rígidas, mas principalmente pelo comprometimento com a Constituição Federal e com a atuação racional do sistema punitivo, aliado às políticas públicas efetivas e focadas no enfretamento dos fatores de risco, capazes de neutralizar as causas do cometimento do delito.

As penas e medidas alternativas surgem nesse cenário como possível meio de evolução do moderno Direito Penal, pois ao mesmo tempo em que sancionam o delito cometido, valorizam o autor do fato infracional, despertando neste o senso de responsabilidade social, haja vista que essas sanções penais são cumpridas no seio da comunidade. Têm a vantagem de não afastar o infrator de seu convívio familiar e de seu trabalho. Apresentam-se, portanto, como medidas punitivas de caráter educativo e reintegrador.

As alternativas penais devem ser vistas como estratégia de gradual diminuição da violência do controle punitivo. Como salientado no item anterior, no Brasil as penas e medidas alternativas foram fortalecidas com as edições das Leis 9.0099/95 e 9.714/98, na medida em que ambas buscam evitar o encarceramento, na esteira da Lei n.º 7.209/84. Com o advento da Lei n. 9.099/95, surgiram instrumentos legais despenalizadores (composição de danos, transação penal e suspensão condicional do processo), possibilitando a aplicação de medidas alternativas ao processo criminal. Por sua vez, a Lei n.º 9.714/98, possibilitou a aplicação de penas alternativas (penas restritivas de direitos e multa) a número grande de infrações penais, além de ampliar o rol desses substitutivos penais.

Entende-se que esse sistema próprio de Justiça Penal no Brasil veio como novo paradigma de reação ao delito de pequena e média gravidade, afastando-se da clássica política criminal focada na pena severa e, se bem monitorado, garantirá o cumprimento dessas sanções.

Embora a pena privativa de liberdade ainda represente o eixo central da intervenção punitiva no Brasil, é tarefa imperiosa o fortalecimento e a diversificação de penas não carcerárias, proporcionando a elas condições de efetiva aplicabilidade, diminuindo ao máximo os efeitos perversos da prisão, pois o aprisionamento tem o condão de degradar, degenerar e aviltar a natureza humana.

Não se prega a total despenalização, mas a restrição máxima da pena privativa de liberdade e a punição dentro da lei e da ética, em nome do bem estar maior. As prisões devem ficar reservadas unicamente aos que representam elevado grau de periculosidade.

Faz-se necessário mudar, entretanto, o pensamento conservador na área da segurança pública o qual atribui às polícias e ao sistema de Justiça Penal toda a responsabilidade pelo controle da violência e da criminalidade. Em curto e médio prazos deve-se investir em boas políticas de segurança, baseadas em estratégias de inteligência na prevenção e na repressão, na correta produção de provas e no investimento humano dos operadores policiais. Que haja presença ostensiva, desde que seja profissional e exemplar e não truculenta e excludente. Em longo prazo, deve-se buscar medidas estruturais, que possibilitem transformações sociais, muito além do Direito Penal.

No campo penal, deve-se pugnar por um Direito Penal inserido verdadeiramente no paradigma do Estado Democrático de Direito, firmado em base constitucional e principiológica, longe das reformas pontuais que, na maioria das vezes, têm como objetivo a resposta contingencial para alguns casos de grande repercussão, com cunho evidentemente populista.

O movimento pendular da política criminal brasileira, decorrente da edição de leis que se situam entre o minimalismo e o punitivismo excessivo, não pode impedir a efetivação do texto constitucional e a tutela dos direitos humanos. O Legislativo deve ter o mínimo de compromisso com a Constituição. E, a se manter a opção pelo encarceramento, que pelo menos sejam respeitados minimamente os direitos fundamentais dos condenados.

O Executivo, a exemplo do PRONASCI, deve insistir e continuar investindo nas políticas públicas preventivas, atuando em todos os níveis de prevenção, a primária, a secundária e a terciária, ou seja, evitando o cometimento do delito, fazendo transformações estruturais nas áreas de risco e resgatando socialmente as pessoas que já vivenciaram a experiência de condenação criminal. É preciso, ainda, que seja garantida a ampla defesa no processo penal e em todos os atos da execução penal, reforçando-se a atuação da Defensoria Pública.

O Judiciário, por sua vez, deve se afastar da postura autoritária que se atribui, não ficando omissos ante as práticas ilegais de repressão, como a violência policial, e nem inerte frente às condições precárias e desumanas do sistema penitenciário brasileiro. Iniciativas como o Projeto Começar de Novo do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), se bem operadas, podem ser bastante eficazes no combate à reincidência criminal.

É necessário que se rompa esse pacto de silêncio, de conivência com o abandono e com a omissão em relação à situação carcerária brasileira. Às vezes finge-se não ver o que é visível. Eventualmente, um incidente grave, uma fuga em massa, uma rebelião, desperta a população para o problema. Mas, em pouco tempo, quando esgota o interesse midiático, tudo volta a ser como era antes. Assim ocorreu com o “massacre do Carandiru”, em outubro de 1992, com a constatação das celas metálicas no Espírito Santo e tantas outras tragédias da história dos cárceres no Brasil.

Fica notório que, além da criação de novas vagas penitenciárias, deve haver um maior investimento em programas alternativos para o Sistema Penal brasileiro, recomendação esta incluída no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), em suas versões I, II e III.⁴⁶ O desafio que se apresenta no Brasil, portanto, consiste em reservar as prisões apenas aos condenados por delitos mais graves, estimulando ao máximo a aplicação de sanções alternativas à privação da liberdade.

⁴⁶ PNDH I – Decreto n.º 1.904, de 13/05/1996; PNDH II – Decreto n.º 4.229, de 13/05/2002; PNDH III – Decreto n.º 7.037, de 21/12/2009.

Obs.: O PNDH III estabelece em sua *Diretriz 16: Modernização da política de execução penal, priorizando a aplicação de penas e medidas alternativas à privação de liberdade e melhoria do sistema penitenciário.*

3 SANÇÕES PENAIS ALTERNATIVAS

É diante da evidente ineficiência do sistema correicional tradicional que profissionais responsáveis pelas políticas criminais de vários países, há muito se aperceberam da necessidade de criação de medidas descarcerizadoras por parte dos Estados, visando à mudança dessa condição.

Sobre tal conjuntura afirma Batochio:

Demonstrados os notórios inconvenientes da pena privativa de liberdade, bem como o surgimento de um contemporâneo movimento científico de humanização das penas, sem perder de vista a prevenção do crime, o ordenamento jurídico-penal dos povos passou a contemplar respostas penais alternativas à supressão da liberdade, repudiando a sua indiscriminada aplicação. (2010, p. 541).

Tal discurso, que permeia a sociedade atual, se insere na corrente minimalista do Direito Penal e é nesse campo que se enquadram as sanções alternativas, as quais se caracterizam como vias menos custosas e mais racionais de resposta do Estado ao fenômeno da criminalidade. A privação da liberdade restaria, portanto, para os casos de inexorável necessidade, quando o grau de inadaptação social do infrator, a extrema gravidade do delito e outras circunstâncias demonstrarem que a prisão é inevitável.

A aplicação das sanções penais alternativas à prisão tem por escopo possibilitar que o controle da impunidade seja feito pela própria sociedade. Por outro lado facilita a reintegração social do cumpridor, pois é centrada na pessoa e não na simples correção do comportamento desviante, por meio de processo de relações sociais que induzem à reflexão sobre o ato delituoso cometido e ao sentido de responsabilidade social.

Sob a ótica da Política Criminal minimalista, D'Urso sugere:

Transportar à comunidade, o quanto possível, transferindo do Estado para a sociedade, a função de controle sobre as condutas consideradas nocivas leves. Ampliar o alcance das composições civis nas lides penais, bem como a aplicação das penas alternativas, como mecanismo de resposta penal ressocializador. Face aos efeitos nocivos do cárcere, a aplicação de penas alternativas à prisão é uma exigência humana, [...] existem pessoas que delinquiram e precisam ser presas, face ao risco que representam à sociedade, pois são pessoas perigosas, todavia, existem pessoas que, apesar dos delitos que cometeram, não podem ser presas, pois a prisão lhes fará mais mal a elas e à sociedade, ao final, do que o mal do delito cometido. De forma que o objetivo da recuperação, dessa maneira – com a aplicação das penas alternativas – pode tornar-se realidade (2010, p. 775).

Segundo Alencar (2004, p. 49), os crimes de baixo e médio potencial ofensivo guardam características específicas e necessitam de manejo diferenciado e especializado do Estado e da sociedade civil organizada para o efetivo exercício do controle social. Para tais condutas, o Estado impõe tratamento penal alternativo onde o autor do fato infracional ou

condenado não sofre reclusão, permanece na comunidade por não representar, em princípio, risco ou perigo à sociedade.

Reforça, ainda, a citada autora:

A impressão de que as penas alternativas punem menos é enganosa, elas punem melhor e hierarquizam o grau de sanção diante da tipificação do crime, gerando coerência na administração do sistema de justiça criminal. A ação criminosa de alta periculosidade guarda outra lógica dentro do campo da Criminologia. O Estado e a sociedade não podem, portanto, oferecer a mesma resposta penal. (2004, pp. 49-50).

Ademais, as sanções penais alternativas se inserem na idéia da proporcionalidade da pena, princípio anteriormente mencionado como postulado do Estado Democrático de Direito, pois, ao tempo em que são suficientes para demonstrar a força da sociedade organizada frente ao delito cometido, não ultrapassam os limites do necessário para punir o autor do crime. Como afirma Greco (2010, p. 35), se a pena é um mal necessário, impõe-se buscar aquela que seja suficientemente forte para a proteção dos bens jurídicos essenciais, mas que, por outro lado, não atinja de forma brutal a dignidade da pessoa humana.

3.1 As Regras de Tóquio

A base internacional na questão das alternativas à pena de prisão reside nas Regras Mínimas das Nações Unidas para Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade, as quais foram formuladas pelo Instituto da Ásia e do Extremo Oriente para a Prevenção dos Delitos e Tratamento do Delinquente (sediado em Tóquio) e levadas à apreciação da ONU, durante o 8.º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente, sendo prontamente recomendada a sua adoção. Em 14/12/90, pela Resolução 45/110 da Assembléia Geral, adotou-se as Regras Mínimas das Nações Unidas sobre as Medidas Não Privativas de Liberdade, que foram denominadas de Regras de Tóquio.

Segundo Shecaira e Corrêa Júnior (2002, p. 60), as Regras de Tóquio “não possuem natureza de tratado, ou seja, não possuem força de lei, mas sim de acordo internacional, no sentido de reconhecer e declarar princípios básicos relativos ao sistema penal em geral.”⁴⁷

Devem os países signatários, entretanto, envidar esforços para introduzi-las no ordenamento jurídico interno, o que fez o Brasil, de certa maneira, quando editou as Leis

⁴⁷ A Resolução n.º 45/110 da ONU ao adotar as Regras de Tóquio, solicitou aos Estados-membros que as adotassem no quadro de suas políticas e práticas, bem como os convidou a levá-las à atenção especialmente dos responsáveis pela aplicação da lei, do Ministério Público, dos juízes, dos agentes da condicional, dos advogados, das vítimas, dos delinquentes, dos serviços sociais e das organizações governamentais que participam da aplicação de medidas não privativas de liberdade, e dos representantes do Poder Executivo e do corpo legislativo, assim como da população.

9.099/95 e 9.714/98. E, segundo Oliveira (2002, p. 358), “a garantia do respeito aos direitos humanos e à dignidade da pessoa não pode ser deixada de lado no cumprimento de qualquer obrigação ou restrição aplicada ao delinquente.”⁴⁸ Essa é uma das principais finalidades das Regras de Tóquio.”

O referido instrumento internacional constitui guia para a aplicação de medidas não privativas da liberdade em todas as fases do processo na Justiça Penal. Vale ressaltar que a expressão “medida não privativa de liberdade” tem conceito abrangente no contexto desse documento, pois, para Oliveira (2002, p. 358), se refere “a toda decisão adotada por uma autoridade competente, em qualquer fase da administração da Justiça penal, pela qual uma pessoa suspeita, acusada de uma infração, ou condenada por um delito, fique submetida a determinadas condições ou obrigações, que não incluem a reclusão.”

As Regras de Tóquio estão organizadas na forma de Seções. São ao todo 08 diferentes Seções, a saber: há uma seção preliminar, a primeira, na qual são estabelecidos princípios gerais; a segunda seção trata do estágio anterior ao julgamento; a terceira diz respeito ao estágio do juízo e da sentença; a quarta seção diz respeito à aplicação das penas; a quinta aborda a execução das medidas não privativas de liberdade; a sexta seção refere-se ao pessoal envolvido no cumprimento da pena; a sétima seção reporta-se aos voluntários e à sociedade em geral e a seção oitava está dedicada à pesquisa, planejamento, formulação e avaliação de políticas.

Na Seção I são desenvolvidas ideias gerais que formam a base das Regras de Tóquio. Apresentam-se os princípios gerais, nos quais se advoga a favor da promoção das medidas não privativas de liberdade e por uma participação maior da comunidade. Enfatiza-se, ainda, a necessidade de se encontrar um equilíbrio quando se prepare, imponha ou aplique essa medidas, além de destacar a importância cabal da racionalização das políticas de Justiça Penal. Está fixado, também, que as Regras de Tóquio não se chocam e nem substituem qualquer instrumento de elaboração das Nações Unidas, nem as normas de direitos humanos reconhecidas pela comunidade internacional.

A Seção II refere-se às medidas não privativas de liberdade que podem ser aplicadas em substituição a procedimento ou na fase anterior ao julgamento, de forma a evitar-se a prisão preventiva. Apóia-se nos princípios da presunção de inocência e da intervenção

⁴⁸ “Como indicado na regra 2.1, o termo ‘delinquente’ refere-se, por razões de conveniência, a todas as pessoas submetidas a uma acusação ou cumprindo uma sentença penal. Seu emprego, entretanto, não deve ser considerado, em absoluto, como rótulo que prejudique a presunção de inocência ou viole o respeito aos direitos das pessoas suspeitas ou acusadas.” (OLIVEIRA, 2002, p. 358).

mínima, considerando a prisão como medida extrema, só aceitável quando absolutamente necessária e para fins específicos.

A Seção III refere-se aos relatórios de pesquisa social e imposições de sanções. Fornece uma lista não exaustiva de medidas não privativas de liberdade. Orienta que ao escolher a sanção, a autoridade judicial deve pautar sua atuação pelo princípio de que a prisão deve ser imposta como último recurso.

A Seção IV refere-se às medidas para reduzir a duração das penas de prisão ou que oferecem alternativas para a execução de sentenças que impõem pena privativa de liberdade. São medidas aplicáveis na fase posterior à sentença.

Na Seção V destaca-se a execução das medidas não privativas de liberdade, na qual se afirma que as autoridades encarregadas da execução devem orientar-se pelo princípio de que elas irão ajudar o delinquente a não voltar a cometer delitos. A finalidade da vigilância é construtiva, e não punitiva, e seu objetivo precípua é reduzir ao mínimo a reincidência, ajudando o delinquente em sua reintegração social.

A Seção VI refere-se ao pessoal que irá desempenhar funções no trato com os delinquentes, os quais devem receber treinamento adequado. A qualidade do material humano é necessária, visando-se à garantia da competência profissional.

A Seção VII refere-se aos voluntários e à sociedade em geral. Como as penas não privativas de liberdade proporcionam ao criminoso uma interação maior com a sociedade, o auxílio do voluntariado, patronato, pastorais da igreja e sociedade em geral, torna-se elemento primordial na busca da reintegração do delinquente.

A pesquisa, o planejamento, a formulação e a avaliação de políticas criminais, são retratadas na Seção VIII. É importante o intercâmbio de conhecimentos entre os estudiosos do Direito Penal dos diversos países e diferentes sistemas punitivos existentes, de modo a definirem-se as medidas mais acertadas para o tratamento do criminoso.

Quanto aos objetivos fundamentais das Regras de Tóquio pode-se inferir, conforme as *Regras 1.1 a 1.5*, que são basicamente os seguintes:

1. Promover o emprego de medidas não privativas de liberdade, entendidas em sentido mais abrangente;
2. Ofertar garantias mínimas à pessoa do infrator;
3. Estimular maior participação da comunidade na administração da Justiça penal e na reintegração social do infrator
4. Despertar no infrator o senso de responsabilidade em relação à sociedade;

5. Facilitar um intercâmbio de ideias sobre modelos e aplicações de medidas não privativas de liberdade, considerando a variedade de sistemas de Justiça Penal em todo o mundo;

6. Garantir o respeito aos direitos humanos, as exigências da justiça social e as necessidades de reabilitação do infrator;

7. Reconhecer a importância da vítima.

A figura da vítima, quase sempre posta de lado, à parte do conflito entre Estado e autor do crime, aparece em posição privilegiada, visto que se adotam diversos mecanismos visando a possibilitar a efetiva reparação do dano por parte do infrator.

Na *Regra 1.4* do mencionado documento fica evidente o desejo de se encontrar perfeito equilíbrio entre os direitos do infrator, da sociedade e da vítima do delito, o qual estabelece: *Ao aplicar as Regras, os Estados-Membros devem se esforçar para assegurar o equilíbrio adequado entre os direitos dos infratores, os direitos das vítimas e a preocupação da sociedade com a segurança pública e a prevenção do crime.*

Fica patente que, apesar das Regras de Tóquio terem conferido importância para a ideologia do tratamento como forma de reabilitação do delinquente, também deram destaque a outros aspectos da realidade sócio-criminal, tais como a proteção, prevenção e segurança sociais, a reparação do dano e o pedido de desculpas à vítima.

Ademais a ideologia de “tratamento ressocializador” do infrator já não cabe mais nos discursos penais atuais, haja vista que nela está embutida a idéia de imposição de valores. O Estado não tem como se intrometer na subjetividade do infrator. Por isso, o que se deve buscar com a pena é a reintegração social do mesmo, ou melhor, fazer com que o autor do delito rompa o antagonismo entre ele e a sociedade. Isto só será viabilizado na medida em que se promover a aproximação dos mesmos, passando autor do fato infracional a se reconhecer na sociedade e a sociedade a reconhecê-lo.⁴⁹

As Regras de Tóquio constituem-se em instrumento internacional importante, que estabeleceu regras mínimas sobre as medidas não privativas de liberdade, com o fito de superar a ultrapassada visão clássica que atribuía à pena de prisão a utópica missão de protagonizar a luta pela regeneração e pela justa punição dos infratores. Estando, por isso, conforme estabelece a *Regra 4.1*, inserido no contexto dos instrumentos internacionais reconhecidos sobre direitos humanos.

⁴⁹ O modelo do tratamento não se harmoniza com a Constituição Federal de 1988, como se infere a partir da leitura dos dispositivos que tratam da liberdade de pensamento e da inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença (artigo 5.º, incisos IV e VI).

As ditas regras, ao tempo em que encorajam o recurso das medidas não privativas de liberdade, buscam garantir justa aplicação das mesmas com base no respeito pelos direitos humanos das pessoas envolvidas em delitos. Garantia essa de extrema necessidade, haja vista que impede a desproporcionalidade do controle penal.⁵⁰

As Regras de Tóquio se caracterizam, assim, em instrumento indutor das alternativas à pena de prisão, sempre que estas sejam suscetíveis de facilitar a reintegração social do infrator, a prevenção social do crime e o interesse da vítima.

3.2 As alternativas penais na legislação brasileira

O Brasil, ao promover, em 1984 (Lei n.º 7.209, de 11 de julho de 1984), a reforma da Parte Geral do Código Penal, acompanhou a tendência minimalista do Direito Penal, introduzindo a multa substitutiva (para as penas privativas de liberdade até 6 (seis) meses) e as penas restritivas de direitos de prestação de serviços à comunidade, de interdição temporária de direitos e limitação de fim de semana (para as penas privativas de liberdade inferiores a 1 (um) ano ou para os crimes culposos). Na mesma data foi editada a Lei n.º 7.210 (Lei de Execução Penal), a qual dispõe sobre o procedimento nas execuções das penas restritivas de direitos (artigos 147 a 170 e 181).

Outrossim, como dito no capítulo anterior, a legislação penal brasileira permaneceu em seu movimento pendular e posteriormente editou a Lei n.º 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos crimes hediondos), de cunho maximalista, a qual se apóia apenas na gravidade do delito, desprezando as demais circunstâncias que envolvem o fenômeno da criminalidade.

No mesmo ano foi editada a Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), com previsão das alternativas penais de *interdição temporária de direitos, a publicação em órgãos de comunicação de grande circulação ou audiência, às expensas do condenado, de notícia sobre os fatos e a condenação e a prestação de serviços à comunidade* (artigo 78).

Sobreveio, entretanto, já em consonância com as diretrizes das Regras de Tóquio, na esteira do descarceramento e invertendo os rumos impostos pelo endurecimento penal, a Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995, que instituiu e disciplinou os Juizados Especiais Criminais, em cumprimento ao artigo 98, inciso I, da Constituição Federal.

⁵⁰ As Regras de Tóquio recomendam que em todos os casos a punição escolhida seja a menos intervencionista possível. A Regra 2.6 destaca: *As medidas não privativas de liberdade devem ser utilizadas de acordo com o princípio da intervenção mínima.*

Ao tratar sobre a mencionada lei, Gomes (1997, p. 4) sustenta que “as penas e medidas alternativas verdadeiramente alternativas, no Brasil, vieram com a Lei dos Juizados Criminais”. Chourkr (2010, p. 349) reforça tal entendimento ao afirmar que no Brasil as penas alternativas, na essência, não são alternativas, mas sim, substitutivas.

Tal posicionamento leva à necessidade de se esclarecer o termo “penas e medidas alternativas”, o qual assumiu caráter definitivo no Brasil para expressar as penas restritivas de direitos e as medidas despenalizadoras, inclusive nomeando Varas Especializadas e Centrais de monitoramento por todo o país, bem como as políticas públicas voltadas a essa questão.

Concorda-se com a afirmação de Gomes de que as verdadeiras alternativas no Brasil foram introduzidas pela Lei n.º 9.099/95, insta-se, entretanto, fazer a distinção entre penas e medidas alternativas, pois se entende que a lei que criou os Juizados Especiais Criminais possibilitou, tão somente, a aplicação direta de medidas alternativas, aquelas que decorrem de atos judiciais que não são sentenças condenatórias, mas decorrentes de acordos. Por isso, entende-se que o artigo 76 da Lei dos Juizados Especiais Criminais, ao tratar do acordo entre o suposto infrator e o Ministério Público (transação penal) menciona o vocábulo “penas alternativas” como gênero, que pode abrigar outras espécies de alternativas ao encarceramento. A transação penal é alternativa ao processo e não à prisão. Portanto, as alternativas penais previstas no artigo 43 do Código Penal, quando decorrentes da transação penal são medidas e não penas.⁵¹

Quanto às chamadas penas alternativas (penas restritivas de direitos), que decorrem de imposição em sentença condenatória, estas não foram abrangidas pela citada lei, portanto permaneceram com o caráter de substitutivas, pois não são aplicadas diretamente, mas substituem a pena de prisão anteriormente imposta.

Assim, o referido diploma legal trouxe como grande inovação as medidas alternativas ao processo penal, as quais evitam uma eventual condenação e, conseqüentemente, uma pena privativa de liberdade. Quais sejam: a composição civil de danos (artigo 74), a transação penal (artigo 76) e a suspensão condicional do processo (artigo 89), consistindo em sanções penais consentidas, haja vista que são negociadas e aceitas pelo suposto autor da infração penal.

Pode-se dizer que a grande mudança introduzida pela referida lei foi a possibilidade de acordo entre o suposto autor do fato infracional e a suposta parte ofendida (composição civil de danos), nos casos de ação penal de iniciativa privada ou de ação penal pública

⁵¹ “O (sub) sistema alternativo conta tanto com *penas* como com *medidas alternativas* à pena de prisão. Quando queremos nos referir a todas elas em conjunto falamos em *alternativas penais*. (GOMES e GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, 2009, pp. 547-548, grifo dos autores).

condicionada à representação, o qual traz efeitos civis e penais, haja vista que tem o condão de extinguir a punibilidade. Nesse caso, sobressai o interesse da vítima, que é figura geralmente esquecida no âmbito da justiça penal.⁵²

Na ótica de Câmara (2008, p. 346), a Lei n.º 9.099 adotou modelo moderado de justiça restaurativa, que não se volta à desjudiciarização, nem reprivatização da justiça, visto que todas as fases encontram-se sob controle de um magistrado. Porém, se houver aquiescência dos protagonistas do conflito, podem-se romper “ritos formais e formalismos jurídicos estigmatizantes, pondo-se ênfase, desse modo, em recuperar a importância e o valor interpessoal do conflito (logo, em sentido contrário a orientações político-criminais voltadas à despersonalização da vítima).”

Para Grinover *et al* :

Cumprindo-se uma determinação constitucional (CF, art. 98, I), foi posto em prática um novo modelo de Justiça criminal. É uma verdadeira revolução (jurídica e de mentalidade), porque se quebrou a inflexibilidade do clássico princípio da obrigatoriedade da ação penal. Abriu-se no campo penal certo espaço para o *consenso*. Ao lado do clássico princípio da verdade material, agora temos que admitir também a verdade *consensuada*. (2005, p. 50, grifo dos autores).

A Lei n.º 9.099/95 provocou, segundo Jesus (1996, p. 2), verdadeira revisão de conceitos e de tradicionais dogmas do Processo Penal brasileiro, reconhecendo o espaço de consenso em matéria penal, admitindo “que infrator abra mão de algumas garantias constitucionais em prol de satisfazer outros interesses pessoais, como, *v. g.*, o de não sofrer constrangimento de um processo penal em virtude da prática de uma infração penal de pouca monta.”

Duras críticas foram feitas, todavia, à Lei dos Juizados Especiais Criminais, a exemplo de Choukr (2010, pp. 350-351), o qual aponta que as sanções penais alternativas criadas pela Lei n.º 9.099/95 são penas construídas fora dos cânones do devido processo legal e, portanto, não podem ganhar foro de legalidade ou legitimidade. Crítica, principalmente, “a ‘transação penal à brasileira’, na qual é imposta pena fora do exercício do direito de ação e tudo em nome da celeridade e informalidade, suposta autonomia da vontade e do consenso”.

Sustentando que a anunciada negociação entre as partes longe está de se inspirar na autonomia e na igualdade, Karam afirma:

Mais do que isso, a suposta negociação, na realidade, se resume à ação de persuadir aquele réu, substancialmente inferiorizado diante do Ministério Público, a renunciar a seu direito de exercitar plenamente as garantias advindas da cláusula fundamental

⁵² “A Lei 9.099/95, ao âmbito da criminalidade pequena e média, introduziu no Brasil o chamado modelo consensual de Justiça criminal. A prioridade agora (no chamado âmbito do consenso) não é o ‘castigo’ (tradicional) do infrator, senão sobretudo a indenização dos danos e prejuízos causados pelo delito em favor da vítima.” (GARCÍA-PABLOS DE MOLINA e GOMES, 2008, p. 534).

do devido processo legal, para, desde logo, receber uma pena que, “vendida” como mais vantajosa ou mais indulgente, sempre estará satisfazendo à pretensão do estado de fazer valer seu poder de punir. (KARAM, 2009, p. 4).

Segundo Sica (2002, pp. 180-181), esse encurtamento processual a qualquer custo acarreta uma incoerência sistemática e até mesmo impunidade. Ressalta o autor que a mencionada lei “acabou apenas por fraturar nosso sistema penal em dois subsistemas opostos: um excessivamente repressivo (representado principalmente pela Lei de Crimes Hediondos) e outro clemencial ou *indulgentista*.” (grifo do autor).

Relativamente às críticas feitas à Lei n.º 9.099/95, reafirma-se o que foi sustentado anteriormente de que não há imposição de pena nos acordos efetuados com base na mencionada lei, mas sim a aceitação de medida alternativa a eventual processo penal, em conformidade com o princípio da autonomia da vontade, quando o suposto autor do fato infracional pode abrir mão, conscientemente, do devido processo legal clássico.

Cabe realçar, ainda, que o modelo formatado pela referida lei constitui novo sistema jurídico penal, portanto baseia-se em normas orientadas por princípios próprios. O que deve ser garantido, entretanto, é a correta aplicação da lei, como, por exemplo, os devidos esclarecimentos acerca do procedimento e das implicações do mesmo, a não imposição de conciliação às partes, o oferecimento de proposta de transação penal somente quando há elementos suficientes para propositura de denúncia e a presença obrigatória de advogado ou defensor público nas audiências preliminares.⁵³

Os operadores de Direito (delegados, promotores e juízes) que atuam no sistema dos Juizados devem conhecer, compreender e estar em sintonia com o “espírito da lei”, não o considerando como justiça de menor importância. O juiz, além de julgar, deve assumir o papel de gestor, pois o bom desempenho do juízo depende, principalmente, de sua supervisão, promoção de capacitação da equipe e construção de redes de apoio com a sociedade civil.

Em 23 de setembro de 1997, foi editada a Lei n.º 9.503, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, em cujo texto consta expressamente (artigo 291) a determinação de que se aplique, “no que couber”, a Lei n.º 9.099/95.

A Lei n.º 9.605, de 13 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais), por sua vez, fez previsão das seguintes penas restritivas de direitos para os crimes ambientais: *prestação de serviços à comunidade, interdição temporária de direitos, suspensão parcial ou total das atividades, prestação pecuniária e recolhimento domiciliar*.

⁵³ Afirma Gomes (2002, p. 86): “Se em teoria a Lei dos Juizados foi concebida para restringir os efeitos maléficos da intervenção penal, na *praxis*, muitas vezes, o que está ocorrendo é uma indevida aplicação de sanções alternativas porque as garantias mínimas penais e processuais não estão sendo observadas.” (grifo do autor).

Posteriormente, ampliando significativamente a possibilidade de aplicação das penas restritivas de direitos, surgiu no cenário jurídico brasileiro a Lei n.º 9.714, de 25 de novembro de 1998, a qual reformulou a redação dos artigos 43, 44, 45, 46, 47, 55 e 77 do Código Penal (CP). Além de reprisar as constantes na legislação anterior (reforma de 1984), acrescentou duas outras espécies dessas penas e tornou possível a substituição da pena privativa de liberdade não superior a 4 (quatro) anos por penas restritivas de direitos.

Assim, consoante o texto legal (artigo 43 e seguintes do Código Penal), as penas restritivas de direitos são as seguintes: prestação pecuniária, perda de bens e valores, prestação de serviço à comunidade ou entidades públicas, interdição temporária de direitos e limitação de fim de semana. Segundo Bitencourt, as Leis 9.099/95 e 9.714/98 adotam a mesma política criminal descarcerizadora e despenalizadora, pois buscam evitar o encarceramento.

Contudo não atuam na mesma faixa, quer de infrações quer de sanções penais. A primeira limita-se às infrações de menor potencial ofensivo (ressalvada a hipótese de seu art. 89), cuja sanção não ultrapasse a dois anos de privação de liberdade; a segunda, muito mais abrangente, destina-se à criminalidade média e até grave, na medida em que o limite de quatro anos não se refere à pena cominada, *in abstracto*, mas, ao contrário, contempla o limite máximo de pena concretizada na decisão final condenatória. Implica afirmar que infrações *abstractamente* puníveis com sanções de até oito ou dez anos podem, eventualmente, beneficiar-se com *penas alternativas* [...]. Com efeito, a nova previsão de penas “restritivas de direitos” abrange mais de noventa por cento das infrações tipificadas no Código Penal brasileiro, estando excluídos dessa política, basicamente, apenas os crimes contra a vida, os crimes contra o patrimônio praticados com violência (como roubo e extorsão), o estupro e o atentado violento ao pudor, em razão da quantidade da pena. Afora estas infrações, somente algumas outras, que forem praticadas com violência ou grave ameaça à pessoa, estarão excluídas. (2006, pp. 104-105, grifo do autor).

Aduz, ainda, o referido autor,

[...] qualquer infração penal de menor potencial ofensivo, independentemente de sua forma de execução, em princípio, será abrangida pela política criminal consensual da Lei n. 9.099/95. No entanto, a aplicação da política criminal descarcerizadora da Lei n. 9.714/98, para penas não superiores a quatro anos, exige que a infração penal não tenha sido praticada “com violência ou grave ameaça à pessoa (art. 44, I, do CP). É prudente e racional que esta nova política, mais abrangente e mais audaciosa, venha enriquecida de requisitos necessários para autorizar a sua aplicação, pois de alguma forma e através de algum meio, precisam-se filtrar os inconvenientes naturais de uma política extremamente abrangente, sob pena de se oficializar a impunidade e tornar impossível a convivência social. (2006, p. 105).

Como mencionado anteriormente, na Lei dos Juizados Especiais Criminais as sanções penais possuem natureza verdadeiramente alternativa, enquanto no Código Penal, mesmo após a Lei 9.714/98, elas são de natureza substitutiva. Em outras palavras: nos Juizados Especiais Criminais não há aplicação de pena privativa de liberdade a ser substituída, aplicam-se diretamente medidas alternativas ao processo, exceto em casos de condenação. No sistema do Código Penal, concretiza-se a pena de prisão, que, em seguida, é substituída.

Em 12 de julho de 2001, foi editada a Lei n.º 10.259, a qual possibilitou a aplicação no âmbito da Justiça Federal do sistema consensual previsto na Lei n.º 9.099/95, consolidando o espaço do consenso no país, para os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, ou multa.

Por sua vez, a Lei n.º 11.313, de 28 de junho de 2006, alterou artigos das Leis n.º 9.099/95 e n.º 10.259/01, reafirmando o conceito das infrações penais de menor potencial ofensivo, ou seja, crimes cuja pena máxima não exceda a 2 (dois) anos.

Como não foram ressalvados os casos de procedimentos especiais, todos os crimes apenados com até 2 (dois) anos, com ou sem procedimento especial, passaram a admitir solução consensuada, se presentes os requisitos legais.

As penas e medidas alternativas como sanções proporcionais e adequadas, longe do cárcere, levam em conta a presença de requisitos objetivos e subjetivos para sua aplicação. A seguir, elencar-se-á, de forma didática os pressupostos legais que devem ser observados na aplicação das penas e medidas alternativas, bem como suas espécies.

As *penas alternativas* (penas restritivas de direitos propriamente ditas), substituem pena privativa de liberdade e terão a mesma duração da mesma (artigo 55, CP), ressalvados os dispostos nos artigos 43, inciso I (prestação pecuniária) e 46, § 4.º (aceleramento), do Código Penal. Aplicam-se, nos termos do artigo 44 do Código Penal (CP), para:

- Sentenciados a penas privativas de liberdade de até 4 (quatro) anos, quando o crime é doloso e desde que não tenha sido praticado com violência ou grave ameaça;
- Condenados por crimes culposos, qualquer que seja a pena;
- Réus não reincidentes em crimes dolosos;
- Aqueles com bons antecedentes e boa conduta social, que cometeram crimes em que os motivos e as circunstâncias indiquem que a pena alternativa seja suficiente.

Observações:

- Se houver condenação igual ou inferior a 1 (um) ano, a substituição pode ser feita por multa ou por uma pena restritiva de direitos (artigo 44, § 2.º, CP);
- Se superior a 1 (um) ano, a pena privativa de liberdade pode ser substituída por uma pena restritiva de direitos e multa ou por duas restritivas de direitos (artigo 44, §2.º, CP);

- Se o condenado for reincidente, o juiz poderá aplicar substituição, desde que, em face de condenação anterior, a medida seja socialmente recomendável e a reincidência não se tenha operado em virtude da prática do mesmo crime (artigo 44, § 3.º, CP);
- A pena restritiva de direitos converte-se em privativa de liberdade quando ocorrer o descumprimento injustificado da restrição imposta. No cálculo da pena privativa de liberdade a executar será deduzido o tempo cumprido da pena restritiva de direitos, respeitado o saldo mínimo de trinta dias de detenção ou reclusão (artigo 44, § 4.º, CP);
- Sobrevindo condenação a pena privativa de liberdade, por outro crime, o juiz da execução penal decidirá sobre a conversão, podendo deixar de aplicá-la se for possível ao condenado cumprir pena substitutiva anterior (artigo 44, § 5º, CP).

Espécies de penas restritivas de direitos:

I) *Prestação pecuniária* (artigos 43, inciso I e 45, § 1.º, CP):

- a) Pagamento, em dinheiro, de um valor entre 1 (um) e 360 (trezentos e sessenta) salários-mínimos;
- b) Fixado pelo juiz da condenação;
- c) Destinado à própria vítima ou a seus descendentes;
- d) Se não houver descendentes ou quando o crime não ofender interesse particular, o pagamento destina-se à entidade pública ou privada com destinação social;
- e) Se houver aceitação do beneficiário, a prestação pecuniária pode consistir em prestação de outra natureza (artigo 45, § 2.º, CP).

II) *Perda de bens e valores* (artigos 43, inciso II e 45, § 3.º, CP):

- a) Transmissão (perda) de bens e valores para o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN);⁵⁴
- b) A quantia transmitida equivalerá ao montante do prejuízo causado ou do proveito obtido em consequência do crime;
- c) O parâmetro determinante será a quantia maior entre o prejuízo causado e o proveito obtido com o delito.

⁵⁴ O Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) foi criado pela Lei Complementar n.º 79, de 07 de janeiro de 1994, com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro. O FUNPEN encontra regulamentação no Decreto n.º 1.093, de 03 de março de 1994.

III) *Prestação de serviços à comunidade ou a entidades governamentais* (artigos 43, inciso IV e 46, CP):

- a) Atribuição de tarefas gratuitas a serem realizadas pelo apenado;
- b) Dar-se-á em entidades assistenciais, hospitais, escolas, orfanatos e outros estabelecimentos congêneres, em programas comunitários ou estatais;
- c) As tarefas serão atribuídas conforme as aptidões do condenado;
- d) O período total de cumprimento deve ser à razão de 1 (uma) hora por dia de condenação;
- e) As tarefas e seu período de cumprimento devem ser fixados de modo a não prejudicar a jornada normal de trabalho;
- f) Se a pena substituída for superior a 1 (um) ano, é possibilitado ao apenado cumprir a PSC em menor tempo, nunca inferior à metade da pena privativa de liberdade fixada (artigo 46, § 4.º, CP);
- g) A pena de prestação de serviços à comunidade será convertida em privativa de liberdade quando (artigo 180, § 1.º, LEP):
 - O cumpridor não for encontrado por estar em lugar incerto e não sabido;
 - Não comparecer, injustificadamente, a entidade ou programa em que devia prestar serviços;
 - Recusar-se, injustificadamente, a prestar serviço, que lhe foi imposto;
 - Praticar falta grave (artigo 51, LEP); e
 - Quando o apenado vier a ser condenado, por outro crime, à pena privativa de liberdade. Podendo não acontecer a conversão se for possível cumprir ambas (se, por exemplo, for condenado à pena de multa ou se ocorrer a suspensão condicional da pena - *sursis*, conforme artigo 44, § 5.º, CP).

IV) *Interdição temporária de direitos* (artigos 43, inciso VI e 47, incisos I, II, III e IV CP):

Consiste na proibição do exercício de um ou mais direitos por certo lapso temporal.

São *quatro subespécies* dessa pena:

- a) Proibição do exercício de cargo, função ou atividade pública, bem como de mandato eletivo (inciso I) – não se perde o cargo, a função ou atividade pública e nem o mandato eletivo, mas apenas se restringe, momentaneamente, o seu exercício; só cabe àquele que cometeu crime vinculado a esse exercício (ex.:

peculato e prevaricação, artigos 312 e 319, CP); o juiz da execução comunicará ao órgão da administração pública referente.

- b) Proibição do exercício de profissão, atividade ou ofício que dependam de habilitação especial, de licença ou autorização do poder público (inciso II) – cabe àqueles que praticaram delitos relacionados com a violação dos deveres inerentes à profissão ou ao ofício (ex.: violação do segredo profissional, artigo 154, CP); o juiz da execução determinará a apreensão dos documentos que autorizam o exercício da profissão e comunicará ao órgão fiscalizador da atividade;
- c) Suspensão de autorização ou de habilitação para dirigir veículo (inciso III) – aplicável aos crimes culposos de trânsito (ex.: homicídio culposo e lesão corporal culposa, artigos 302 e 303, CTB); o juiz da execução determinará a apreensão da Carteira Nacional de Habilitação.
- d) Proibição de frequentar determinados lugares (inciso IV) – visa a evitar a presença do apenado em ambientes criminógenos, ou seja, em lugares favoráveis à reincidência; os lugares proibidos devem guardar certa relação com o crime praticado.

V) *Limitação de fim de semana* (artigos 43, inciso VI e 48, CP):

- a) Consiste na obrigação de permanecer em casa de albergado ou outro estabelecimento adequado aos sábados e domingos, por 5 (cinco) horas em cada dia;
- b) Poderão ser ministrados cursos e palestras ou serem desenvolvidas outras atividades educativas nos referidos locais;
- c) A pena de limitação de fim de semana será convertida em pena privativa de liberdade quando (artigo 181, § 2.º, LEP):
 - O cumpridor não comparecer ao estabelecimento designado para o cumprimento da pena;
 - Recusar-se a exercer a atividade determinada pelo juiz;
 - Não for encontrado por estar em lugar incerto e não sabido;
 - Praticar falta grave;
 - Sofrer condenação por outro crime à pena privativa de liberdade, cuja execução não tenha sido suspensa.

Além das penas restritivas de direitos, outra modalidade de pena cominada pelo Código Penal (CP) que atende às necessidades atuais de descarcerização é a *pena de multa*

(artigo 49, CP), consistente no pagamento ao fundo penitenciário de quantia fixada em sentença e calculada em dias-multa.

Como assinalado anteriormente, nos termos do artigo 44, § 2.º do Código Penal, a multa poderá substituir a pena privativa de liberdade desde que a condenação seja igual ou inferior a 1 (um) ano ou, ainda, pode ser objeto de acordo penal. Vale registrar que a pena de multa, caso não cumprida, não pode ser convertida em pena privativa de liberdade, pois é considerada dívida de valor, depois de transitada em julgado a sentença condenatória que a impôs.

As *medidas alternativas* (composição civil de danos, transação penal e suspensão condicional do processo) são sanções penais consensuadas decorrentes do procedimento instituído pela Lei n.º 9.099/95.

Podem ser beneficiados pelas *medidas alternativas*:

I) *Composição dos danos civis- natureza civil e penal- (acordo entre o suposto autor do fato e o suposto ofendido)- artigo 74*

- Aqueles que cometeram delitos em que a pena máxima prevista ao tipo penal não seja superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa;

II) *Transação penal (acordo entre o Ministério Público e o suposto autor do fato) – artigo 76*

- Aqueles que cometeram delitos em que a pena máxima abstrata não seja superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa;
- Não ter sido beneficiado anteriormente, no prazo de 5 (cinco) anos, por outra transação penal;
- Não ter sido condenado por outro crime ou não estar respondendo a outro processo;

Observações:

- As sanções penais que podem ser propostas na transação penal são as constantes do artigo 43 do Código Penal ou multa;
- O descumprimento ou o não início do cumprimento gera a possibilidade de início de ação penal;
- O pleno cumprimento da medida alternativa aplicada na transação penal acarreta a extinção da punibilidade do suposto autor do fato infracional;
- A transação penal não importa em reincidência para o suposto autor da infração;

- Registra-se a transação penal apenas para impedir novamente o mesmo benefício no prazo de 5 (cinco) anos;
- A aplicação da medida alternativa na audiência de transação penal não constará em certidão de antecedentes criminais e não terá efeitos civis, cabendo ao interessado propor ação cabível no juízo cível.

III) *Suspensão Condicional do Processo (acordo entre o Ministério Público e o denunciado) – artigo 89*

- Ocorrerá quando a pena mínima cominada à infração penal for igual ou inferior a 1 (um) ano, suspendendo o processo pelo prazo de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, e, ainda, que estejam presentes os demais requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena (art. 77 do CP).

Observações

- A proposta da suspensão condicional do processo é ofertada após oferecimento de denúncia;
- A suspensão condicional do processo também suspende o prazo prescricional;
- O não cumprimento das condições estabelecidas no acordo gera o andamento do processo;
- O total cumprimento das condições acarreta a extinção da punibilidade do acusado.

Em 7 de agosto de 2006, foi editada a Lei nº 11.340 (Lei Maria da Penha), criando mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. O artigo 17 da mencionada lei limitou a aplicação de alternativas à pena de prisão, dispondo;

Art. 17 - É vedada a aplicação, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, de penas de cesta básica ou outras de prestação pecuniária, bem como a substituição de pena que implique o pagamento isolado de multa.

Percebe-se, entretanto, que nada impede que, ao apenado, sejam aplicadas as demais penas substitutivas previstas no artigo 43 do Código Penal, desde que presentes os requisitos necessários.

Outro exemplo de lei coligada com a política das alternativas à pena de prisão é a Lei n.º 11.343, de 23 de agosto de 2006, que entrou em vigor em outubro do mesmo ano. A referida lei, apesar de ter adotado a privação da liberdade como única sanção possível para os condenados por tráfico de drogas (mesmo quando tivessem suas penas reduzidas), impedindo

expressamente a substituição por pena restritiva de direitos (art. 33, § 4.º),⁵⁵ aboliu formalmente a previsão de pena privativa de liberdade para o possuidor de droga para consumo próprio.

No caso do porte de droga para consumo pessoal a nova lei trouxe verdadeiras sanções alternativas. Contudo, manteve a criminalização da posse para uso pessoal das drogas qualificadas de ilícitas, apenas afastando a cominação de pena privativa de liberdade. As sanções para esse caso são alternativas e principais e se resumem em *advertência, prestação de serviços à comunidade e medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo* e, em caso de descumprimento, *admoestação e multa*.

O que se verifica é que na prática não houve nenhuma mudança significativa, na medida em que a lei anterior (Lei n.º 6.368/76) estabelecia a pena máxima de 2 (dois) anos para a referida conduta, o que a definia como infração de menor potencial ofensivo, permitindo a aplicação de medidas ou penas alternativas.

O que se conclui dessa questão é que houve na realidade a despenalização do porte de droga para consumo próprio, o que pode ser sinalizado como passo necessário para se tomar o problema do uso, abuso e dependência de drogas tão somente como questão de saúde pública, não mais dentro da esfera do controle penal.

Não é esse o papel do Direito Penal, mas já que, diante da legislação atual sobre drogas, ele ainda interfere nessa seara, que interfira de maneira construtiva, dentro do possível. Portanto, no caso de incidência do referido crime as alternativas penais propostas pela nova lei devem ser acompanhadas e fiscalizadas com eficácia, para além de um procedimento burocrático, com compromisso com os aspectos psicossociais, sócio-familiares e educativo-cultural dos cumpridores dessas sanções, pois a pena não deve ser vista como vingança e nem como castigo. Deve ser encarada como remédio social a ser ministrado.

Como recomendam as Regras de Tóquio (*Regra 2.3*) *as medidas não privativas de liberdade devem ser utilizadas de acordo com o princípio da intervenção mínima*, ou seja, para respeitar os direitos e liberdades fundamentais, a intervenção do sistema de Justiça Penal deve ser a mínima necessária para proteger a sociedade.

⁵⁵ Em primeiro de setembro de 2010, após muita polêmica, o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu admissível a substituição. Por seis votos a quatro, entendeu que o dispositivo da lei que veda a conversão da punição em casos de tráfico de drogas é incompatível com o artigo da Constituição Federal que garante a individualização das penas. O Supremo tomou a decisão ao julgar um habeas corpus pedido pela defensoria pública em nome de um condenado a um ano e oito meses de reclusão após ter sido flagrado com 13,4 gramas de cocaína. Deixou, assim, a cargo da sensibilidade dos Juízes em distinguir quem é verdadeiramente perigoso e quem é apenas uma pequena peça da estrutura podre do crime organizado. (ESTADÃO, 2010).

Para o efetivo cumprimento das penas e medidas alternativas, entretanto, se faz necessário buscar o apoio dos diversos segmentos da sociedade. O apoio da imprensa e das demais instituições formadoras de opinião na divulgação correta e sem sensacionalismo dessa política criminal, no que tange à punição, ao tratamento e a reintegração social do infrator, por certo contribui para o aprimoramento do sistema punitivo pátrio. Todavia, como será analisado a seguir, a participação da comunidade no processo de execução penal alternativa é fundamental para a eficácia dessas sanções penais.

3.3 As penas e medidas alternativas como processo de interação entre Estado, comunidade e indivíduos envolvidos em crimes considerados de pequena e média gravidade

Para Delmanto *et al* (2010, p. 241), o isolamento prisional retira o condenado do convívio social, como clara medida de neutralização, ao tempo em que o priva do “tempo social”, afastando-o da evolução e da história daquela comunidade. Quando retorna, é um estranho e às vezes não mais reconhecido pelos outros, ocorrendo uma espécie de “morte social”.

A adoção pelo legislador brasileiro das penas restritivas de direitos é, segundo os referidos autores, honrosa, “devendo ser estimuladas, por não isolarem o condenado da sociedade; ao contrário, demonstram que ele pode, sim, com ela interagir de modo saudável, respeitando às regras e sendo socialmente útil, e não uma pessoa rejeitada que, na prisão, torna-se um estranho.”

A pena de prisão corta os vínculos com a comunidade, portanto não pode ser regra geral para a grande variedade de delitos e de infratores, especialmente para aqueles com menos chances de voltar a delinquir e para os envolvidos em crimes menores. As sanções penais alternativas à privação da liberdade devem ser aplicadas, sempre que possível, pois facilitam a reintegração social do infrator, bem como a aceitação por parte do mesmo dos valores sociais.

Parte das alternativas à pena de prisão tem a comunidade como ambiente em que se dá o seu cumprimento, como nos casos da prestação de serviços e da prestação pecuniária em favor de entidades públicas ou não governamentais. Fica destacada, nesses casos, a

participação ativa do corpo social, o qual tem a possibilidade de compreender a sua responsabilidade diante do crime como fato social.⁵⁶

Ao serem cumpridas no seio da comunidade, as penas e medidas alternativas promovem a participação da sociedade no sistema de Justiça Penal. Por outro lado despertam nos infratores a consciência de responsabilidade social.

A *Regra 1.2*, inserida na Seção I das Regras de Tóquio enuncia que as referidas regras “têm por objetivo promover uma maior participação da comunidade na administração da Justiça Penal e, muito especialmente, no tratamento do delinquente, bem como estimular entre os delinquentes o senso de responsabilidade em relação à sociedade.”

Nos Comentários às Regras de Tóquio destaca-se:

As *Regras de Tóquio* indicam duas faces do interesse da comunidade. Em primeiro lugar, os delinquentes submetidos a medidas não privativas de liberdade não estão presos numa instituição separada, muitas vezes distante, como ocorre com a imposição da privação da liberdade. Seguem vivendo em sociedade. Assim, por sua própria natureza, as medidas não privativas de liberdade incentivam a participação da sociedade em sua execução. Isso apresenta o benefício mais amplo de propiciar a participação da sociedade na administração da Justiça penal de forma mais geral. A participação da sociedade e da comunidade tem, além disso, a vantagem de melhorar a compreensão e aceitação das medidas não privativas de liberdade. Quanto mais o público possa ver os resultados benéficos das medidas não privativas de liberdade, maior credibilidade elas terão. Em segundo lugar, a participação da comunidade é fundamental para o sucesso das medidas não privativas de liberdade quanto à reintegração do delinquente na sociedade. A participação da comunidade pode contribuir para a reabilitação do delinquente e reduzir o risco de estigmatização. (JESUS, 1998, pp. 27-28, grifo do autor).

A Seção VII das Regras de Tóquio também destaca a necessidade de conseguir a participação da comunidade, em geral, no cumprimento das sanções penais não privativas de liberdade, o que fica evidente nas seguintes regras:

Regra 17.1 A participação da comunidade deve ser incentivada, pois constitui recurso fundamental e um dos fatores mais importantes para fortalecer os vínculos entre os delinquentes submetidos a medidas não privativas de liberdade e suas famílias. Essa participação complementa a ação da administração da Justiça Penal.

Regra 17.2 A participação da comunidade deve ser vista como uma oportunidade para que seus membros contribuam para a proteção de todos.

Nos comentários às citadas regras ficou salientado que não é possível conseguir administração eficaz da Justiça Penal somente mediante os órgãos governamentais. A participação da sociedade pode ajudar as pessoas envolvidas em delitos a “tomar consciência do interesse que a comunidade tem por eles e ampliar as possibilidades de relação e apoio que

⁵⁶ Segundo Alencar (2008, p. 133): “A pena e medida alternativa têm sua aplicação concentrada na prestação de serviços à comunidade e na prestação pecuniária. Ambas as modalidades dependem da estruturação de uma rede social – governamental ou não governamental – que ofereça as vagas e os serviços necessários à estruturação e ao monitoramento da execução desse instituto penal.”

podem continuar mesmo após ter terminado a aplicação da medida não privativa de liberdade. Assim, podem contribuir para a reintegração do delinquente na sociedade.” (JESUS, 1998, p. 82-83).

Segundo Dotti (1998, p. 141 e 143) o pensamento contemporâneo vem concebendo a pena como processo de diálogo, no qual o condenado, o Estado e a sociedade seriam sujeitos da execução. Para o referido autor, o diálogo “deve brotar e fluir na convivência livre através das medidas institucionais e não institucionais”. E no caso das alternativas ao encarceramento, grande e fecundo processo de interação poderá ser estabelecido.

As penas e medidas alternativas reforçam, portanto, a cidadania, impedindo que sejam rompidos os laços de solidariedade, haja vista que, mesmo a despeito do Estado ser o principal responsável pela execução das sanções penais, as alternativas penais permitem maior abertura à sociedade civil para que também ela participe da reintegração social das pessoas que recebem a pecha da imputação penal, as quais passam a ter maiores trocas sociais. Como bem assevera Faleiros (2002, p. 243), “a aplicação da pena alternativa deve estar centrada na pessoa, e não na simples correção do comportamento ou desvio, num processo de relações sociais no local onde vive a pessoa, no seu meio, no seu ambiente.”

O envolvimento da comunidade com a execução e o acompanhamento das penas e medidas alternativas, portanto, não pode ter cunho meramente fiscalizatório, ou seja, não pode ser apenas gestão social da conduta desviante. É necessário que tenha a essência de trabalho inibidor de reincidência criminal, pois este é o sentido da verdadeira reintegração social. Isto exige planejamento e construção de política de prevenção criminal.

Ao teorizarem sobre o conceito de prevenção, García-Pablos de Molina e Gomes (2008, p. 364) aduzem que o mencionado conceito “não pode se desvincular da gênese do fenômeno criminal, isto é, reclama uma intervenção dinâmica e positiva que neutralize suas raízes, suas ‘causas’. A mera dissuasão deixa essas raízes intactas”. E afirmam, ainda, os referidos autores:

De outro lado, a prevenção deve ser contemplada, antes de tudo, como prevenção “social”, isto é, como mobilização de todos os setores comunitários para enfrentar solidariamente um problema “social”. A prevenção do crime não interessa exclusivamente aos poderes públicos, ao sistema legal, senão a todo, à comunidade inteira. Não é um corpo “estranho”, alheio à sociedade, senão mais um problema comunitário. (2008, p. 364).

Nessa perspectiva, as penas e medidas alternativas se inserem na ótica da prevenção social, uma vez que são cumpridas na arena social. Segundo Alencar (2004, p. 49), “durante a execução penal alternativa, o juízo e a comunidade realizam o monitoramento da

administração do sistema de justiça criminal, através da fiscalização do cumprimento da sanção penal e do desenvolvimento de programas de reinserção e inclusão social.”

Na execução penal alternativa trabalha-se com o conceito de prevenção terciária, a qual se compõe de ações dirigidas a pessoas que já sofreram processos de criminalização, visando a diminuir os efeitos desses processos, desconstrução das vulnerabilidades, estigmas, exclusões e violências exercidas e sofridas pela sua experiência criminal. (LEITE, 2007, p. 12).

Dessa forma, as penas e medidas alternativas não podem ser simplesmente aplicadas e executadas no âmbito do Poder Judiciário, pois carecem de implementação de políticas públicas de prevenção à criminalidade para se tornarem eficazes. O apoio do Poder Executivo se torna, assim, muito importante e não tira a jurisdicionalidade do processo de execução. Nas palavras de Alencar (2008, p. 136), “o Estado executa a política criminal e a sociedade civil organizada a consolida como política pública de prevenção à criminalidade, através da constituição da rede social de apoio à execução das alternativas penais à prisão.”

Para a mesma autora, “o juízo se apresenta como o lugar, por excelência, onde se estrutura a execução das penas e medidas alternativas, no entanto, é na comunidade onde aquela se operacionaliza, através do processo de monitoramento da sanção propriamente dita.” (ALENCAR, 2005, p. 55).

O monitoramento das penas e medidas alternativas no Brasil segue as orientações do *Manual de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas*, editado pelo Ministério da Justiça, o qual estabelece como princípios fundamentais do monitoramento os seguintes:

- *interinstitucionalidade*, refere-se ao modo como o Sistema de Justiça interage entre si e com o Poder Executivo;
- *interatividade*, refere-se ao modo como o Sistema de Justiça e o Poder Executivo interagem com o sistema social;
- *interdisciplinaridade*, refere-se ao modo como o discurso e a prática do mundo jurídico interagem com o discurso e a prática do mundo dos fatos. (2002, p. 20).

Ainda nos termos do referido manual, é o princípio da interatividade que assegura a sustentabilidade político institucional do processo de trabalho na vertente da relação do Estado com a sociedade civil, a qual é representada pela rede social de apoio.

Nesse sentido, ao caracterizar a rede social no cumprimento das penas e medidas alternativas, sustenta Gil:

A este propósito, as penas alternativas como possibilidade de impulsionar mudanças e inovações no espaço do judiciário e na vida dos sujeitos infratores, coloca-se frente ao desafio de buscar junto à rede social, novas possibilidades de sociabilidade ao aliar os preceitos definidos pela legislação penal à cooperação e solidariedade. Nesta modalidade de execução da pena, as instituições que formam a rede conveniada para o cumprimento da hora-tarefa constituem-se em lócus privilegiado para que o processo de cumprimento de pena se efetive, extrapolando os muros do Poder

Judiciário e dando materialidade às letras da lei. Requer uma forma de gestão que propicie a construção de um caminho inovador no espaço do judiciário, que privilegie arranjos interinstitucionais, ancorados na noção de rede. (GIL, 2010, pp. 11-12).

A formação da rede social de apoio às penas e medidas alternativas “implica em ação coordenada com alianças intersetoriais (governamentais e não governamentais, cuja operacionalização depende dos serviços locais disponíveis e da responsabilização dos atores implicados.” (ALENCAR, 2008, p. 135).

Ao contrário da pena privativa de liberdade, as penas e medidas alternativas recebem participação direta da comunidade, principalmente no caso da pena restritiva de direitos de prestação de serviços, haja vista que, neste caso, são as instituições parceiras quem recebem os cumpridores da mencionada sanção. Assim, o monitoramento das penas e medidas alternativas é trabalhado no sentido de prevenção à criminalidade, no intuito de se evitar a reincidência e não, exclusivamente, como meio de execução penal.

No caso da pena ou medida de prestação de serviços à comunidade, na medida em que esta envolve instituições governamentais e não governamentais, forma-se um laço social entre o cumpridor e a sociedade civil, favorecendo a mudança do paradigma da exclusão social para o da inclusão social. Ao conviver na instituição o cumpridor da alternativa penal acaba por se envolver com demandas diretamente ligadas à questão social, o que propicia o questionamento de seus próprios valores e facilita a reflexão sobre suas escolhas. Retornam, portanto, à condição de cidadão de direitos e deveres.

Por outro lado, a participação direta da sociedade aumenta a confiança desta nas penas e medidas alternativas e assegura seu comprometimento com as mesmas. O cumprimento dessas sanções nas instituições parceiras permite manter o infrator perto de seu contexto cultural e familiar, geralmente próximo da comunidade onde vive, ao tempo em que pode recompensar a sociedade por suas eventuais infrações.

Mesmo a despeito da sociedade civil se constituir como elemento fundamental, reforça-se que o papel a ser exercido pela mesma não é o de mera fiscalização e controle do cumprimento das penas e medidas alternativas, sob pena de se tornar apenas um alargamento do controle do ato infracional. É necessário que sua atuação seja no sentido de garantir, de forma realmente construtiva, a reintegração social dos cumpridores dessas alternativas penais, proporcionando ambiente de reflexão e fortalecimento de valores.

Em outro polo pode estar o Poder Executivo como reforço à rede social de apoio à execução das medidas e penas alternativas. Como bem salienta Alencar:

A noção de rede social está diretamente relacionada ao tema da esfera pública, ou seja, refere-se à relação dialógica estabelecida entre o Estado e a sociedade civil organizada no exercício do controle social, particularmente do controle punitivo do Estado, e da defesa do interesse público. (ALENCAR, 2008, p. 134).

A participação do Executivo é de especial importância na viabilização das estruturas de monitoramento, as quais podem servir de apoio aos juízos especializados, bem como na formação de corpo técnico especializado para lidar com a sanção penal alternativa. Faz-se necessário, portanto, que as penas e medidas alternativas figurem nas políticas de prevenção, mesmo que em nível terciário, visando, a partir de ações focadas na reversão dos fatores de riscos, diminuir os índices de reincidência criminal.

Carneiro (2010, p. 195-197) afirma que para a aplicação das penas e medidas alternativas há que haver um consórcio de intenções e atividades entre o Estado, o cumpridor dessas alternativas e, fundamentalmente, a sociedade civil organizada. E ao declinar atividades a serem postas em prática pelos envolvidos na aplicação e monitoramento das penas e medidas alternativas, aponta sugestões, dentre as quais se pode destacar as seguintes:

Cabe ao Estado, dentre outras atribuições:

- garantir o efetivo cumprimento da lei;
- estimular, através de programas sociais, a inserção dos sentenciados (fomento à implementação de políticas públicas de saúde, educação, emprego, lazer etc.);
- promover efetivamente programas voltados para a segurança pública e ampliar, cada vez mais, o programa de penas e medidas alternativas investindo numa estrutura eficiente de aplicação e fiscalização destas;
- adotar iniciativas visando à participação da comunidade na administração de um sistema de justiça;
- criar, através de lei, incentivos fiscais para empresas privadas que participem de programa de inserção social;
- investir em equipes interdisciplinares (assistentes sociais, psicólogos etc.) com o propósito de monitorar eficientemente o cumpridor de medidas e penas alternativas.

Cabe ao cumpridor da pena ou medida alternativa:

- cumprir bem a determinação judicial de pena ou medida alternativa;
- participar dos programas oferecidos pelo Estado relativamente à execução das penas ou medidas alternativas;
- acreditar sempre no seu esforço próprio como fator de reintegração social;

- criar consciência cidadã que lhe autorize a cobrar do Estado condições dignas para a execução das penas ou medidas alternativas impostas.

À Sociedade, por sua vez, cabe:

- travar relação de confiança com o Estado no que diz respeito ao monitoramento das penas e medidas alternativas;
- receber bem os cumpridores, tratando-os com a dignidade que merecem;
- acreditar sempre na possibilidade de reintegração social;
- valorizar a mão de obra dos prestadores de serviços, promovendo-lhes a autoestima;
- procurar compreendê-los, sem formar juízo de valor sobre suas condutas delituosas;
- manter canal constante de comunicação com o Estado-juiz, a fim de informar sobre o efetivo cumprimento das penas e medidas alternativas sob sua responsabilidade;
- ajudar permanentemente na divulgação dos programas de penas e medidas alternativas, visando ao aumento da rede social;
- buscar conhecer a pessoa que está sob sua responsabilidade para além da sua obrigação de cumprir a pena ou medida alternativa, se possível envolvendo a família no seu processo de reintegração social.

Verifica-se, assim, que a política criminal voltada para as penas e medidas não deve ter o foco somente na defesa social, visto que se insere na ótica da corrente minimalista do Direito Penal, no sentido de buscar a redução do sistema penal por meio de alternativas à pena de prisão, ou seja, tendo como essência a minimização da violência repressiva e melhor reintegração social do infrator. Sem este entendimento corre-se o risco de, diversamente do proposto, tornar o sistema punitivo mais amplo.

Ao tratar do controle social, em geral, sublinha Castro:

Nenhuma política criminal pode ser tratada à margem de ou sem integrar-se a, uma política social mais geral. Por isso, a chamada prevenção do delito não pode ser objeto de uma divisão setorial da administração pública; precisará ser o resultado da ação coordenada de todas as instâncias governamentais e, conseqüentemente, do controle social formal e informal ao mesmo tempo. (2005, p. 239).

Por fim, reforça-se mais uma vez, que as ações políticas implementadas em relação às alternativas à pena de prisão devem valorizar a prevenção ao envolvimento de indivíduos em novos delitos e a reconstrução de laços sociais que permitam aos mesmos a construção de projetos de vida que os afastem do crime e da violência.

4 A POLÍTICA NACIONAL DE FOMENTO ÀS PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS

As penas e medidas alternativas ganharam relevo no plano internacional, como visto, com a preocupação da ONU em dedicar esforço para alcançar a redução do uso da pena de prisão, principalmente, como afirmam Gomes e García-Pablos de Molina (2009, p. 548) “para tornar vitoriosa a luta contra a reincidência, que seria possível por meio de um eficiente programa de penas e medidas alternativas”, estimulado pelas Regras de Tóquio.

As alternativas penais se apresentam, assim, como proposta diferenciada de política criminal para lidar com crimes que não necessitam de resposta penal mais rígida para a sua repressão, tendo em vista as especificidades das práticas criminosas de baixo e médio potencial ofensivo, as quais demandam forma especializada de abordagem por parte do Estado e da sociedade civil organizada para o efetivo exercício do controle social.

Segundo Albernaz e Sá e Silva (2009, p. 12), as penas e medidas alternativas, durante muito tempo, tiveram apenas importância residual na política penitenciária. E, a despeito do reconhecimento da falência da pena de prisão, grande parte da opinião pública suspeitava de suas eficácias, o que acabava por contaminar as autoridades do Sistema de Justiça, restringindo as possibilidades de aplicação.

Ao Estado cabia, então, tomar providências para a efetivação dessas alternativas penais, pois, sem a infraestrutura necessária para a execução das penas alternativas e para o acompanhamento das medidas alternativas, essas se tornariam desacreditadas perante a comunidade, reforçando a ideia, que ainda predomina no senso comum, de que as sanções alternativas equivalem à impunidade, haja vista as demandas por maiores punições.

4.1 O percurso da experiência brasileira na implementação de políticas públicas voltadas para as penas e medidas alternativas

Diante da principal crítica ao sistema focado em medidas descarcerizadoras que recaia sobre a dificuldade da Justiça em se estruturar adequadamente para promover o encaminhamento, acompanhamento e, principalmente, a fiscalização do cumprimento das alternativas penais, o que nutre sentimento de impunidade no meio social, a atuação do Estado se focou no objetivo de criar mecanismos que reforcem a ideia de que as penas e medidas alternativas são formas legítimas de reação ao crime e à violência.

Assim, as políticas públicas de valorização das penas e medidas não privativas de liberdade têm buscado, nos últimos anos, assegurar mecanismos que permitam aferir a certeza de seus cumprimentos, como forma de legitimar a eficácia da resposta penal promovida pelas penas e medidas alternativas.

Segundo Barreto (2010, p. 15), a despeito das alternativas penais já estarem previstas na legislação brasileira desde 1984, com a reforma do Código Penal, e terem sido ampliadas pelas Leis n.º 9.099/95 e n.º 9.714/98, o que se constatou até o ano de 2000, foi a existência de tímidas iniciativas na estruturação da execução dessas sanções.

Aponta, ainda, a referida autora:

Os juízes de execução ou dos juizados especiais criminais deparavam-se com a realidade de ter de dar concreção a sentenças que tinham dificuldade para viabilizar. Poucos eram os locais para onde se podiam encaminhar prestadores de serviços à comunidade ou em que a limitação de fim de semana estava implementada e, quando existiam, não havia como monitorar e fiscalizar o seu cumprimento. Como consequência, por um lado, havia a resistência de juízes na substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos, dada a certeza de que elas não poderiam ser executadas e, por outro lado, a banalização da aplicação de cestas básicas. (2010, p. 15).

Algumas iniciativas locais se destacaram, como a experiência pioneira da Vara de Execuções da Comarca de Porto Alegre – RS, a qual, segundo Rocha Gomes (2008, p. 153), elaborou e executou projeto piloto de estruturação de sistema capaz de monitorar e acompanhar os casos de execução da pena de prestação de serviços à comunidade, por iniciativa pessoal da magistrada do referido juízo, à época, Vera Regina Müller.

Há notícias de experiência criadas nos estados de São Paulo (1989, 1995 e 1997), Mato Grosso (1990), Paraná (1997), Paraíba (1998) e Pará (1999). Vale, entretanto, registrar que a primeira Vara Especializada na Execução de Penas Alternativas foi a de Fortaleza – CE, em 1998. (ROCHA GOMES, 2008).

Diante das dificuldades de se criar infraestruturas adequadas para dar efetividade às penas e medidas alternativas, foi instituído pelo Ministério da Justiça brasileiro, em setembro do ano de 2000, o Programa Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas, executado pela Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CENAPA), vinculada, na época, à Secretaria Nacional de Justiça, a qual tinha como missão gerar as atitudes necessárias para a difusão das alternativas penais no Brasil, bem como incentivar a criação de Varas Especializadas e Centrais de Apoio e Acompanhamento em todas as unidades da Federação, com financiamento do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). (BRASIL/MJ/DEPEN/CGPMA, 2010).

Para Adário (2004, p. 53), a CENAPA passou a definir diretrizes de condução desse programa, consistindo em nova política pública criminal de caráter social e preventivo, sustentada fundamentalmente em duas concepções:

- 1) a de que o Estado deve adotar políticas de prevenção do delito, devendo a insegurança pública ser enfrentada como um problema multidimensional, que supera o âmbito da criminalidade;
- 2) a de que o Estado e a sociedade devem interagir na construção de um pacto institucional e social, voltado para a gestão da coisa pública.

Consoante informação de Barreto (2010, p. 18), essa primeira fase do programa teve como estratégia a realização de seminários regionais sobre o tema, realizados com as colaborações das corregedorias das instituições, as quais convocavam juízes, promotores e defensores para participarem dos eventos. Protocolos de intenções foram assinados entre a CENAPA e os parceiros regionais (Judiciário, Ministério Público, Poder Executivo e Defensoria Pública), para a implantação de Centrais de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas, os quais eram posteriormente convertidos em convênios para repasse de verba pelo Ministério da Justiça.

Os aludidos convênios tinham como objetivo a formação de célula estrutural mínima, dotada de espaço físico e de recursos materiais humanos, que possibilitassem o auxílio ao Judiciário e ao Ministério Público na tarefa de executar, acompanhar e fiscalizar a execução das alternativas penais. O corpo técnico de apoio foi pensado a partir de visão multidisciplinar, dotado de profissionais das áreas afetas à execução penal, como psicólogos e assistentes sociais.

Buscando alcançar dimensão de consolidação da política pública de prevenção criminal, mediante disseminação da cultura da aplicação das alternativas penais à prisão em todo o país, foi instituída, em fevereiro de 2002, por meio do Decreto Ministerial n.º 153/02, a Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas (CONAPA), composta por Juízes de Direito, Defensores Públicos, Promotores de Justiça, Psicólogos e outros técnicos com conhecimento e experiência na área de execução das alternativas penais à prisão, em todo o Brasil. (BRASIL/MJ/DEPEN/CGPMA, 2010).

Em dezembro de 2002, foi editado e publicado pela CENAPA o *Manual de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas*, cuja metodologia contém a descrição e o detalhamento dos procedimentos técnicos para formalização da rede social, avaliação, encaminhamento e acompanhamento do cumpridor de penas e medidas alternativas. O Manual foi aprovado pela Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas (CONAPA) e pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) e,

posteriormente, distribuído a todos os estados pelo Ministério da Justiça. (BRASIL/MJ/CGPMA, 2010).

O conteúdo do referido Manual consiste em orientações e organogramas visando ação unificada e organizada da tarefa de monitorar, acompanhar e fiscalizar execução das penas e medidas alternativas. Para Rocha Gomes (2008, p. 155), esse instrumento tornou-se bússola para os diversos procedimentos necessários à dinâmica da execução penal alternativa.

A partir de dezembro de 2002 foram iniciados os ciclos de capacitação, sendo o *1.º Ciclo de Capacitações Regionais sobre Monitoramento e Fiscalização de Penas e Medidas Alternativas*, nas cidades de Fortaleza, Salvador, São Paulo, Distrito Federal e Manaus, envolvendo todas as unidades da federação.

O programa sofreu os efeitos da reestruturação pela qual passou o Ministério da Justiça em 2003, como consequência a CENAPA foi deslocada da Secretaria Nacional de Justiça para o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), ficando vinculada à Diretoria de Políticas Penitenciária (DIRPP).

Em 2004, ocorreu o *2.º Ciclo de Capacitações Regionais sobre Monitoramento e Fiscalização de Penas e Medidas Alternativas*, nas cidades de Recife, Belém e Curitiba, envolvendo apenas os estados das regiões Nordeste, Norte e Sul.

Naquele ano, o *site* do Ministério da Justiça passou a disponibilizar dados relativos à execução penal alternativa, os quais eram fornecidos pela CENAPA. Destaca-se, ainda, que anualmente o Ministério da Justiça (MJ) realiza o Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas em parceria com os estados, já tendo ocorrido tal evento em todas as regiões do país.

Para Barreto (2010, p. 22), a realização dos Congressos de Execução de Medidas e Penas Alternativas (CONEPAS) contribuiu para a divulgação da política, para a produção de conhecimento e constituiu especial instrumento para a troca de experiências nessa área.”

A cidade de Curitiba sediou, de 30 de março a 1.º de abril de 2005, o *I Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas (I CONEPA)*, realizado pela Associação do Ministério Público do Paraná, com o apoio institucional do Ministério da Justiça, cujo tema foi: “Balanço crítico da execução das alternativas penais no Brasil”. Ficou evidenciado, na ocasião, que ainda existiam lacunas no campo legislativo, na estruturação metodológica dos programas de execução das alternativas penais ou no planejamento e execução das políticas públicas nesse setor. (CAOP/MP/PR, 2010).

Nova reestruturação do DEPEN ocorreu em julho de 2006 e alçou o programa voltado às penas e medidas alternativas à coordenação própria, a Coordenação-Geral do Programa de

Fomento às Penas e Medidas Alternativas (CGPMA), substituindo a então Central Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas (CENAPA). Conforme consta em relatório de gestão, a CGPMA foi criada pelo Decreto n.º 5.834, de 06 de julho de 2006, mas só teve sua implantação definitiva na data de 06 de outubro daquele ano com a posse e início do exercício da Coordenadora-Geral, Márcia de Alencar. (BRASIL/DEPEN/CGPMA, 2010).

Para Barreto (2010, p. 21), com a criação da Coordenação-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas (CGPMA), “a política nacional começou a ter novos contornos. Além do contínuo apoio à instalação de centrais e de varas especializadas, notadamente com incentivo à interiorização, novos temas passaram a ser parte da pauta da política.”

Em setembro de 2006, foi divulgado pelo Ministério da Justiça o *Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativas* como mais um passo importante dessa trajetória. Decorrente de pesquisa solicitada junto ao escritório brasileiro do Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD/Brasil), esse foi o primeiro diagnóstico de abrangência nacional acerca da realidade da execução das penas e medidas alternativas. O estudo ofereceu análise da execução das alternativas penais em nove capitais (Belém, Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo) e no Distrito Federal, compreendendo desde a caracterização sócio-econômica das pessoas que recebem penas alternativas como substituição da pena privativa de liberdade até dados sobre seu efetivo cumprimento, passando pela identificação dos crimes que mais frequentemente ensejam a substituição e das modalidades de penas mais aplicadas pelo Poder Judiciário. (BRASIL/MJ/DEPEN/CGPMA, 2010).

Em novembro de 2006, aconteceu o *II Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas (II CONEPA)* na cidade do Recife, nos dias 22, 23 e 24 de novembro, realizado pela Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Estado de Pernambuco, com o apoio institucional e financeiro do Ministério da Justiça, com o tema: “Alternativas penais: humanizando a Justiça Penal”. Das conclusões do aludido Congresso, inseridas na *Carta de Recife*, destaca-se a seguinte: *As políticas públicas votadas ao Programa de Penas e Medidas Alternativas deverão receber do Ministério da Justiça um incentivo junto aos poderes estaduais, proporcionado a liberação de verba somente aos estados que assumirem o compromisso de continuidade, gerando a sustentabilidade da política.* Observa-se, pela proposição mencionada, que a preocupação em transformar a execução penal alternativa em gestão compartilhada. (CAOP/MP/PR, 2010).

A Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas (CONAPA) foi reestruturada em 07 de março de 2007, por meio da Portaria Ministerial nº 515, e teve ampliado o número de membros integrantes com representatividade de todas as unidades da federação. (BRASIL/MJ/DEPEN/CGPMA, 2010).

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) também pode ser incluído nessa trajetória, pois ao ser criado em 2007, possibilitou a realização de ações voltadas para a efetividade das alternativas penais com a colaboração da Coordenação-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas (CGPMA), pois incluiu em seu público alvo jovens em conflito com a lei, independentemente do tipo de sanção penal a que estejam submetidos. Articulando políticas de segurança com ações sociais, priorizando a prevenção e buscando atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias repressivas necessárias, esse programa é mais uma opção para dar eficácia às penas e medidas alternativas.

Em outubro de 2007, ocorreu o *3.º Ciclo de Capacitações Regionais sobre Monitoramento e Fiscalização de Penas e Medidas Alternativas*, na Região Norte, na cidade de Santarém.

Em novembro de 2007, aconteceu o *III Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas (III CONEPA)* na cidade de Belo Horizonte, nos dias 26, 27 e 28 de novembro, realizado pela Secretaria de Estado da Defesa Social, com o apoio institucional e financeiro do Ministério da Justiça, com o tema: “Alternativas penais e prevenção à criminalidade”. Dentre as propostas constantes da *Carta de Belo Horizonte*, pode-se citar a que se segue: *Levar ao encontro de Presidentes e Corregedores de Justiça de Tribunais a proposta de se incluir nas atividades da Vara de Execução projetos voltados para a inclusão social*. Verifica-se, neste caso, o reforço ao foco reintegrador das alternativas penais.

Em abril de 2008, ocorreu o *4.º Ciclo de Capacitações Regionais sobre Monitoramento e Fiscalização de Penas e Medidas Alternativas*, na Região Nordeste, na cidade de Salvador.

O *IV Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas (IV CONEPA)*, ocorrido na cidade de Manaus nos dias 30 de junho, 01 e 02 de julho de 2008, foi realizado pela Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, com o apoio institucional do Tribunal de Justiça do Amazonas e apoio financeiro do Ministério da Justiça, cujo tema foi: “Penas alternativas: resposta penal eficaz e diferenciada”. A *Carta de Manaus* apresentou as conclusões do mencionado Congresso, dentre as quais se ressalta a seguinte: *Sensibilizar os municípios para criarem pelo menos uma central de apoio às penas e medidas alternativas*.

Depreende-se daí a importância da governança local na efetividade das penas e medidas alternativas, principalmente em estados de grande extensão territorial.

Em 2009, dentro do novo paradigma que alia segurança pública com cidadania, o Governo Federal, por intermédio do Ministério da Justiça - MJ, convocou a 1.^a Conferência Nacional de Segurança Pública (1.^a CONSEG). Várias etapas preparatórias antecederam o grande encontro nacional, dentre elas a realização do *V Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas (V CONEPA)*, ocorrido, nos dias 13 a 15 de maio de 2009, na cidade de Goiânia, que teve o seguinte tema: “Penas e Medidas Alternativas: promovendo segurança com cidadania”.

O referido evento constituiu-se em foro privilegiado para a sistematização de propostas, as quais geraram documento que foi aprovado na plenária final, o qual foi levado à 1.^a CONSEG. Dentre as propostas aprovadas, a de maior destaque consistiu no reconhecimento da “necessidade de estruturação de um sistema nacional de Penas e Medidas Alternativas (em seus aspectos políticos, técnicos e gerenciais) como um elemento autônomo da política penitenciária nacional que não se confunde e nem concorre com o sistema prisional”. (GOIÁS/MP, 2010).

Na *1.^a Conferência Nacional de Segurança Pública (1.^a CONSEG)*, realizada em agosto de 2009, na qual as proposições foram elaboradas de forma compartilhada, entre a sociedade civil, o poder público e profissionais da área, as alternativas penais tiveram destaque no eixo temático VI, dedicado ao “Sistema Penitenciário”, sendo aprovada a diretriz a seguir:

Diretriz 22-6.52 A – Penas alternativas - Priorizar na agenda política, administrativa e financeira dos governos à estruturação de um Sistema Nacional de Penas e Medidas Alternativas, criando estruturas e mecanismos nos Estados e o Distrito Federal, no âmbito do Executivo, estruturando e aparelhando os Órgãos da Justiça Criminal e priorizando as Penas e Medidas Alternativas, a Justiça Restaurativa e a Mediação de Conflitos.

O já citado e explicado *Projeto Começar de Novo*, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), instituído em outubro de 2009, apesar de ter sido idealizado no âmbito do Poder Judiciário também foi marco na execução penal alternativa, pois ao incluir em seu público-alvo os cumpridores de penas e medidas alternativas, ampliou a possibilidade de real reintegração social dos mesmos por meio da inclusão produtiva, a qual é o grande foco do referido programa.

Assim, ao enfoque do efetivo cumprimento da pena, foi acrescida a preocupação com a perspectiva de futuro, de modo a garantir que as políticas públicas voltadas ao cumprimento das penas e medidas alternativas possam prevenir novos delitos, oferecendo às pessoas que se

envolveram em infrações penais elementos necessários para a construção de projetos de vida que os distanciem da criminalidade.

Em 2009, dois reforços importantes foram dados à política de alternativas penais desenvolvida pelo Ministério da Justiça. O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) editou a Resolução n.º 06, de 25 de novembro de 2009 e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por sua vez, editou a Resolução n.º 101, de 15 de dezembro de 2009. Ambos os documentos reconhecem a adequação do modelo de monitoramento, acompanhamento e fiscalização da execução penal alternativa incentivado pelo Ministério da Justiça e recomendaram o fomento da política de penas e medidas alternativas.

O *VI Congresso Nacional de Execução de Medidas e Penas Alternativas (VI CONEPA)* teve agenda internacional, na medida em que essa edição do Congresso foi uma das etapas preparatórias ao 12.º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, ambos realizados em Salvador – BA, respectivamente, nos dias 07 a 10 de abril e 11 a 19 de abril de 2010.

O grande destaque do *VI CONEPA* foi a instalação da *Feira de Conhecimento* no âmbito do Congresso, destinada a divulgar boas práticas de penas e medidas alternativas desenvolvidas em diversos estados brasileiros.

Relativamente ao 12.º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, o *Workshop* que tratou das “Estratégias e Melhores Práticas para Redução do Encarceramento” contou com a explanação do modelo de execução de penas e medidas alternativas implantado no Brasil. Ressalta-se que a iniciativa brasileira foi considerada pela ONU como uma das melhores práticas para lidar com pessoas que cometeram crimes sem violência. O Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) foi convidado a replicar o modelo em países da África, América Latina e leste da Ásia.⁵⁷

Em 03 de dezembro de 2010, o Ministério da Justiça realizou solenidade comemorativa aos dez anos dessa política. O evento reconstituiu a trajetória do trabalho de apoio à execução penal alternativa no Brasil e projetou os próximos desafios do programa brasileiro, o qual “busca caminhos para punir de forma diferenciada as pessoas que cometem crimes de menor potencial ofensivo e para diminuir a população carcerária.” (BRASIL/MJ/DEPEN, 2011).

⁵⁷ A Coordenadora-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas, Márcia de Alencar, pediu desligamento da CGPMA, em setembro de 2010, para atender convite de trabalho de organismo vinculado à Organização das Nações Unidas (ONU), na África, com foco nas alternativas às penas privativas de liberdade.

Como afirma Barreto (2010, p. 69), nesses últimos dez anos, a política voltada às penas e medidas alternativas avançou significativamente, rompeu resistências, instalou-se nas mais diversas localidades nacionais e mostrou que tem potencial para se tornar, de fato, política criminal prioritária na agenda da segurança pública brasileira

Com a mudança de governo e dos dirigentes do DEPEN, o ano de 2011 será, por certo, de reestruturação para a Coordenação-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas (CGPMA). Não há mais, todavia, como retroceder nessa política, haja vista o seu reconhecimento, inclusive, internacional. Cabe, portanto, à nova gestão, incentivar projetos que tornem cada vez mais sustentável a política brasileira de apoio à execução das penas e medidas alternativas.

4.1.1 O Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas

Como salientado, o Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas tem a CGPMA como seu órgão gestor. Trata-se de unidade vinculada à Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP), do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN).

Em consonância com o Decreto n.º 5.834/06, compete à Coordenação-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas (CGPMA):

I - desenvolver a política de fomento às penas e medidas alternativas nas unidades da federação;

II – produzir e divulgar informações sobre a aplicação, execução e monitoramento das penas e medidas alternativas no Brasil;

III - assessorar as unidades da federação no desenvolvimento da política estadual de monitoramento da execução das penas e medidas alternativas;

IV – analisar as propostas de celebração de contratos e convênios para execução de serviços dentro de sua área de atuação;

V – capacitar equipes de monitoramento da execução das penas e medidas alternativas que atuam nas unidades da federação;

VI - monitorar os convênios firmados com recursos do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, que versem sobre sua área de atuação;

VII - consolidar materiais e métodos que orientem o desenvolvimento do monitoramento da execução das penas e medidas alternativas, através da definição de diretrizes e manuais de gestão;

VIII - emitir pareceres, notas técnicas e informações administrativas sobre assuntos relacionados à sua área de competência. (BRASIL/MJ/DEPEN/CGPMA, 2010).

Por sua vez, à Coordenação-Geral de Fomento às Penas e Medidas Alternativas (CGPMA) está integrada a Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas (CONAPA), órgão consultivo para produção de conhecimento a respeito da matéria de sua responsabilidade, a qual foi instituída pela Portaria n.º 515 e tem por finalidade:

I. contribuir na elaboração de planos nacionais que versem sobre Sistema de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos;

II. propor fóruns públicos para debater a política nacional de fomento às penas e medidas alternativas;

III. sugerir projetos de alteração legislativa no âmbito das penas e medidas alternativas;

IV. estimular a aplicação dos substitutivos penais e zelar pela qualidade do monitoramento da execução das penas e medidas alternativas em todas as unidades da federação;

V. difundir as penas e medidas alternativas como instrumento eficaz de punição e responsabilização;

VI. estimular as parcerias entre os operadores do Direito, as autoridades públicas e a sociedade civil organizada;

VII. divulgar experiências bem sucedidas e fomentar sua aplicação em todas as unidades da federação;

VIII. estimular a realização de estudos científicos, com vistas ao aprimoramento das normas jurídicas sobre alternativas às medidas privativas de liberdade e a produção de dados nacionais sobre o tema; e

IX. sugerir alterações no regimento interno.

A aludida Comissão é composta por 28 membros efetivos, sendo um representante por unidade da federação, um representante do Distrito Federal e um representante do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), os quais têm mandato de 01(um) ano, podendo ser reconduzidos por igual período. (BRASIL/MJ/DEPEN/CGPMA, 2010).

A criação de programa nacional para cuidar das penas e medidas alternativas, no âmbito do Ministério da Justiça a partir do ano 2000, promoveu a aceleração e ampliação de serviços públicos de apoio à execução dessas sanções. E no ano de 2003, o Ministério da Justiça demonstrou atitude de fortalecimento do referido programa, com estratégias nos seguintes objetivos:

I – produção e disseminação de conhecimento acerca da execução das penas e medidas alternativas; II – identificação, avaliação e fomento de boas práticas nesta área; e III – apoio técnico e financeiro aos judiciários e executivos estaduais para que promovam melhorias nos seus sistemas de aplicação e fiscalização das alternativas penais. (ROCHA GOMES, 2008, p. 155-156)

Hoje existem dezenas de varas judiciais especializadas, complementadas por centenas de estruturas de monitoramento e fiscalização de penas e medidas alternativas, dentre núcleos e centrais, os quais formam o conjunto de equipamentos públicos existentes sobre o tema no país.

O *Relatório de Gestão da CGPMA* de dezembro de 2006 apontou que, entre janeiro e setembro daquele ano, as unidades da federação informaram a execução de 63.457 penas e medidas alternativas no Brasil, representando aumento de quase 200% em relação ao levantamento do ano de 2002, que apresentava 21.560 execuções. Observou-se ainda a tendência de continuidade dessa expansão, visto que apenas naqueles nove meses de 2006 foram aplicadas 301.402 penas e medidas alternativas em todo país. (BRASIL/MJ/DEPEN/CGPMA, 2010).

Em junho de 2008, após dois anos do referido relatório, já havia 498.729 pessoas cumprindo, ou já tendo cumprido penas ou medidas alternativas. No mesmo período havia 493.737 pessoas presas (condenados e provisórios). O número de cumpridores de penas e medidas alternativas ultrapassou, assim, o número de presos no Brasil. É o que apontou o levantamento de dados do 1.º semestre de 2008, consolidados pela Coordenação-Geral de Política, Pesquisa e Análise da Informação do DEPEN. Em dezembro de 2009 havia 671.078 pessoas cumprindo, ou já tendo cumprido penas ou medidas alternativas e 473.626 presos (condenados e provisórios) (BRASIL/MJ/DEPEN, 2010).⁵⁸

Para Alencar (2010), essa ampliação das penas e medidas alternativas ocorreu não somente em termos quantitativos, mas em qualidade, decorrente das especificidades:

- Do modelo de aplicação e execução do sistema de segurança e justiça criminal brasileiro que abarca delitos de menor e médio potencial ofensivo não superior a quatro anos de condenação; e
- Da gestão do sistema de penas restritivas de direitos adotado no Brasil que contempla aspectos importantes da interdisciplinaridade e do diálogo social com foco na prevenção criminal.

⁵⁸ Para Barreto (2010, p. 46), o procedimento de consolidação das informações da pena privativa de liberdade e das sanções alternativas não permitiria comparação entre essas duas modalidades de pena, haja vista que possuem parâmetros diferentes. Aduz a referida autora: “Os dados sobre o sistema prisional são obtidos por meio do Sistema Nacional de Informação Penitenciária (Infopen) e são consolidados de acordo com o número de internos que se encontram no sistema quando do fechamento de determinado período. No caso das penas e medidas alternativas, as informações são encaminhadas de forma manual pelas varas e centrais de penas e medidas alternativas para a CGPMA e dizem respeito às sanções cujo cumprimento tenha se iniciado em determinado período.

De acordo, ainda, com a mesma autora, “a gestão das penas e medidas alternativas vem cumprindo o caráter retributivo e reabilitador da pena. As taxas de reincidência das penas e medidas alternativas variam entre 02 a 12%, enquanto às penas de prisão oscilam entre 70 a 85%.” (ALENCAR, 2010).

Os últimos dados disponibilizados pelo Ministério da Justiça (MJ) informam que até final de 2009, o Brasil contava com 20 (vinte) Varas Judiciais Especializadas, complementadas por 389 (trezentos e oitenta e nove) estruturas montadas de monitoramento e fiscalização de penas e medidas alternativas, dentre Núcleos e Centrais, formando o conjunto de equipamentos públicos existentes sobre o tema do país. Tais serviços envolvem instituições do Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública), do Poder Executivo e entidades da Sociedade Civil Organizada; fundamentais à garantia do bom cumprimento das decisões judiciais. (BRASIL/MJ/DEPEN/CGPMA, 2011).

Não resta dúvida que já existe no Brasil quadro considerável de estruturação para o fortalecimento da execução das penas e medidas alternativas, bem como, constata-se crescente aplicação dessas alternativas penais nos últimos anos. Isso não significa, entretanto, que não seja necessário continuar investindo nessa estruturação e, principalmente, persistir no debate em torno da sua afirmação como política eficaz e reintegradora.

Barreto (2010, p. 24) afirma que os dados apresentados mostram que a atuação do Ministério da Justiça (MJ) foi decisiva para fortalecer a política de penas e medidas alternativas, haja vista que incentivou a criação, nos estados, de estruturas que dessem suporte à execução penal alternativa, auxiliando a romper a resistência inicialmente observada para a aplicação dessas sanções. Os recursos disponibilizados pelo Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para o Programa Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas podem ser demonstrados na seguinte ordem:

Recursos do FUNPEN para penas e medidas alternativas

ANO	PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA	PROJETOS APROVADOS	CONVÊNIOS CELEBRADOS
2000	R\$ 1.746.000,00	R\$ 120.000,00	R\$ 120.000,00
2001	R\$ 3.137.000,00	R\$ 199.590,00	R\$ 199.590,00
2002	R\$ 6.137.000,00	R\$ 5.119.758,00	R\$ 5.075.478,81
2003	R\$ 3.500.000,00	R\$ 707.233,60	R\$ 707.233,60
2004	R\$ 6.780.000,00	R\$ 2.163.335,76	R\$ 1.010.637,76
2005	R\$ 3.100.000,00	R\$ 898.369,51	R\$ 898.369,51
2006	R\$ 1.600.000,00	R\$ 971.544,00	R\$ 630.744,00
2007	R\$ 6.000.000,00	R\$ 6.097.162,06	R\$ 3.062.291,99
2008	R\$ 13.180.000,00	R\$ 7.585.832,63	R\$ 7.129.100,46
2009	R\$ 10.600.000,00	R\$ 9.762.134,32	R\$ 4.579.365,94
2010	R\$ 14.300.000,00	R\$ 8.990.511,10	R\$ 4.896.147,08

Fonte dos dados: Ministério da Justiça/DEPEN/CGPMA, 2011.

Os recursos são empregados principalmente em:

I) Instalação de Centrais ou Núcleos de Acompanhamento e Fiscalização (predominantemente no Poder Executivo) ou Varas de Execução de Penas e Medidas Alternativas (Poder Judiciário) - financiamento do aparelhamento físico e da contratação das equipes técnicas multidisciplinares;

II) Instalação de serviços especiais (Poderes Executivo e Judiciário) destinados ao homem agressor (Lei Maria da Penha) e ao usuário de drogas (Lei n.º 11.343/06) que chega aos Sistema de Justiça Penal – financiamento do aparelhamento físico, contratação das equipes técnicas e respectiva capacitação;

III) Instalação de Núcleos Avançados de defesa do preso provisório no âmbito das Defensorias Públicas estaduais – financiamento do aparelho físico;

IV) Realização de Congressos, Seminários, Ciclos de Capacitação, *Workshops* temáticos. (BRASIL/MJ/DEPEN/CGPMA, 2011)

Podem parecer, pelos dados contidos na tabela apresentada, que os recursos orçamentários disponibilizados para apoiar a execução penal alternativa no Brasil superaram as necessidades da demanda dos estados nessa área. Entende-se, entretanto que tal constatação pode ser falsa, haja vista que muitos fatores podem contribuir para a não aprovação de projetos, como a falta de apoio técnico e, ainda, para a não apresentação de projetos, que pode decorrer de situação irregular em que se encontram certos Órgãos das unidades da federação (v. g. a inadimplência com a previdência social) e até mesmo da falta de ações de afirmação e indução para o reforço da política das alternativas penais.

No sentido de indução à política fomentada pelo Ministério da Justiça (MJ), Alencar (2010) destaca marcos políticos recentes que deram força institucional ao Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas: o *Relatório da CPI do Sistema Carcerário*, em julho de 2008, que recomenda as penas alternativas como primeira proposta para superar a crise da prisão; a *XI Conferência Nacional de Direitos Humanos*, em dezembro de 2008, que aprovou as penas e medidas alternativas como tema central para a política penitenciária nacional na perspectiva de promover nova Justiça Criminal (*diretriz 17*); a *1.ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1.ª CONSEG)*, em agosto de 2009, com a aprovação do *princípio 7* e da *diretriz 22*, pautando o Sistema Nacional de Penas e Medidas Alternativas na agenda política prioritária da segurança pública do Brasil; o *Plano Nacional de Direitos Humanos III*, lançado em dezembro de 2009 pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, o qual propõe a modernização da política de execução penal,

priorizando a aplicação de penas e medidas alternativas à privação de liberdade e melhoria do sistema penitenciário (*diretriz 16*).

Soma-se aos marcos políticos mencionados o fato, já destacado, do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas do Ministério da Justiça (MJ), ter sido reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das melhores práticas para redução da população carcerária no mundo, durante o *12.º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal*, ocorrido em abril de 2010 na cidade de Salvador.

Resta claro que a temática das penas e medidas alternativas apresenta novos arranjos institucionais que apontam para consolidação de novo sistema penal, diverso daquele tradicionalmente dirigido para pessoas que necessitam estar presas.

Para tanto, faz-se necessário garantir a autonomia jurídico-administrativa do sistema alternativo à prisão no Brasil para que seja possível prosseguir com sua evolução e sustentabilidade, visando à consolidação dessa política pública.

4.1.2 Sustentabilidade da política de fomento às penas e medidas alternativas nos estados

Diante da explosão da demanda penal alternativa no Brasil é importante que o processo de execução e de acompanhamento das penas e medidas alternativas se estruture cada vez mais para garantir a segurança jurídica e social necessária ao Estado e à sociedade.

Segundo informações do Ministério da Justiça, os serviços de acompanhamento e fiscalização de penas e medidas alternativas que dão suporte à execução penal são unidades instaladas no âmbito das seguintes instituições:

- I) Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas;
- II) Órgãos estaduais responsáveis pela administração penitenciária, no Poder Executivo;
- III) Unidades específicas no Ministério Público;
- IV) Entidades privadas sem fins lucrativos.

Essas unidades são estruturas, em geral, sem vinculação institucional formal, compostas por equipe multidisciplinar integrada por psicólogos, assistentes sociais e advogados, responsáveis pela avaliação subjetiva do infrator sujeito (ou passível de receber) à pena ou medida alternativa, com o fim de: a) subsidiar a manifestação do Ministério Público e a decisão do Juiz no processo criminal (antes da condenação); b) realizar o atendimento psicossocial do condenado à pena alternativa, bem como da sua família, com o objetivo de indicar o melhor local para o cumprimento da sanção; c) articular com as instituições públicas e com a rede social o oferecimento e o gerenciamento das vagas para os cumpridores de penas alternativas; d) fiscalizar o cumprimento da pena ou medida alternativa pelo condenado encaminhado pelo judiciário e apresentar relatórios mensais ao Juiz da execução. (BRASIL/MJ/DEPEN/CGPMA, 2011).

Surgem, entretanto, dúvidas a respeito de qual modelo seria o melhor para ser adotado como suporte da execução penal alternativa. O ideal seria a criação de mais Centrais ou

Núcleos de acompanhamento ou a criação de mais Varas especializadas na matéria? E se a criação de Centrais e Núcleos fosse a melhor forma, deveriam estar vinculados a que Poder?

A esse respeito afirma Barreto:

Esse é um tema que perpassou diversas gestões da política de penas alternativas. Já se buscou a identificação do modelo ideal dessa estruturação e a identificação de critérios que pudessem dar caráter mais uniforme às estruturas que estavam sendo incentivadas pelo Ministério da Justiça. Entretanto, ao longo desses anos, verificou-se que seria necessário respeitar as peculiaridades de cada localidade, para que o objetivo principal do programa pudesse ser viabilizado. (2010, pp. 31-32).

A dúvida persiste, principalmente, porque o modelo de execução penal no ordenamento jurídico brasileiro é o jurisdicionalizado. Caberia, em tese, ao Poder Judiciário prover e organizar a estrutura necessária para o funcionamento das Varas e os respectivos serviços de apoio à execução penal alternativa. Ocorre que a previsão orçamentária do Poder Judiciário depende de repasse do Poder Executivo, o qual, quase sempre, só é suficiente para o pagamento de pessoal e alguns serviços mais básicos. Por outro lado, alguns Tribunais estão tão endividados que não conseguem celebrar convênios com o fim de obter verbas para a efetivação de projetos.

Há quem afirme que o Poder Executivo deve assumir a responsabilidade pela execução das penas e medidas alternativas assim como faz com a pena privativa de liberdade. Para Barreto (2010, p. 33), entretanto, as Varas especializadas do Poder Judiciário e as estruturas do Poder Executivo podem coexistir.

Diretriz aprovada no V CONEPA e incluída no documento-base que foi levado à 1ª CONSEG, aponta a importância da colaboração entre os poderes na eficácia das penas e medidas alternativas, a saber:

DIRETRIZ 1.3: A aplicação e a execução das PMA's devem estar baseadas na cooperação entre diversos poderes, órgãos e níveis de governo, atuando em parceria com a sociedade civil organizada e sob a mediação de diversas formas de saber técnico. Em síntese, as PMA's devem ser pensadas para além dos tradicionais limites institucionais e disciplinares. (SÁ e SILVA, p. 52, 2009).

O que não se discute, pois desde o início do Programa já está pacificado, é a necessidade dessas estruturas contarem com equipe interdisciplinar básica, formada, no mínimo, por psicólogos e assistentes sociais. É imprescindível que a execução penal alternativa receba o apoio de equipe interdisciplinar, para que o trabalho tenha, verdadeiramente, eficácia social.

Na avaliação psicossocial, a equipe técnica busca compreender o delito como fato social, identificando o perfil individual, a dinâmica familiar e o contexto no qual está inserido o sujeito implicado criminalmente. Nesse sentido afirmam Lapenda e Rêgo Barros:

[...] o processo de condução para aplicação e acompanhamento das penas e medidas alternativas, apresenta-se como de natureza psicossocial-educativa, com o trabalho de equipes constituídas por profissionais da área do comportamento, interligando o mundo jurídico ao dos fatos, possibilitando, tanto a visão do indivíduo, como transgressor da lei, quanto, por outro lado, a de um ser social dotado de vivências históricas, desejos, carências, frustrações etc., articulados às suas relações sociais. A intervenção técnica específica e especializada leva aquelas pessoas envolvidas em conflitos com a lei, a uma reflexão e conscientização dos seus direitos, deveres e da possibilidade de uma mudança de comportamento, gerando novas atitudes, ações e, sobretudo, fazendo com que elas se tornem agentes do seu próprio processo de reinserção social. (LAPENDA e RÊGO BARROS, 2009, p. 21).

Entende-se que qualquer apoio à execução das penas e medidas alternativas, bem como qualquer política que a promova de forma adequada, representa reforço para eficácia das alternativas penais no Brasil. Portanto, o que se deve perquirir é de que forma os órgãos públicos podem se articular e interagir no sentido de atender a demanda das sanções penais alternativas.

Percebe-se atualmente que a despeito do Ministério da Justiça (MJ), por meio de sua política indutora, ter fornecido a base para estrutura de apoio à execução e acompanhamento das penas e medidas alternativas, são diversos os modelos estruturais implantados nas unidades da federação. Alguns estados se encontram bastante avançados, inclusive transformando esse trabalho em política de governo sob a ótica da cooperação técnica entre os poderes, outros, porém, restringem o trabalho basicamente ao âmbito do judiciário e alguns ainda engatinham com relação ao tratamento penal alternativo. A questão sobre o melhor modelo a ser adotado e quais os limites de atuação dos poderes, no sentido de distribuição de tarefas, ainda não está fechada.

A seguir, pontuam-se quatro experiências vivenciadas no Brasil e reconhecidas como boas práticas na execução penal alternativa, sendo que nas duas primeiras coexistem estruturas de apoio nos Poderes Executivo e Judiciário e nas outras duas as estruturas se restringem ao âmbito do Poder Judiciário, a saber:

I) MINAS GERAIS

O estado de Minas Gerais apresenta duas estruturas de execução e acompanhamento das penas e medidas alternativas, uma vinculada ao Poder Executivo e outra ao Poder Judiciário.

Não há notícias de criação de Vara especializada de penas e medidas alternativas nesse estado, nem mesmo em Belo Horizonte, na qual a Vara de Execuções Criminais tem estrutura voltada para esse objetivo.

Segundo Carneiro, para o desenvolvimento das atividades voltadas à execução penal alternativa, a Vara de Execuções Criminais de Belo Horizonte conta com importante trabalho desenvolvido pelo Setor de Fiscalização das Penas Substitutivas (SEFIPS), o qual:

[...] através de uma equipe multidisciplinar de profissionais especializados, cuida de firmar parcerias com a sociedade civil e de promover o acompanhamento do cumprimento da pena pelos condenados, de modo a conscientizá-los e também à sociedade, sobre a importância das penas alternativas, com expressiva redução do número de reincidentes e a efetiva ressocialização do indivíduo condenado. (p. 200, 2010).

O SEFIPS, portanto, é instituição vinculada ao Poder Judiciário, que atende os cumpridores de penas e medidas alternativas. Fica localizado no próprio Fórum e não trabalha exclusivamente com as penas e medidas alternativas, pois recebe e encaminha também os apenados que cumprem prisão domiciliar e os egressos do sistema carcerário.

De acordo com Duarte, entre as atribuições do SEFIPS estão:

- Atendimento inicial/individual;
- Encaminhamento para instituições;
- Visitas às instituições;
- Acompanhamento formal dos processos. (DUARTE, 2008, p. 33)

O SEFIPS, ao encaminhar o cumpridor de pena ou medida alternativa para prestar serviços em determinada instituição cadastrada, observa critérios que vão desde o tipo de delito cometido até a sua aptidão, passando pelo local onde reside, escolaridade, dentre outros.

Destaca Carneiro (2010, p. 201) que alguns prestadores de serviços são contratados pelas instituições, na qual cumpriram a sanção penal. Outros se tornam voluntários de entidades carentes, fatos que comprovam a possibilidade de reintegração social por meio das alternativas penais.

Ainda em Belo Horizonte e, também, vinculado ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais, se destaca o Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário (PAI-PJ), o qual é referência no tratamento de infratores portadores de sofrimento mental e inclui os cumpridores de penas e medidas alternativas em seu público-alvo. Conforme Duarte, o atendimento no PAI-PJ é desenvolvido em três eixos:

- 1) Responsabilização pelo delito cometido;
- 2) Tratamento (atendimento ambulatorial);
- 3) Integração com a comunidade (por meio da prestação de serviço consciente). (2008, p. 35).

No âmbito do Poder Executivo, o Governo de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Estado de Defesa Social, desenvolve o Programa CEAPA – Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas desde 2002. O Programa é integrado à Superintendência de Prevenção à Criminalidade.

Além de Belo Horizonte, o referido programa abrange 11 municípios do estado de Minas Gerais e conta com núcleos de atendimentos para os mesmos, os quais têm como missão o encaminhamento para prestação de serviços dos cumpridores de penas e medidas alternativas.

O Programa CEAPA de Minas Gerais é política pública estadual que visa a criar condições institucionais necessárias ao cumprimento das alternativas penais naquele estado. Tal política fomenta a criação e manutenção de estruturas capazes de acompanhar a execução das penas e medidas alternativas, envolvendo diversos atores sociais, dentre eles, Secretaria de Estado de Defesa Social, Tribunal de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública e a sociedade civil organizada. (MINAS GERAIS/SEDS, 2009).

Na avaliação de Duarte (2008, p. 36), o Programa CEAPA de Minas Gerais “é a melhor experiência de organização de equipes de apoio técnico e execução de penas e medidas alternativas.”

O Ministério da Justiça também considerou o modelo desenvolvido pela Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais como boa prática na temática das penas e medidas alternativas, apontando como diferencial da metodologia a “implementação de Projetos Temáticos como novo paradigma na alternativa penal, colocando no ilícito, e não na pena, em si o foco de todo investimento no momento da execução penal alternativa à prisão.” (BRASIL/MJ, 2009 d, p. 44).

Dentre esses projetos, destaca-se o denominado “Vida Segura”, o qual atende cumpridores de penas e medidas alternativas que cometeram crimes de trânsito. Os mesmos assistem a palestras e participam da *blitz* educativa, que orienta motoristas em bares e avenidas movimentadas. Os panfletos e faixas utilizados na ação são produzidos pelos próprios cumpridores.

O mencionado projeto ganhou o primeiro lugar na Feira de Conhecimento do VI Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas (VI CONEPA), sendo reconhecido como a melhor prática de reforço à execução penal alternativa apresentada no referido encontro e, conseqüentemente, foi exposto na área reservada pelo Ministério da Justiça para as penas e medidas alternativas durante o 12.º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção Criminal e Justiça Criminal. Como já mencionado anteriormente, ambos os eventos ocorreram no mês de abril na cidade de Salvador.

Considerando, ainda, que grande parte do público atendido pelo programa CEAPA apresenta condições de vulnerabilidade social, como baixa escolaridade, pouco acesso a informações e direitos, abuso de substâncias entorpecentes, desemprego e subemprego,

problemas de saúde física/psicológica etc.,⁵⁹ as ações desenvolvidas buscam atenuar exclusão social e a estigmatização por meio de parcerias com a rede de proteção social, como entidades de saúde, assistência social, educação e geração de trabalho. (MINAS GERAIS/SEDS, 2009).

Conforme Duarte as principais atividades de apoio às penas e medidas alternativas pelo Programa CEAPA são:

- Monitoramento das instituições parceiras;
- Acompanhamento individual de cumpridores – atendimentos mensais realizados na ocasião de entrega da folha de frequência;
- Capacitação da rede social – realizada por cada núcleo diretamente;
- Capacitação de técnicos;
- Capacitação de gestores sociais;
- Projetos temáticos – projetos específicos para grupos cuja pena responde a delitos de drogas, violência doméstica, trânsito ou meio ambiente;
- Grupo inicial – reunião informativa com grupo de cumpridores de penas e medidas alternativas;
- Grupo final – reunião conclusiva das penas e medidas alternativas para discussão do processo de cumprimento da pena ou medida alternativa. A presença nesta atividade final é obrigatória, pois compõe as 2 horas finais de prestação de serviços comunitários;
- Reuniões semanais – alternadas entre reuniões internas e reuniões com a coordenação da CEAPA. (2008, pp.36-37).

Dentro da dinâmica do atendimento, o público-alvo das penas e medidas alternativas é encaminhado ao Programa pelas Varas de Execuções, Varas Criminais e Juizados Especiais Criminais. Assim, a participação de qualquer cumpridor no Programa somente ocorre por meio de determinação judicial.

Segundo Leite, o Programa CEAPA adota os seguintes procedimentos:

[...] avaliação psicossocial e jurídica do beneficiário: existe uma equipe interdisciplinar formada por profissionais das áreas de psicologia, serviço social e direito, trabalhando no monitoramento da pena alternativa; consulta à entidade: o Programa possui um grande leque de parcerias formadas nos municípios onde atua para as quais são encaminhados os beneficiários para o cumprimento da pena ou medida (cerca de 400 instituições já receberam o benefício da prestação de serviço gratuito, pena pecuniária em dinheiro ou cesta básica); trabalhos em grupo: encontros quinzenais realizados entre a equipe técnica do CEAPA e os beneficiários, onde acontecem trocas de informações, orientações e reflexões, atividades lúdicas, como forma de aproximar o beneficiário à sua comunidade, inseri-lo em atividades coletivas, etc.

Após os primeiros procedimentos discutidos, procede-se ao encaminhado do beneficiário à instituição para o cumprimento da pena ou medida. A partir daí o monitoramento da pena é feito através de visitas periódicas às instituições e na presença mensal do beneficiário à Central. Sendo constatado o não-cumprimento, o Judiciário será informado para que sejam tomadas as providências legais. Interessante registrar que o número de beneficiários faltosos com o cumprimento é quase sempre nulo.

⁵⁹ O *Levantamento Nacional sobre Execução Nacional sobre Execução de Penas Alternativas*, do ano de 2006, apontou que “o controle exercido por meio das penas alternativas também incide mais intensamente sobre o homem jovem, pardo ou negro, com baixa escolaridade, proveniente de estratos sociais mais baixos, no desempenho de atividades que demandam pouca qualificação e são mal remuneradas e, ainda, em situação de trabalho vulnerável.” (ILANUD, 2006).

O Programa CEAPA desenvolve um trabalho permanente de diálogo com a rede social de apoio, através de visitas periódicas, reuniões, seminários e capacitações voltados para a inserção social dos beneficiários. A rede parceira do município é o alicerce necessário para trabalhar as necessidades apresentadas: encaminhamento para tratamento em caso de dependência química, programas sociais assistenciais do município, expedição de documentos, educação formal, atendimento psicológico, programas de geração de emprego e renda, etc.

Por fim, o Programa atualmente tem se preocupado em desenvolver atividades voltadas para a inclusão produtiva, uma vez que esta é uma das principais demandas apresentadas pelos beneficiários. Desta forma, o Programa tem buscado parcerias com as universidades, a Rede de Economia Popular e Solidária, o sistema S (SESC, SENAI, SENAT), com a perspectiva de trabalho, emprego e renda, cooperativismo e formação profissional. (LEITE, 2008, pp. 6-7).

Ao analisar a conjuntura existente no estado de Minas Gerais, Duarte (2008, p. 49-50) faz algumas observações em relação à coexistência das duas estruturas de apoio à execução penal alternativa, dentre as quais se destacam:

1) A estrutura ligada ao Poder Judiciário responde basicamente aos procedimentos de forma cartorial;

2) Devido a grande demanda, a equipe vinculada a esse Poder é deficiente para desenvolver o trabalho de acolhimento, encaminhamento e acompanhamento dos cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como para desenvolver outras tarefas para captação, a capacitação, reunião e monitoramento das instituições;

3) Não há acompanhamento psicossocial sistemático;

4) Relativamente à estrutura vinculada ao Poder Executivo, esta apresenta coordenação bem orientada e com planos de atuação interessante, mas também tem necessidades, dentre elas a de ampliação das equipes de trabalho;

5) As duas estruturas (Judiciário e Executivo) embora distintas e igualmente dispostas a cumprir o mesmo objetivo, qual seja, apoio à execução das penas e medidas alternativas, se encontram em isolamento institucional entre uma e outra, chegando, às vezes a se comportar de maneira autônoma e isolada, sem conhecer o trabalho da outra;

6) A estrutura ligada ao Judiciário tem capacidade de atuação limitada pelo seu campo de jurisdição, não atendendo as comarcas do interior, enquanto que a estrutura derivada da iniciativa do Executivo alcança maior escopo de atuação.

II) PERNAMBUCO

No estado de Pernambuco também existem duas estruturas de apoio à execução de penas e medidas alternativas vinculadas ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo.

O Poder Judiciário desse estado conta com juízo especializado, a Vara de Execução de Penas Alternativas (VEPA), a qual tem projetos específicos em várias temáticas, como educação, trabalho e tratamento.

Além das penas restritivas de direitos, a VEPA tem como competência o acompanhamento da suspensão condicional da pena e da suspensão condicional do processo.

Entre as suas principais atividades de trabalho, Duarte destaca as seguintes:

- 1) Monitoramento das instituições: mensalmente todas as instituições da Rede Social parceira é visitada para recolher a frequência dos cumpridores e para verificação junto ao responsável da instituição se há alguma demanda específica ou observação a ser feita;
- 2) Capacitação das instituições: feita semestralmente;
- 3) Acompanhamento dos cumpridores (mensal)
- 4) Palestras mensais, em grupo, destinada aos cumpridores de penas que devem comparecer à VEPA. (2008, p. 28).

Além dos citados, outros pontos foram salientados por Duarte como fortes orientações da VEPA:

- Encaminhamento para tratamento psiquiátrico/psicológico;
- Reuniões semanais com as equipes para discussão dos trabalhos e melhoria dos procedimentos;
- Reuniões semestrais com os cumpridores;
- Reuniões anuais com as instituições. (2008, p. 28).

Apesar de sua competência ampliada, a estrutura disponível para monitoramento na VEPA só é capaz de abarcar de forma satisfatória as instituições situadas em Recife, pois não tem infraestrutura para aumentar a frequência do monitoramento nas instituições da Região Metropolitana. (DUARTE, 2008, p. 29).

Segundo informações contidas no site do Tribunal de Justiça de Pernambuco, o procedimento na referida Vara se inicia com entrevista psicossocial, a qual é sucedida pela audiência admonitória, na qual são estabelecidas as condições de cumprimento das alternativas penais. A partir da entrevista, a equipe técnica identifica a condição social do beneficiário, a eventual necessidade de tratamento, seu histórico de vida e familiar e as suas habilidades profissionais que deverão ser aproveitadas no local de cumprimento da pena alternativa em caso de prestação de serviços à comunidade.

Se for encaminhado a uma instituição, essa preferencialmente será localizada em região próxima ao seu domicílio, facilitando a mobilidade. A VEPA acompanha o cumpridor à instituição conveniada, a qual é previamente consultada e capacitada para dispor da prestação de serviços ou receber prestação pecuniária. Por fim, há o monitoramento pela equipe técnica, por meio de relatórios mensais de frequência, visitas às entidades e ao domicílio dos cumpridores, assim como a realização de cursos, palestras, capacitações e seminários. (PERNAMBUCO/TJPE, 2011).

Ainda, de acordo com informações disponibilizadas pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco, são desenvolvidos pela Vara de Execução de Penas Alternativas (VEPA) alguns programas voltados para os cumpridores de penas alternativas, dentre eles destaca-se:

a) *Programa de atenção à dependência química*

Este programa se destina aos cumpridores cujos processos têm relação com o uso/abuso de drogas, bem como aos demais apenados encaminhados para tratamento. Possui três etapas: identificação da problemática, encaminhamento para tratamento e acompanhamento. A identificação da problemática com as drogas se dá durante a entrevista psicossocial. Através da exploração da história de vida do beneficiário busca-se detectar indícios de envolvimento prejudicial com álcool e/ou drogas. Nesses casos, após a entrevista a equipe de psicologia faz encaminhamento para tratamento nas instituições especializadas no tratamento, como o Centro de Justiça Terapêutica e CAPS AD.

O programa visa contribuir para a reabilitação dos cumpridores que abusam ou são dependentes de drogas. A equipe de psicologia os sensibiliza sobre a importância do tratamento, contribui para a reflexão da relação deles com as drogas, fornece vale-transporte para o deslocamento casa-instituição-casa (para os que não têm recursos), fornece suporte para a continuidade no tratamento, realiza atendimentos de apoio a familiares quando necessário, e mantém intercâmbio com as instituições de tratamento. Este acompanhamento é realizado individualmente, enquanto o beneficiário aguarda o início do tratamento nas instituições. Quando a pessoa se engaja no tratamento, passa a ser acompanhada quinzenalmente e em grupo até receber alta da instituição, o que pode acontecer antes ou depois do cumprimento do processo. (PERNAMBUCO/TJPE, 2011).

b) *Projeto Escola Aberta*

Em janeiro de 2005, a VEPA firmou acordo de Cooperação Técnica com o Projeto Escola Aberta, desenvolvido pela Secretaria de Educação e Cultura do Estado de Pernambuco e Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura/UNESCO, no sentido de contar com as escolas públicas nos finais de semana para inclusão de cumpridores de penas alternativas em diferentes atividades sócio-educativas. A iniciativa buscou resolver problema existente na Justiça quanto ao cumprimento da pena restritiva de direitos de limitação de fim de semana, a qual muitas vezes deixa de ser aplicada pelos juízes porque praticamente inexistem abrigos destinados exclusivamente a essa causa. Pelos termos do convênio a Secretaria de Educação do Estado disponibilizou total de 20 escolas da Região Metropolitana que se enquadram nesse perfil, visto que nelas são promovidas práticas que contemplam oficinas artesanais, pedagógicas, culturais e esportivas.

São realizados oficinas e cursos, encontros interescolares, circuitos de rua, campeonatos, exposições, seminários e eventos comemorativos. Todas as iniciativas têm como público-alvo os jovens, embora qualquer pessoa possa participar e/ou se beneficiar dessas ações.

O projeto foi direcionado inicialmente à população condenada ao cumprimento da pena de limitação de fim de semana, sendo posteriormente estendido aos cumpridores de pena de prestação de serviços à comunidade, que não possuem horário disponível durante semana, devido ao trabalho.

Após capacitação das escolas participantes pela equipe da VEPA, os beneficiários são encaminhados para o cumprimento da pena. Durante o período de cumprimento a equipe técnica da VEPA realiza mensalmente monitoramentos, no qual é avaliado o desenvolvimento do cumpridor no programa.

O objetivo da parceria VEPA/ESCOLA ABERTA é possibilitar que o apenado não fique afastado do seu meio social e familiar ao cumprir pena restritiva de direitos (limitação de fim de semana ou prestação de serviços à comunidade), favorecendo a aquisição de novas experiências e aprendizado de atividades que possam servir no futuro. (PERNAMBUCO/TJPE, 2011).

No que diz respeito ao âmbito do Poder Executivo, o governo de Pernambuco, por meio da Lei Estadual 12.775/05, instituiu a Gerência de Penas Alternativas e Integração Social (GEPAIS), como órgão integrante da estrutura da então Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, hoje, Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos - SEDSDH, a fim de coordenar a política estadual de penas e medidas alternativas e criar estruturas de monitoramento nas comarcas representativas do estado, priorizando, assim, a sua interiorização.

Segundo Resende (2009, p. 45), esse monitoramento se encontra estruturado através da Central de Apoio às Medidas e Penas Alternativas (CEAPA). Cabe à Central, na qualidade de órgão executor das atividades da GEPAIS, oferecer suporte técnico apropriado, através de equipe psicossocial, para, assim, garantir a segurança jurídica do cumprimento da pena ou medida alternativa determinada, além de se levar em consideração o caráter educativo e socialmente útil das medidas.

A Central de Apoio às Medidas e Penas Alternativas (CEAPA) é constituída por núcleos de monitoramento de caráter descentralizador, estruturados pela GEPAIS, os quais estão disponibilizados regionalmente no interior do estado, localizados no Agreste Central,

Agreste Meridional, Mata Norte, Sertão do Vale do São Francisco e do Moxotó, além da Região Metropolitana da cidade do Recife.

De acordo com Duarte (2008, p. 22), a GEPAIS é responsável por organizar a demanda de penas e medidas alternativas dos Juizados Especiais Criminais. Nesse sentido, as equipes de apoio técnico da CEAPA funcionam com a acolhida e encaminhamento dos cumpridores para as instituições da rede social a fim de cumprirem o que foi determinado pelos juízes. E, no limite da estrutura disponível, são feitas visitas de acompanhamento às instituições.

Existe prática rotineira de reuniões coordenadas pela GEPAIS para atualização do andamento das práticas estabelecidas e discussão dos entraves percebidos na execução dos trabalhos. A referida Gerência também criou a Coordenação da Rede Social, a qual é responsável pela captação, cadastramento e realização das reuniões iniciais com as entidades. Ademais, anualmente as instituições antigas e novas são reunidas para formação continuada.(DUARTE, 2008, p. 22).

Assim, as estruturas da CEAPA desenvolvem avaliação, encaminhamento e acompanhamento dos cumpridores das alternativas penais, bem como articulação, construção e consolidação da rede de apoio local, junto às entidades parceiras da sociedade civil organizada.

Em 2009, o governo estadual criou o “Programa Estadual de Manutenção das Centrais de Apoio à Execução de Penas e Medidas Alternativas”, tendo como objetivo principal:

Possibilitar o acompanhamento, a integração social e capacitação pessoal e social dos cumpridores das penas e medidas alternativas, da vítima, bem como de seus familiares, através da estrutura técnico-operacional, nos Juizados Especiais Criminais e Varas Criminais, nas comarcas contempladas com a Central de Apoio às Medidas e Penas Alternativas – CEAPA, no estado de Pernambuco. (PERNAMBUCO/SESDH, 2011).

Louva-se, nessa iniciativa, a preocupação com o atendimento da vítima na gestão da política pública voltada às penas e medidas alternativas, figura esta afastada das lides penais, haja vista que o modelo adotado pelo Estado brasileiro, tradicionalmente, é o da expropriação do conflito nessa seara.

Reconhecendo a importância que deve ser dada à vítima do delito, Resende concebe o processo de trabalho de monitoramento das alternativas penais como “processo permanente de troca entre os envolvidos na infração penal [...]” e aduz:

Isso ocorre por meio de um trabalho técnico multidisciplinar, de natureza psicossocial-pedagógica e socialmente útil, envolvendo o Sistema de Justiça, como responsável pela aplicação e monitoramento do cumprimento da lei penal, o Cumpridor, por ser responsável pela infração praticada, a Vítima por suportar s

consequências da ação delitiva e a Rede Social, como integrante do processo de reintegração dos envolvidos no delito. (RESENDE, 2009, pp. 44-45).

Ressalta-se que o modelo adotado no monitoramento das alternativas penais pelo Poder Executivo de Pernambuco foi apresentado como a terceira melhor prática em penas e medidas alternativas no Brasil na Feira de Conhecimento do VI Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas (VI CONEPA). Também teve a oportunidade de ser exposto no 12.º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção Criminal e Justiça Criminal.

Da análise efetuada por Duarte (2008, pp. 49-50) em relação às estruturas coexistentes no estado de Pernambuco, extraem-se as seguintes observações:

1) A estrutura ligada ao Poder Judiciário de Pernambuco se destaca pelas iniciativas desenvolvidas como, por exemplo, agenda de visitas às instituições da rede social e palestras mensais destinadas aos cumpridores;

2) A equipe se articula para desenvolver trabalho de acolhimento ao cumpridor de penas e medidas alternativas e monitoramento das instituições parceiras, além de realizar reuniões semanais para discussão das rotinas de trabalho para melhorar o atendimento.

3) No que se refere à estrutura vinculada ao Poder Executivo, esta apresenta coordenação bem orientada e com planos de atuação interessante, mas também tem necessidades, dentre elas a de ampliação das equipes de trabalho;

5) Existe isolamento institucional entre VEPA e GPAIS/CEAPA, não existindo articulação entre as mesmas;

6) A divisão entre VEPA e CEAPA ocorre pelo fato da ausência de estrutura para a execução de penas e medidas alternativas para além de Recife e sua Região Metropolitana. Assim, a CEAPA, representante do Poder Executivo, se articula junto ao Poder Judiciário e estabelece parcerias para dar apoio à execução dessas alternativas penais nos outros municípios.

III) ESPÍRITO SANTO

No estado do Espírito Santo só existe estrutura de apoio à execução de penas e medidas alternativas vinculadas ao Poder Judiciário.

Em setembro de 2001 foi implantada no âmbito do Tribunal de Justiça a Central de Penas e Medidas Alternativas do Estado do Espírito Santo (CEPAES), a qual funcionava como adjunta da Vara de Execuções Penais da capital, apesar de possuir estrutura própria.

Segundo o Manual CEPAES, editado em 2006 pela referida Vara, o objetivo da Central era tornar mais efetiva a execução das penas e medidas alternativas e tinha como meta

traçar diretrizes de trabalho, visando à incrementação do número de atendimentos e captação das entidades conveniadas para o encaminhamento dos cumpridores dessas sanções penais. Deveria, ainda, buscar meios e técnicas para o treinamento das entidades receptoras, proporcionando atendimento mais adequado às condições da pessoa em processo de ressocialização. Por fim, lhe incumbia elaborar controle estatístico dos trabalhos, prestando contas ao juiz competente. (2006, p. 5)

Ao justificar a criação do referido órgão, o Poder Judiciário daquele estado reconhecia que as penas e medidas alternativas só seriam acompanhadas com seriedade se houvesse a criação de setor específico para acompanhamento e fiscalização dos cumpridores, pois a credibilidade do cumprimento é a principal bandeira para eficácia e sobrevivência das medidas descarcerizadoras. (ESPÍRITO SANTO/TJES/VEP, 2006, p. 19).

No ano de 2006, por intermédio da Lei Complementar n.º 364, de 08 de maio daquele ano, foi criada a Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas (VEPEMA), a qual substituiu a CEPAES, com jurisdição somente para a região da Grande Vitória, que abrange os municípios de Vitória, Cariacica, Viana, Vila Velha e Serra. Tem competência para atender aos cumpridores de penas e medidas alternativas, de suspensão condicional do processo, de suspensão condicional da pena, de medidas de segurança não detentivas, de regime aberto e de livramento condicional. A Vara não recebe procedimentos oriundos de Juizados Especiais Criminais. (ESPÍRITO SANTO/VEPEMA, 2011).

A VEPEMA é estruturada com os seguintes setores: Coordenação, Fiscalização e Serviço Social e Psicológico.

Dentre as atribuições do setor psicossocial da Vara, pontua-se: propiciar condições adequadas para o cumprimento das penas e medidas alternativas; realizar o acompanhamento do cumprimento dessas alternativas penais; promover a inclusão social do cumpridor junto à comunidade e familiares; desenvolver programas e projetos de inclusão social para os cumpridores; promover a capacitação das instituições conveniadas com a VEPEMA para recebimento de prestadores de serviço.

Segundo Cavassani e Dutra (2010, p. 63), diante da necessidade de ampliar o número de instituições conveniadas, a partir de 2007, a VEPEMA, buscou firmar parceria com a Prefeitura Municipal de Vitória, visando não só ao encaminhamento de cumpridores de penas alternativas para prestar serviços nas instituições municipais, mas também a proporcionar “o desenvolvimento de ações em que a sanção penal alternativa se transformasse em experiência educativa de promoção de cidadania, possibilitando a esse indivíduo o reconhecimento do outro, de sua identidade, de suas possibilidades e seu potencial.”

A partir desse entendimento, em 2008, foi firmado convênio entre Tribunal de Justiça do Espírito Santo e Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SEMCID), sendo criado o projeto “Desenvolvendo Cidadania”. Esse projeto também recebe o apoio de outras secretarias municipais e é coordenado pela SEMCID. É destinado às pessoas que sofreram condenação e receberam a pena restritiva de direitos de prestação de serviços à comunidade.

Na primeira etapa do programa, os apenados participam de curso de formação básica em cidadania e direitos humanos que é realizado no período noturno, com apoio de várias secretarias do município, e os que necessitam recebem vales-transportes da VEPEMA para deslocamento. Dentre os temas abordados estão os seguintes: introdução aos direitos humanos; diversidade sexual e prevenção à homofobia; relações de gênero e violência doméstica; relações raciais; proteção e defesa do direito do consumidor; educação para o trânsito; segurança cidadã; educação ambiental; direito da criança e do adolescente e direito da pessoa idosa. Como segunda etapa, os apenados são inseridos nos programas das secretarias parceiras para prestarem serviços, conforme suas aptidões. (CAVASSANI e DUTRA, 2010, pp. 65-66).

O Ministério da Justiça considerou o modelo de execução de penas e medidas alternativas desenvolvido pela VEPEMA/ES como boa prática, apontando como diferencial o “trabalho realizado pelos agentes de fiscalização, os quais garantem a segurança jurídica necessária ao fiel cumprimento da determinação legal.” (BRASIL/MJ, 2009 d, p. 33).

Segundo a equipe de fiscalização da VEPEMA busca-se, com compromisso e responsabilidade no cumprimento da alternativa penal, alcançar credibilidade na sua aplicação, maior ressocialização e menor índice de reincidência. É salienta:

Os fiscais são os olhos do juiz. A garantia de que a pena aplicada será integralmente cumprida, não permitindo assim, que a pena alternativa seja um "nada jurídico", mas, ao revés, fazendo desta algo muito mais eficaz do que a prisão.

A responsabilização inclui um processo de conscientização das instituições parceiras, no sentido de aproveitar da melhor forma possível, as aptidões de cada prestador, fazendo que ele realmente se insira na rotina da instituição, desligando-se no que for possível da condição de apenado, mas também como agente colaborador, que se vê como participante no processo de colaboração social, e que assim, possa também refletir sobre o que o levou a cumprir uma pena, bem como servir de exemplo para que outros não venham cometer o mesmo erro.

A instituição deve exigir pontualidade, responsabilidade, compromisso, tentar achar o melhor caminho para trabalhar a pena com a ressocialização. Não adianta receber a mão de obra se não aceita participar efetivamente na readaptação social do indivíduo. Responsabilização no sentido de não se eximir de seus deveres não somente enquanto instituição parceira da VEPEMA, mas antes de tudo, como sociedade, afinal a responsabilização é de todos nós cidadãos. (ESPÍRITO SANTO/VEPEMA, 2011).

Atualmente as fiscalizações são realizadas por 05 (cinco) fiscais e 06 (seis) estagiários, sendo 02 (dois) de psicologia e 04 (quatro) de direito, nos turnos matutino,

vespertino e noturno, inclusive nos finais de semana. Os municípios de Vitória, Serra, Vila Velha e Cariacica recebem cerca de 130 a 190 fiscalizações/mês.

Outro órgão que reconheceu a VEPEMA/ES como boa prática foi o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o qual fez inspeção no Tribunal de Justiça do Espírito Santo, em 2009, destacando que o trabalho ininterrupto de fiscalização nas instituições conveniadas que recebem prestadores de serviços comunitários.

Por fim, registra-se que o projeto de fiscalização e monitoramento de penas alternativas da Vara de Penas e Medidas Alternativas de Vitória (VEPEMA) foi premiado em segundo lugar dentre as melhores práticas de execução de penas e medidas alternativas no Brasil, na Feira de Conhecimento do VI CONEPA. O referido projeto também teve a possibilidade de ser exposto no 12.º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção Criminal e Justiça Criminal.

IV) AMAZONAS

No estado do Amazonas, a execução das penas e medidas alternativas se restringe ao âmbito do Poder Judiciário, que somente viabilizou estrutura especializada para a comarca de Manaus, não abrangendo as demais comarcas do estado pela impossibilidade de extensão dessa jurisdição em face às grandes distâncias entre as cidades.

Em julho de 2003, o Tribunal de Justiça do Amazonas firmou convênio com o Ministério da Justiça (MJ), sendo criada a Central de Apoio e Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas da Comarca de Manaus (CEAPA). Passados três anos, no mês de agosto de 2006, foi instalada a Vara de Execuções de Medidas e Penas Alternativas da Comarca de Manaus (VEMEPA), sendo extinta a CEAPA, mas com o aproveitamento de toda a sua estrutura de funcionamento.

A Vara de Execuções de Medidas e Penas Alternativas da Comarca de Manaus (VEMEPA), instalada por meio da Resolução n.º 009/2006-TJ/AM e tendo sua competência estabelecida pela Lei Complementar Estadual n.º 50/2006, consiste em juízo especializado na execução penal alternativa, com a finalidade de acompanhar e fiscalizar as execuções das penas restritivas de direitos aplicadas nas condenações criminais e as medidas penais alternativas, quais sejam, a transação penal e suspensão condicional do processo, competindo-lhe, ainda, o acompanhamento da suspensão condicional da pena e do livramento condicional. (AMAZONAS/TJAM/VEMEPA, 2011).

Na execução penal promovida na VEMEPA o corpo técnico estabelece relação interdisciplinar, simultaneamente com o juízo e a comunidade para viabilizar o efetivo cumprimento das medidas e penas alternativas. A interdisciplinaridade representa, portanto, a

base de sustentação da prática. Ainda, todo o trabalho é viabilizado em razão de rede social de apoio, composta por instituições parceiras, que disponibilizam as vagas e possibilitam a execução penal propriamente dita.

Atualmente, são quase 100 (cem) entidades conveniadas com a VEMEPA. São elas hospitais, postos de saúde, escolas, asilos, creches e associações filantrópicas. Cada convênio só é firmado após visita da equipe técnica, a qual esclarece, junto à instituição, em que consiste o convênio e qual é a essência da parceria, e procura sensibilizar a respeito da função social da pena e da importância da disponibilidade do local para acompanhar os cumpridores das alternativas penais.

O trabalho da VEMEPA tem como parâmetro a metodologia prevista no já citado “Manual de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas”, editado pelo Ministério da Justiça, em 2002.

Ao chegar à Vara, o cumpridor da medida ou pena alternativa de prestação de serviços à comunidade ou entidades públicas é submetido à avaliação psicossocial. No atendimento, procura-se verificar e analisar as características profissionais e psíquicas do mesmo, com o intuito de se fazer os devidos encaminhamentos às instituições parceiras, conforme a adequação psíquica, a aptidão e o tipo de delito cometido.

Observa-se, ainda, a compatibilidade de horário da prestação de serviços, como garantia da permanência no emprego por parte do cumpridor, e do local da residência dele com o da prestação da alternativa penal. Os cumpridores das demais espécies de sanções penais alternativas também são atendidos pela equipe psicossocial, para os ajustes necessários ao cumprimento de suas sanções penais.

O apoio multidisciplinar da VEMEPA não tem objetivo terapêutico, mas visa à conscientização do cumpridor a respeito do delito cometido e em relação a medida ou pena alternativa, bem como a trabalhar a não reincidência criminal, resgatando sua autoestima, identidade e valor social.

Concluída a avaliação e resguardados os sigilos profissionais, a equipe apresenta sumário psicossocial, no qual fica registrada a indicação da entidade que vai receber o cumpridor da medida ou pena alternativa. Esse sumário é apresentado ao juízo por ocasião da audiência admonitória, na qual ficam estabelecidos os termos do cumprimento do acordo penal ou da pena.

A audiência admonitória é realizada pela juíza da Vara, não apenas pelo caráter informativo, vez que o cumpridor da medida ou pena alternativa, algumas vezes, comparece à Vara sem ter dimensão e compreensão da sanção que lhe foi imputada, mas também pela

aproximação entre a Justiça e o jurisdicionado, sendo determinante para o cumprimento regular da medida ou da pena.⁶⁰

Ressalte-se que, dentre algumas práticas conhecidas das Varas especializadas no Brasil, o diferencial do procedimento da VEMEPA está na realização da audiência admonitória após o atendimento psicossocial, tendo o sumário do mesmo para subsidiar a condução da referida audiência, o que facilita bastante a abordagem judicial, haja vista as singularidades de cada cumpridor de pena ou medida alternativa.

Encaminhada a pessoa que vai cumprir a medida ou pena alternativa, inicia-se o cumprimento da sanção penal, cujo acompanhamento é realizado diretamente pela entidade conveniada se o cumprimento for regular.

Caso surja qualquer dificuldade, a instituição deve comunicar aos técnicos a ocorrência, os quais definem qual o melhor procedimento (nova entrevista com a equipe, audiência de advertência com a juíza e promotora, transferência para outro local etc.).

São mantidos contatos telefônicos com as instituições parceiras, eventuais visitas, além de encontros, os quais representam momentos de trocas de experiências e discussão de assuntos que interessam a todos.

Muitas vezes a adequação dos cumpridores de medidas e penas alternativas nas instituições é tão boa que alguns permanecem espontaneamente auxiliando a instituição mesmo depois de terminado o prazo de cumprimento de sua sanção penal. Outros são convidados pelas entidades para trabalhar em seus quadros.

Todavia, apesar do êxito das parcerias em relação ao acompanhamento das medidas e penas alternativas, reconhece-se a necessidade de melhor fiscalização, pois a VEMEPA não possui quadro próprio de agentes fiscalizadores. E não há previsão para criação de cargos específicos com tal atribuição pelo Tribunal de Justiça do Amazonas.

Recentemente o problema foi amenizado, pois, no final de 2010, o Tribunal de Justiça alargou o seu quadro de estagiários remunerados e contemplou a VEMEPA com 07 (sete) estagiários de psicologia e 07 (sete) estagiários de serviço social. O que possibilitou que a equipe técnica programasse visitas mais regulares nas instituições no ano de 2011.

Outra dificuldade é que, apesar de contar com a atuação efetiva do Ministério Público, a Vara não dispõe de atuação permanente de membro da Defensoria Pública, pois o defensor

⁶⁰ Nesse sentido, o *Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativas*, de 2006, apontou a importância da realização da audiência admonitória pelo juiz, ressaltando: “Ainda que inexista previsão legal, o contato direto com o apenado e a figura do juiz é recomendável, na medida em que, além de revestir o ato de oficialidade já nele imbuída, pode ser determinante para o cumprimento regular da pena. (ILANUD, 2006, p. 23).

designado também responde por outras Varas Criminais, o que gera deficiência quanto à defesa técnica em caso de descumprimento ou à participação em audiências admonitórias e de advertência.

A equipe psicossocial da VEMEPA promove encontros temáticos para os beneficiários, voltados para a educação e a prevenção da criminalidade, com o objetivo de propiciar ao cumpridor meios de reflexão e mudança de atitude em relação ao delito cometido, além de garantir efetividade no processo de reintegração social. Tais encontros se constituem em palestras informativas realizadas por profissionais de vários segmentos que voluntariamente aceitam o convite da equipe técnica, além de dinâmicas de grupo promovidas pela própria equipe. Esses encontros são realizados na sala de apoio do juízo, a qual se encontra equipada com cadeiras, computador e *data show*, constituindo-se em espaço bastante adequado para esse trabalho.

Outra atividade diferenciada da VEMEPA, que também acontece na sala de apoio, é a realização de audiências admonitórias coletivas de cumpridores da medida alternativa de suspensão condicional do processo, os quais passam no mínimo 02 (dois) anos vinculados à Vara, haja vista que aceitam o acordo com o Ministério Público para evitar a instrução processual e consequente risco de condenação.

Esses encontros são abertos pela equipe psicossocial, que faz preleção motivacional, quase sempre por meio de dinâmica de grupo. A promotora de justiça também tem participação destacada nesses eventos, pois além de abordar a questão jurídica do acordo, se coloca à disposição dos cumpridores para esclarecer qualquer dúvida em relação às consequências da sanção penal aceita por eles, o que gera confiança nos mesmos, evidenciando, assim, o caráter reintegrador do trabalho da Vara.

Na mesma ótica reintegradora e no intuito de fazer com que as medidas e as penas alternativas alcancem os objetivos restauradores de sua aplicação, a VEMEPA implementa projetos por meio de parcerias com entidades governamentais, dentre os quais se cita dois:

a) Projeto Terapia Comunitária na Justiça

Com a entrada em vigor da Lei n.º 11.343, de 23.08.2006, a qual instituiu, entre as penas restritivas de direito, a medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo para os usuários de drogas (inciso III, artigo 28 da referida lei) que chegam ao sistema de Justiça Penal e tendo em vista a ausência de regras norteadoras da execução da referida sanção penal, a VEMEPA, por meio da parceria já existente com o Conselho Estadual de Políticas sobre Drogas (CONEN), buscou atender à nova demanda, desde agosto de 2007, oferecendo a técnica da Terapia Comunitária aos cumpridores de medidas e penas alternativas

sancionados com esse tipo de medida. A referida prática é realizada por profissionais capacitados desse Conselho na sala de apoio do juízo.

Os encontros de terapia comunitária acontecem duas vezes por mês, com duração de duas horas, conduzidos por técnica do CONEN capacitada para coordenar o grupo (terapeuta), auxiliada por estagiária de psicologia (co-terapeuta) e técnico da VEMEPA.

A proposta metodológica é a de promover a reintegração social dos cumpridores, fortalecendo suas identidades, restabelecendo principalmente suas autoestimas por meio dessa técnica, como espaço de possibilidades de expressão dos conflitos, medos e dúvidas sem julgamentos, com valorização das diferenças individuais e experiências de vida.

Em síntese, os encontros seguem seis etapas: o acolhimento, a escolha do tema, a contextualização, a problematização, a conclusão e a avaliação.

O acolhimento é o momento inicial da reunião, momento em que as pessoas devem estabelecer contato. A co-terapeuta dá as boas vindas ao grupo, pergunta quem está aniversariando naquele mês, explica o objetivo e as regras da terapia comunitária (fazer silêncio, falar da própria experiência e evitar dar conselhos, apenas ouvir), “aquece” o grupo convidando todos a participarem e, por fim, apresenta a terapeuta.

A segunda etapa consiste na escolha do tema a ser discutido no encontro. Para isso, a terapeuta incentiva os participantes a falar de seus problemas, pois aquela é a hora certa para desabafar. Lembra provérbios populares, tais como: “quando a boca cala, os órgãos falam, quando a boca fala, os órgãos saram” ou “ quem guarda, azeda, quando azeda, estoura e quando estoura, fede.”

Assim aqueles que querem se voluntariam e expõem seus problemas. Após, a terapeuta pergunta a cada participante qual o seu voto para a escolha do tema da reunião. Escolhido o tema, a terapeuta agradece a compreensão de todos e coloca-se à disposição daqueles cujo tema não foi escolhido para, caso queiram, conversar com ela ao final.

Escolhido o tema, inicia-se a fase da contextualização, na qual o dono do tema escolhido irá discorrer mais sobre o seu problema, podendo os demais fazer perguntas para melhor entender a situação.

Exposto o problema, a terapeuta lança ao grupo uma pergunta (mote) que faz todos refletirem acerca daquele problema e, em seguida, ouve o que cada qual tem a dizer, a fim de que todos dividam alguma experiência.

Tem-se, portanto, a conclusão, na qual forma-se uma roda com os componentes do grupo, fazendo um movimento suave de um lado para o outro. Enquanto todos estão neste

estado de sincronia, a terapeuta pergunta qual aprendizado cada um está levando daquele encontro.

Ao final, a terapeuta e a co-terapeuta avaliam o desenvolvimento da terapia, de que forma o grupo interagiu e como se deu a evolução das etapas anteriores e, também, como ficaram as pessoas que externaram seus problemas. O intuito da terapia comunitária não é aconselhar, resolver problemas ou forçar a conduta das pessoas, pelo contrário, a força da terapia comunitária está justamente na união do grupo, no estreitamento de laços, na divisão de experiências.

No caso dos usuários de drogas que chegam à VEMEPA, o mesmo motivo os leva para os encontros de terapia comunitária: o procedimento criminal. Mediante a troca de experiências, o convívio com pessoas que passaram por problemas semelhantes, é possível aos cumpridores entender o porquê da sua conduta, de se sentir compreendido e, a partir disso, ter vontade de mudar. A solução para cada indivíduo repousa no grupo como todo.

A Terapia Comunitária oferecida pela VEMEPA busca reduzir o absenteísmo no decorrer do cumprimento da sanção penal e a reincidência criminal, bem como restabelecer o equilíbrio social, familiar e mental.⁶¹

Registra-se, ainda, que o “Projeto Terapia Comunitária na Justiça” foi reconhecido nacionalmente como contribuição significativa nas ações de implementação e fortalecimento da Política Nacional sobre Drogas, valendo à Vara de Execuções de Medidas Alternativas da Comarca de Manaus (VEMEPA), o diploma de *Mérito pela Valorização da Vida*, no ano de 2008, conferido pela Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD).

b) Projeto de inclusão dos cumpridores de medidas alternativas em programa de educação para o trânsito

Tendo em vista que cerca de 30% das suspensões condicionais de processos recebidas na VEMEPA são oriundas das Varas Especializadas em Crimes de Trânsito e a necessidade de se promover a educação para o trânsito como direito de todos, a Vara propôs parceria ao Departamento Estadual de Trânsito do Amazonas com objetivo de unir forças para combater e evitar futuras reincidências de infratores no trânsito, por meio de programas educacionais.

Efetuada a parceria, profissionais capacitados do DETRAN/AM passaram a ministrar, na sala de apoio da VEMEPA, cursos ou palestras específicas para os cumpridores de medidas alternativas envolvidos em delitos de trânsito, possibilitando conscientização sobre a

⁶¹ Segundo Paula Barreto: “A Terapia Comunitária é um espaço comunitário onde se procura partilhar experiências de vida e sabedorias de forma horizontal e circular. Cada um torna-se terapeuta de si mesmo, a partir da escuta das histórias de vida que ali são relatadas. Todos se tornam co-responsáveis na busca de soluções e superação dos desafios do cotidiano, em um ambiente acolhedor e caloroso.” (2005, p. 35).

segurança e suas responsabilidades enquanto condutores e co-responsáveis junto aos demais usuários das vias públicas. O público-alvo desses encontros são os cumpridores de medidas alternativas que se envolveram, principalmente, no delito previsto no artigo 306 (dirigir sob efeito de álcool), do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), cuja obrigatoriedade de participação nesses encontros decorre de condição estabelecida nos termos de suspensão condicional do processo.

O trabalho efetuado pela VEMEPA foi reconhecido como prática exitosa pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o qual fez inspeção no Tribunal de Justiça do Amazonas, em 2009, registrando “voto de louvor à excelente organização da serventia, a qual possui práticas, cuja adoção deve recomendada em outras serventias bem como nas comarcas de interior.” (BRASIL/CNJ/CORREGEDORIA, 2011).

O Ministério da Justiça também considerou a execução de penas e medidas alternativas desenvolvida pela VEMEPA/AM como boa prática, apontando que a Vara “desenvolve uma das práticas mais expressivas de política de inclusão social com os cumpridores de Penas e Medidas Alternativas no Brasil [...]” (BRASIL/MJ, 2009 d, p. 16).

Como grande deficiência na estrutura disponibilizada pelo Poder Judiciário do Amazonas para a execução das penas e medidas alternativas na comarca de Manaus, aponta-se o número de técnicos inseridos na VEMEPA, ou seja, há apenas duas vagas para psicólogos e duas para assistentes sociais, o que leva o Tribunal a dar maior suporte à Vara por meio de estagiários remunerados, o que não supre adequadamente essa carência.

Apesar do reconhecimento de êxito no trabalho da VEMEPA, não se admite que, até hoje, estrutura minimamente semelhante não tenha sido replicada às comarcas do interior do estado, haja vista que as principais cidades já contam com estruturas independentes de Juizado Especial Criminal, nas quais poderiam ser inseridos núcleos de execução, acompanhamento e fiscalização, por meio de parceria com o Poder Executivo municipal. O Tribunal de Justiça do Amazonas ainda não se sensibilizou a respeito da importância da interiorização desse trabalho.

Além dos quatro modelos mencionados vale registrar, ainda, duas experiências que são singulares, cujos trabalhos de apoio às penas e medidas alternativas não são protagonizados nem pelo Poder Judiciário e nem pelo Poder Executivo, por intermédio de suas secretarias. São elas:

1) Central de Medidas Alternativas (CEMA), criada pelo Ministério Público do *Distrito Federal*, a qual oferece suporte técnico-operacional aos promotores de justiça dos Juizados Especiais Criminais, por ocasião das propostas de transação penal e suspensão

condicional do processo. É apontada como única no Brasil com esse enfoque. Esse modelo também foi considerado pelo Ministério da Justiça (MJ) como boa prática, haja vista que tem “repercutido pela metodologia adotada e apoio de institutos de pesquisa que têm desenvolvido projetos de restauração da conduta, com destaque especial, para área de drogas, gênero e trânsito.” (BRASIL/MJ, 2009 d, p. 24).

2) Central de Fiscalização e Acompanhamento das Penas e Medidas Alternativas da *Paraíba* (CEFAPA), a qual está vinculada à Defensoria Pública desse estado e é sediada em prédio anexo daquele órgão, além de possuir núcleos de apoio distribuídos na Vara de Execução Penal da comarca de João Pessoa e nas comarcas de Campina Grande, Bayeux, Santa Rita, Sapé e Guarabira. Apesar de atuar com certa precariedade, o modelo paraibano igualmente foi considerado pelo Ministério da Justiça (MJ) como boa prática, haja vista que tem “assegurado uma resposta eficaz e diferenciada à prática das alternativas penais à prisão na região metropolitana da Paraíba.” (BRASIL/MJ, 2009 d, p. 47).

A partir das experiências mencionadas, verifica-se que a sustentabilidade da política voltada à execução de penas e medidas alternativas não depende de modelo padrão a ser adotado como regra por todas as unidades da federação. Como já foi dito, deve-se respeitar as peculiaridades locais, pois, independentemente de se afirmar qual a melhor estrutura, deve-se fomentar cada vez mais a interinstitucionalidade, visando a unir forças para dar maior eficácia às alternativas penais, pois só dessa forma é possível se pensar na estruturação de verdadeiro sistema de penas e medidas alternativas no Brasil.

4.2 A política de segurança pública com cidadania na execução das penas e medidas alternativas e a estruturação de sistema penal alternativo autônomo no Brasil

Segundo Alencar (2010), a história de êxito de uma década do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas do Ministério da Justiça (MJ) extrapola apenas os números relacionados às penas não privativas de liberdade, mas vincula-se, principalmente, à metodologia do controle dessas sanções penais.

Todavia, a partir da notícia, em 2008, que dava conta que o número de cumpridores de penas e medidas alternativas havia superado o número de pessoas presas, o MJ decidiu repensar a agenda da gestão federal para esse segmento da política penitenciária. A premissa dessas atividades era de que, no contexto de explosão no número de cumpridores, caberia ao Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) colaborar com as unidades federativas visando a afastar o espectro burocrático-cartorial das penas e medidas alternativas e assegurar

que a sua aplicação e cumprimento representem oportunidade de reconstrução dos laços entre o indivíduo cumpridor e a comunidade política. (SÁ E SILVA e DUARTE, 2009, p. 12).

Nesse sentido, foi feita parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil (PNUD/Brasil), por meio de cooperação técnica firmada entre esse organismo internacional e a Coordenação-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas (CGPMA), visando ao desenvolvimento de um projeto denominado “Segurança com Cidadania nas Penas e Medidas Alternativas (PMA's)”.

A ideia de inserir as penas e medidas alternativas no conceito de segurança com cidadania partiu da convocação do Governo Federal para a 1.^a Conferência Nacional de Segurança Pública (1.^a CONSEG), a qual teve como objetivo reunir vários segmentos sociais para discutir a questão da segurança pública de forma participativa. E como já afirmado anteriormente, as penas e medidas alternativas foram inseridas nesse debate.

Para Sá e Silva e Duarte (2009, p. 11), o advento do PRONASCI e seu binômio segurança/cidadania já havia propiciado conjuntura bastante favorável a esse tipo de discussão. Mas, segundo os referidos autores, a garantia de que isso se dê no plano que não o da pura retórica, perpassa pelo enfrentamento da questão preliminar: como produzir soluções consistentes de política pública, a fim de que as penas e medidas alternativas trilhem caminho distinto de tudo o que já se fez em matéria de execução penal e se configurem como um lócus de produção de cidadania?

A cooperação técnica com o PNUD, organismo internacional, foi de extrema relevância neste processo. Ela permitiu situar as atividades do projeto no contexto global dos debates sobre segurança e cidadania. Afirmam Sá e Silva e Duarte que:

[...] o PNUD reconhece que não pode haver aspiração ao desenvolvimento humano num contexto de crime e violência. Como uma das agências da ONU que mais vem desenvolvendo programas de reforma da Justiça e da Segurança no mundo visando a alcançar a condição de “segurança humana”, o PNUD tem sido uma das principais vozes em favor de soluções que articulem prevenção social (o ataque às causas do delito) e fortalecimento da governabilidade em segurança pública (ou seja, o desenvolvimento de capacidade técnica e gerencial no Executivo, para o desenho, a implementação e a avaliação de verdadeiras políticas públicas para este setor).
[...] O surgimento de leis como a 9.999/95 e a 9.784/98 teve relação direta com a aprovação das Regras de Tóquio, um documento das Nações Unidas que sempre concebeu as PMA's como autênticos mecanismos de prevenção, inclusive sugerindo explicitamente que elas assumam vocação educativa e terapêutica e ajudem a reforçar os laços entre cumpridores e a sociedade. Falar em “Segurança com Cidadania nas PMA's”, desse modo, é expressar em outros termos muito que já vem sendo dito e feito no plano internacional, objetivando a construção de sociedades mais seguras. (2009, pp. 12-13)

As atividades do projeto “Segurança com Cidadania nas Penas e Medidas Alternativas (PMA's)” compreenderam: a) a realização de pesquisa de campo em quatro unidades da

federação, visando principalmente a identificar com base em que concepções as instituições da Justiça Criminal, do Executivo, das Equipes Técnicas e da Rede Social interagem na execução das PMA's; e b) a realização de várias atividades de consulta – um *Workshop* e três Seminários Regionais - envolvendo atores ligados a essas instituições, além de outras organizações da sociedade civil e do sistema das Nações Unidas.

O objetivo final traduziu-se na produção de novas diretrizes de política pública para as penas e medidas alternativas, com base nos resultados da pesquisa e nas contribuições obtidas por ocasião do *Workshop* e dos Seminários. Por sua vez, a opção técnica e política que norteou o projeto foi a do diálogo social com os atores que vivenciam a execução dessas alternativas penais. (ALBERNAZ e SÁ E SILVA, 2009, p. 14).

O foco do projeto se volta à efetividade das penas e medidas alternativas, não somente no que diz respeito à quantidade na aplicação e execução, mas, sobretudo, na qualidade com que as PMA's operam desde a sua fase de aplicação. Sá e Silva e Duarte citam como principais questões orientadoras das atividades de campo, do *Workshop* e dos Seminários as seguintes:

As PMA's têm servido para melhorar as interações entre os cumpridores e a comunidade? Têm servido para interromper ou atenuar os ciclos de violência que residem na base da conduta definida como crime, assim prevenindo a reincidência e contribuindo para uma sociedade mais segura? Ou, em última análise, as PMA's têm servido para evitar que os cumpridores de hoje venham amanhã a engrossar o contingente do sistema prisional? Se sim, como? Se não, por quê? Nesse caso, o que e de que maneira o Governo Federal deve fazer para impulsionar esses novos objetivos? (2009, p. 14).

Albernaz e Sá e Silva (2009, p. 15) aduzem que os resultados obtidos nessas múltiplas oportunidades de escuta foram duplamente proveitosos. Primeiramente, revelaram gratificante acordo de propósitos entre o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e os participantes: da Magistratura à Rede Social, haja vista que todos consideram que as penas e medidas alternativas podem prestar relevante contribuição para a prevenção da criminalidade e da violência, e que há que se desenvolver amplo sistema de políticas públicas que ajude na realização dessa possibilidade, sob a liderança e a indução do Governo Federal. Em segundo lugar, eles revelaram a existência de várias experiências concretas que já se alinham a esses objetivos, embora muitas vezes isoladas e, até certo ponto, decorrentes da ação individualizada de alguns atores.

O processo também teve a virtude de revelar os limites encontrados pelos participantes nas suas tentativas cotidianas de ampliar o escopo das penas e medidas alternativas, bem

como as estratégias que eles vislumbram coletivamente para a superação de tais limites. (ALBERNAZ e SÁ E SILVA, 2009, p. 5).

Sem dúvida alguma, garantir o efetivo cumprimento das penas e medidas alternativas é importante para sua credibilidade, contudo, como afirmam Sá e Silva e Duarte:

[...] a preocupação exclusiva com o efetivo cumprimento (algo que se dá no presente e se vincula, simbolicamente, ao ocorrido no passado) acaba por ignorar outra dimensão relevante da pena, mesmo que não privativa de liberdade: a dimensão de futuro. No futuro, os/as cumpridores/as de PMA's retomarão sua vida em comunidade sem qualquer tipo de constrangimento ou obrigação com a Justiça. A política pública de PMA's é capaz de oferecer a esses indivíduos os elementos necessários para que eles construam projetos de vida que não mais tangenciem o crime e a violência? (2009, pp. 11).

Para eles, a resposta positiva a essa questão é passo fundamental para se continuar apostando nas penas e medidas alternativas como componente estratégico na construção de sociedade mais segura. Nessa ótica, a sistematização dos dados produzidos no *Workshop* e nos Seminários regionais permitiram a enunciação dos seguintes princípios:

1. PRINCÍPIO: As políticas públicas de Segurança devem ter uma abordagem sistêmica para o problema da violência e da criminalidade, valorizando, de forma horizontal, a) a prevenção ao envolvimento de indivíduos e grupos com o crime e a violência; b) a reação rápida, inteligente e adequada ao crime e à violência, quando verificada; e c) a reconstrução dos laços entre a sociedade e os indivíduos que acabam por se envolver com o crime e a violência, visando a interromper ou atenuar os efeitos desses ciclos de violência. Nesse sentido, a execução penal também deve ser vista como um terreno para a produção de Segurança com Cidadania.
2. PRINCÍPIO: No esforço para conter o crime e a violência as políticas públicas devem, sempre que possível, recusar a solução da privação da liberdade, privilegiando outras formas de gestão dos conflitos, como as Penas e Medidas Alternativas.
3. PRINCÍPIO: As políticas públicas de Segurança, incluídas aí as destinadas a temas de execução penal, devem ser lastreadas na participação social. (SÁ E SILVA, pp. 50 e 53).

A partir dos três princípios mencionados, oito diretrizes⁶² foram enunciadas, a saber:

- 1.1 DIRETRIZ: As PMA'S devem ser vistas como estratégicas para a produção de Segurança com Cidadania e, conseqüentemente, devem ser priorizadas na agenda política e financeira dos governos.
- 1.2 DIRETRIZ: As políticas que integram o Sistema Nacional de PMA's devem apresentar sólidas bases gerenciais.
- 1.3 DIRETRIZ: A aplicação e a execução das PMA's devem estar baseadas na cooperação entre diversos Poderes, órgãos e níveis de governo, atuando em parceria com a sociedade civil organizada e sob a mediação de diversas formas de saber técnico. Em síntese, as PMA's devem ser pensadas para além dos tradicionais limites institucionais e disciplinares.
- 1.4 DIRETRIZ: As várias formas de intervenção técnica, política e jurídica observadas na execução das PMA's devem contribuir para o duplo propósito de

⁶² Os princípios e diretrizes enunciados na sistematização dos dados produzidos no projeto "Segurança com Cidadania nas PMA's" foram aprovados no V Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas – V CONEPA, em maio de 2009, e, posteriormente, se agregaram aos demais princípios e diretrizes levados para 1.ª Conferência Nacional de Segurança Pública - CONSEG, ocorrida em agosto de 2009, os quais se constituíram em códigos pelos quais a CONSEG pactuou as políticas públicas de Segurança. (SÁ E SILVA E DUARTE, 2009, p. 13).

responsabilização do indivíduo cumpridor e sua promoção social, com a criação de oportunidades para que ele reflita sobre suas circunstâncias e o desenvolvimento de ações, projetos ou atividades voltados ao enfrentamento de suas vulnerabilidades individuais e sociais.

1.5 DIRETRIZ: O sistema Nacional de PMA's deve estimular a produção de novos saberes e a formação de novos sujeitos, em sintonia com o propósito de transformar essa modalidade de resposta penal num locus de produção de Segurança com Cidadania.

2.1 DIRETRIZ: A construção do Sistema Nacional de PMA's deve estar situado no contexto maior de busca pela transformação na maneira de reagir ao crime e à violência.

3.1 DIRETRIZ: A construção e a implementação do Sistema Nacional de PMA's deve ser referenciado no diálogo e na participação social, como exercício compartilhado da responsabilidade por uma sociedade mais segura.

3.2 DIRETRIZ: É preciso haver mobilização social e política em favor das PMA's e da construção de um novo olhar para o crime e a violência. (SÁ E SILVA, 2009, pp. 51-54).

Além dos princípios e diretrizes algumas soluções também foram apresentadas com base no olhar das autoridades da Justiça Criminal, dos gestores estaduais e federais, dos técnicos e da Rede Social de apoio. Fazendo-se a síntese das mesmas, destaca-se as que se considera de maior relevância:

- 1) Destinar maior volume de recursos públicos para estruturação de sistema nacional de penas e medidas alternativas;
- 2) Criar estruturas adequadas nas unidades da federação, priorizando-se as suas inserções no âmbito do Poder Executivo, mas por outro lado fomentar a criação de mais órgãos da Justiça Criminal que lidam com as penas e medidas alternativas, bem como aparelhar melhor os já existentes;
- 3) Garantir a cooperação técnica entre os Poderes em todos os níveis de governo nos processos de elaboração e implementação das políticas públicas;
- 4) Reconhecer e valorizar os saberes não jurídicos na aplicação e na execução das penas e medidas alternativas;
- 5) Garantir que a Rede Social de apoio não apenas receba cumpridores de penas e medidas alternativas, mas também viabilize meios asseguradores de sua cidadania;
- 6) Fazer das penas e medidas alternativas experiência de convivência solidária e de respeito aos direitos humanos;
- 7) Pressionar por alterações no panorama legislativo visando não somente a ampliar as possibilidades legais para a aplicação de penas e medidas alternativas, mas também a introduzir outras formas de gestão dos conflitos sociais no ordenamento jurídico brasileiro, como a justiça restaurativa e a mediação penal;
- 8) Criar espaços para a interação entre os envolvidos na aplicação e execução das penas e medidas alternativas, incluindo as vítimas; e

9) Desenvolver instrumentos de gestão que assegurem a sustentabilidade financeira das políticas públicas de apoio às penas e medidas alternativas;

Relativamente à última solução elencada, é de extrema importância, como bem salienta Alencar (2010) que se institua política afirmativa, efetiva e eficiente, que contemple ações em gestão de metodologia e avaliação. Política esta que, segundo a autora, deve ser traduzida pela concretização de sistema autônomo de penas e medidas alternativas, que possa ser admitido como política de desencarceramento para determinadas faixas de criminalidade, sobretudo, se houver a exclusão da incongruente possibilidade de prisão cautelar para ilícitos passíveis de condenação a penas e medidas alternativas.

Entende-se, entretanto, que a estruturação do Sistema Nacional de Penas e Medidas Alternativas perpassa, primordialmente, pela necessidade do Brasil de fazer opção em relação ao seu sistema de Justiça Penal, ou seja, se persiste no propósito de ter a pena de prisão como eixo principal ou se parte para ampla reforma legislativa, orientada pelo viés do Direito Penal mínimo, ousando, inclusive em tirar o caráter substitutivo das penas alternativas e torná-las como únicas possíveis para crimes de menor gravidade, conceito este que também pode ser revisto.

Nesse sentido, as penas e medidas alternativas deixariam de ocupar posição marginal na agenda dos governos e passariam a ocupar lugar de destaque nas políticas públicas de segurança. Os repasses de verbas federais passariam a ser mais substanciais, pois seriam desatrelados dos repasses destinados ao sistema carcerário, gerando gestão consistente e sustentável nos âmbitos federal e estadual.

Por outro lado, e não menos importante, a descriminalização de condutas que não necessitam ser controladas na seara penal também devem constar em eventual reforma legislativa, para que as penas e medidas alternativas não se transformem em simples alargamento do controle penal.

Não resta dúvida que a política de apoio à execução penal alternativa fomentada pelo governo brasileiro se constitui em modelo de reintegração social, mas para garantir a sua efetividade no sentido de se tornar paradigma de prevenção criminal e de garantia de direitos é indispensável que haja maior disposição de investimentos nessa área, por meio de política pública indutora, a fim de garantir os mecanismos necessários para a execução das penas e medidas alternativas em todas as comarcas do país.

CONCLUSÃO

Embora a pena privativa de liberdade tenha representado nos últimos séculos a excelência do modelo de punição, a procura por forma mais humana e justa de punir tem evidenciado a tendência de mudança desse paradigma. Nesse contexto, as alternativas à pena privativa de liberdade têm ganhado destaque nos debates sobre política criminal, sendo que a maior preocupação em relação às mesmas é a garantia de sua eficácia.

Nesse sentido, este estudo teve por escopo verificar se a execução penal alternativa no Brasil pode ser apresentada como modelo de prevenção da reincidência criminal e de proteção dos direitos fundamentais de pessoas condenadas criminalmente.

Ao longo do trabalho, com o suporte das ideias de doutrinadores que compreendem a pretensão punitiva do Estado sob a ótica da corrente penal minimalista, buscou-se inserir a temática das sanções penais alternativas na visão do Estado Democrático de Direito, apresentando-as como pretensões possíveis de coexistência dos eixos repressão e prevenção na fase da execução penal.

Na perspectiva do Estado Democrático de Direito, a construção de políticas públicas nas áreas da justiça e da segurança exige abordagem integradora e intersetorial com as demais políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade de vida de todos, indistintamente, inclusive das pessoas sancionadas criminalmente, as quais continuam sujeitos de direitos.

Deu-se destaque, assim, às políticas públicas de segurança que além de proporem ações sob a ótica da repressão, privilegiam a prevenção criminal, abrindo espaço também para os processos de aplicação e execução das penas e medidas alternativas, demonstrando, assim, que pelo menos em intenções, o Brasil se afasta da política de maior rigorismo penal.

Perquiriu-se o caminho percorrido pelas penas e medidas alternativas, desde o seu reconhecimento pela legislação penal brasileira até a busca pela sua eficácia por meio de políticas públicas de fortalecimento da execução penal alternativa, como a instituição do Programa de Fomento às Penas e medidas Alternativas no âmbito do Ministério da Justiça brasileiro.

As sanções penais alternativas só surgiram no ordenamento jurídico brasileiro a partir da década de oitenta, sendo que, apesar das estruturas de apoio para a execução penal alternativa terem surgido também naquela década, essas foram pontuais.

Somente a partir do ano 2000, o país despertou para necessidade de se valorizar as alternativas penais no sistema de Justiça Criminal, passando a incentivar a criação de espaços

adequados de apoio para a sua execução, com lógica diferenciada daquela utilizada para execução das penas privativas de liberdade, visto que o cumprimento das penas e medidas alternativas se dá no seio da comunidade, a qual constitui o principal reforço para se atingir a restauração dos laços sociais rompidos com o cometimento do delito.

Por tudo que foi analisado podem ser apontadas algumas conclusões, iniciando-se pela constatação de que, a partir da opção pelo Direito Penal mínimo, o cárcere deve ser reservado apenas aos casos extremos, em que a necessidade de segregação do indivíduo infrator se impõe para evitar a ocorrência de danos substanciais à sociedade. Apesar da pena se caracterizar pela demonstração da força estatal atribuída pelo poder do Estado intervir em face de indivíduos que atentam contra bem fundamental, a mesma não pode ultrapassar os limites do necessário. Nisso reside o caráter de proporcionalidade atribuído às penas e medidas alternativas.

Importante, todavia, é salientar que as penas e medidas alternativas não podem se restringir apenas a serem melhores do que a pena de prisão, dentro do contexto de defesa abstrata da sociedade. Sua função deve estar direcionada à tutela dos direitos de toda a clientela desse sistema punitivo, o autor do fato infracional, a vítima e a sociedade.

Em outra margem, ficou evidente que deve ser fomentada a aplicação das penas e medidas alternativas já existentes e a criação de outras formas de alternativas penais, sem que haja, contudo, o uso massivo das mesmas e estas não sejam vistas como demonstração de baixa tolerância aos conflitos sociais. Nessa esteira, aos delitos de pouca significância poderia ser reservada política de descriminalização, utilizando-se soluções extrapenais para resolver esses conflitos.

Verificou-se que o reconhecimento de espaço para as penas e medidas alternativas no cenário penal brasileiro possibilitou a adoção de políticas públicas voltadas a esse segmento nos níveis federal e estadual na tentativa de diminuir gradualmente o modelo carcerário, atenuando os efeitos nocivos da pena de prisão.

Observou-se que há preocupação em não se utilizar as penas e medidas alternativas com a perspectiva de extensão de punição pelo Estado, haja vista que, por serem sanções penais cumpridas em meio aberto, correm o risco de se transformarem em novo sistema de controle social pelo viés punitivo, caso a sociedade se limite a cumprir apenas o papel fiscalizador dessas sanções. O papel mais importante na execução penal alternativa cabe à comunidade, desde que esse se configure, como já se mencionou anteriormente, em possibilidades de resgate das relações sociais.

Constatou-se, ainda, o esforço do Governo Federal e de instâncias estaduais em querer dar efetividade às sanções penais alternativas por meio da criação de estruturas de monitoramento dotadas de trabalho interdisciplinar, na tentativa de garantir novo mecanismo de resolução de conflitos na seara penal que não a segregação carcerária.

Notou-se, entretanto, que apesar das boas intenções dos programas de governo que tratam do combate à criminalidade também sob a ótica da prevenção, inclusive a prevenção da reincidência, estes ainda não foram capazes de diminuir os índices de aprisionamento, os quais crescem de forma sistemática a cada ano.

O movimento pendular da política criminal brasileira, evidenciado neste trabalho, por certo contribui para o fenômeno de crescimento do número de pessoas presas, haja vista o cunho maximalista adotado em várias leis brasileiras que são editadas criando novos tipos penais e contendo preceitos que não se coadunam com os dispositivos constitucionais.

Outra situação que foi constada, inclusive, pelos dados disponibilizados pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e implica no aumento do encarceramento é o excessivo número de presos provisórios, o qual é incluído no número total de pessoas presas. Grande parte desse percentual responde ao processo presa mesmo tendo cometido delitos que possibilitam a aplicação das sanções penais alternativas.

Assim, apesar das penas e medidas alternativas no Brasil já terem alcançado mecanismos legais e estruturais que lhes garantem razoável eficácia e a despeito do número de aplicações das mesmas ter superado o número de pessoas presas, estas ainda não são tão significativas para evitar o aumento do encarceramento.

Nesse sentido, talvez fosse coerente que as sanções alternativas perdessem o caráter de substitutividade em relação às sanções prisionais, devendo ser aplicadas como regra aos crimes de menor gravidade, de acordo com o grau de lesividade causada pelo delito, haja vista que a possibilidade de reencarceramento, nelas embutidas, fortalece a pena de prisão.

Outra questão, já suscitada, que faz com que as penas e medidas alternativas não tenham o efeito esperado em relação à diminuição do número de pessoas presas é o fato de suas aplicabilidades ficarem restritas não só ao quantum de pena, mas também a determinados requisitos impostos legalmente, não podendo ser aplicadas a determinados tipos de delito mesmo diante da adequação de suas penas ao quantum estabelecido.

Programas de geração de emprego e renda para todos os apenados, inclusive aos cumpridores de penas e medidas alternativas, a exemplo do Projeto Começar de Novo do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), poderiam ser expandidos e ajudar na redução da população carcerária, pois se apresentam como forma adequada de se buscar a reintegração

social de apenados por meio da inclusão produtiva, diminuindo suas vulnerabilidades, contribuindo para evitar a reincidência criminal e a conseqüente vitimização da sociedade.

A instituição de programas de mediação extrapenal, principalmente no que se refere aos conflitos familiares, também poderia ajudar a não levar para Justiça Penal problemas decorrentes de estruturas disfuncionais de relacionamento, as quais poderiam ser melhoradas com apoio de equipe técnica multidisciplinar em núcleos de apoio não judiciais.

Independentemente do modelo adotado para a execução das penas e medidas, observou-se que a reintegração social por meio do cumprimento das mesmas só é possível a partir de parcerias consistentes entre as estruturas do Poder Judiciário e os executores de políticas sociais. Nesse sentido, para tornar os modelos já existentes mais eficazes devem ser estabelecidas, de forma objetiva, as responsabilidades de cada órgão na execução penal alternativa, a qual se dá, na maioria das vezes, independentemente das ações de governo.

Evidenciou-se, ainda, no estudo que a melhor sistemática de gestão da política voltada às penas não privativas de liberdade perpassa pela sua separação da gestão da política prisional, haja vista que são gestões com lógicas diversas, já havendo bases suficientes para a criação no Brasil de sistema penal alternativo autônomo. Isso auxiliaria em melhor gestão de recursos e na continuidade dos programas de apoio já existentes, bem como na elaboração de projetos eficazes de reforço à execução penal alternativa, principalmente aqueles com temáticas específicas, como abuso de drogas, violência doméstica, etc.

No Brasil, a efetivação das penas e medidas alternativas ainda se traduz pela busca do melhor modelo que possa conciliar as funções retributiva e reintegradora da pena, sem que isso implique em simples forma de ampliação do controle social por intermédio da rede punitiva. Os desafios são muitos, haja vista que não se pode desprezar as peculiaridades locais no momento da execução das penas não privativas de liberdade.

Destarte, os estudos aqui expostos indicam que as penas e medidas alternativas, ante os modelos de estrutura criados no país para sua execução, constituem-se em sanções penais mais humanitárias e quando bem monitoradas atenuam os efeitos da condenação criminal.

Conclui-se este trabalho, portanto, com a certeza de que a execução penal alternativa no Brasil, por toda a sua trajetória, pode ser apresentada como modelo de prevenção criminal e de proteção de direitos, representando possibilidade de verdadeira reintegração social de pessoas sancionadas criminalmente. Mas, por outro lado, constata-se que é paradigma ainda em construção, necessitando da união de esforços e intenções dos Poderes Públicos e da sociedade civil organizada. Trata-se, assim, de campo aberto para criações e inovações.

REFERÊNCIAS

ADARIO, Heloísa Helena Pires. **O Programa de Apoio à Aplicação e Execução das Penas e medidas Alternativas do Governo Federal: uma política pública do Ministério da Justiça**. Revista do Programa Central de Penas Alternativas do Estado de Minas Gerais. Ano 1, n. 1. Minas Gerais: SEDS, 2004. pp. 47-51.

ALBERNAZ, Elizabete; SÁ e SILVA, Fábio Costa Morais. **Penas e medidas alternativas: uma utopia em construção**. Cadernos Temáticos da CONSEG – Segurança com Cidadania nas Penas e Medidas Alternativas. Brasília: Ministério da Justiça, n. 3, a. 1, 2009, pp. 12-15.

ALENCAR, Márcia de. **Penas alternativas e políticas públicas**. Revista do Programa Central de Penas Alternativas do Estado de Minas Gerais. Ano 1, n. 1. Minas Gerais: SEDS, 2004. pp. 47-51.

_____. **As penas alternativas no Brasil: aspectos psicossociais do acompanhamento das penas alternativas**. Revista do Programa Central de Penas Alternativas do Estado de Minas Gerais. Ano 2, n. 2. Minas Gerais: SEDS, 2005. pp. 55-57.

_____. **Alternativas penais e redes sociais**. Revista do Conselho nacional de Política Criminal e Penitenciária. Vol. 1, n. 21. Brasília: CNPCP, 2008. pp. 133-138.

_____. **Desafios para a concretização de um Sistema Nacional de Penas e Medidas Alternativa**. *Paper* apresentado no 12.º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal. Salvador, 2010.

AMARAL, Cláudio do Prado. **Princípios penais da legalidade à culpabilidade**. São Paulo: IBCCRIM, 2003.

_____. **Bases teóricas da ciência penal contemporânea: dogmática, missão do direito penal e política criminal na sociedade de risco**. São Paulo: IBCCRIM, 2007.

ARGÜELLO, Katie. Do Estado Social ao Estado Penal: invertendo o discurso da ordem. In: BITTAR, Walter Barbosa (coord.). **A Criminologia no século XXI**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. pp. 119-144.

AZEVEDO, Mônica Louise de. **Penas alternativas à prisão**. 1. ed. 2. reimpr. Curitiba: Juruá, 2008.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. Traduzido por Juarez Cirino dos Santos. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos: Instituto Carioca de Criminologia, 1999. Tradução de: Criminologia critica e critica del diritto penale.

_____. **La Política Criminal y el Derecho Penal de la Constitución: nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de las ciencias penales**. Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 8, n. 29, pp. 13-22, jan.-mar. 2000.

BARRETO, Fabiana Costa Oliveira. **10 anos da Política Nacional de Penas e Medidas Alternativas**. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

BARROS, Carmen Silvia de Moraes. **A individualização da pena na execução penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao Direito Penal brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

BATOCHIO, José Roberto. Formas alternativas de pena criminal. In: SILVA FRANCO, Alberto; NUCCI, Guilherme de Souza (org.). **Edições especiais Revistas dos Tribunais – doutrinas essenciais – Direito Penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. pp. 537-544.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Traduzido por J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. Tradução de: Dei delitti e delle pene.

BECHARA, Ana Elisa. **Os discursos de emergência e o comprometimento da consideração sistêmica do Direito Penal**. Boletim IBCCRIM. São Paulo, n. 190, pp. 17-18, set. 2008.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BIANCHINI, Alice. **Pressupostos materiais mínimos da tutela penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. (As ciências criminais no século XXI, v. 7).

BITTAR, Eduardo C. B. **O Direito na pós-modernidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **Novas penas alternativas: análise político-criminal das alterações da Lei n. 9.714/98**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. 7. reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Tradução de: L'età dei Diritti.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política, v. 1**. Traduzido por Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. 12 ed. Brasília: UNB, 2004. Tradução de: Dizionario di política.

BOBBIO, NORBERTO. **Liberalismo e democracia**. Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2005. Tradução de: Liberalismo e democrazia.

_____. **Teoria da norma jurídica**. Traduzido por Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. 4. ed. Bauru: EDIPRO, 2008. Tradução de: Teoria della norma giuridica.

_____. **O futuro da democracia**. Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009. Tradução de: Il futuro della democrazia.

_____. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. 16. reimpr. São Paulo: Paz e Terra, 2010. Tradução de: Stato, governo, società. Per una teoria generale della política.

BUSATO, Paulo César; HUAPAYA, Sandro Montes. **Introdução ao Direito Penal – fundamentos para um sistema penal democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CADERMATORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. 1. ed., 4. reimpr. Curitiba: Juruá, 2010.

CÂMARA, Guilherme Costa. **Programa de política criminal: orientado para vítima de crime**. São Paulo: Revista dos Tribunais; Coimbra: Coimbra, 2010.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Justiça Constitucional e Justiça Penal**. Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 5 n. 20, pp. 329-344, jan.-fev. 2006.

CARRANZA, Elias. Cárcel y Justicia Penal: el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas, y una política integral de seguridad de los habitantes frente ao delito. In: CARRANZA, Elias (coord.). **Cárcel y Justicia Penal em América Latina: cómo implementar El modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas**. México: Siglo XXI: Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente: Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos y Derecho Humanitario, 2009. (Criminología y Derecho).

CARNEIRO, Herbert José Almeida. Contenção da criminalidade: algumas alternativas penais e a promoção da cidadania. In: BESTER, Gisela Maria (org.). **Sistema Penal contemporâneo: a crítica e o debate – Estudos em homenagem a Antônio Cláudio Mariz de Oliveira**. Brasília: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Universidade Estadual de Goiás, 2010. pp. 191-204.

CARVALHO, Salo de. **Penas e garantias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CASTANHEIRA, Beatriz Rizzo; BARROS, Carmen Silvia de Moraes. **Para aqueles que acreditam na Justiça Penal**. Boletim IBCCRIM. São Paulo, n. 59, p. 5, out. 1997.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; BARRETO, Fabiana Costa Oliveira. **Roubo e furto no Distrito Federal: avaliação da efetividade das sanções não privativas de liberdade**. Brasília: UNB, 2009. (Coleção “O que se pensa na Colina”, v. 4).

CASTRO, Lola Aniyar. **Criminologia da libertação**. Traduzido por Sylvia Moretzsohn. Rio de Janeiro: Revan: ICC, 2005. (Coleção Pensamento Criminológico, v. 10).

CAVASSANI, Sônia Maria Corrêa; DUTRA, Edinara da Silva Souza. Desenvolvendo cidadania. **Reflexões sobre os aspectos psicossociais da execução penal**. Publicação da Vara de Execuções de Penas e Medidas Alternativas de Vitória - ES. Vitória: TJ/ES, 2010. pp. 62-70.

CERNICCHIARO, Luiz Vicente; COSTA JÚNIOR, Paulo José da. **Direito Penal na Constituição**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

CERVINI, Raúl. **Os processos de descriminalização**. Traduzido por Eliana Granja et al. São Paulo: Revista dos tribunais, 1995.

CHOUKR, Fauzi Hassan. Penas Alternativas. In: SILVA FRANCO, Alberto; NUCCI, Guilherme de Souza (org.). **Edições especiais Revistas dos Tribunais – doutrinas essenciais – Direito Penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. pp. 341-366.

CHRISTIE, Nils. **Conversa com um abolicionista minimalista**. Entrevistado por Ana Sofia Schmidt de Oliveira e André Isola Fonseca para o IBCCRIM, em 19 de novembro de 1997. Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 6, n. 21, pp. 13-22, jan.-mar. 1998.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson; SALLES, Fátima; GUIMARÃES, Marília; UDE, Walter (orgs.). **Políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. pp. 11-25.

DELMANTO, Celso; DELMANTO, Roberto; DELMANTO JÚNIOR, Roberto; DELMANTO, Fábio M. de Almeida. **Código Penal comentado**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Os grandes sistemas de política criminal**. Traduzido por Denise Radanovic Vieira. Barueri: Manole, 2004. Tradução de: Les grands systèmes de politique criminelle.

_____. **A imprecisão do Direito: do Código Penal aos direitos humanos**. Traduzido por Denise Radanovic Vieira. Barueri: Manole, 2005. Tradução de: Le flou Du droit.

DIX SILVA, Tadeu Antonio. **Liberdade de expressão e Direito Penal no Estado Democrático de Direito**. São Paulo: IBCCRIM, 2000.

DORNELLES, João Ricardo W. O sistema penal construindo a figura do inimigo: a criminalização dos pobres como estratégia hegemônica neoliberal. In: BITTAR, Eduardo C. B.; TOSI, Giuseppe (orgs.). **Democracia e Educação em Direitos humanos numa época de insegurança**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2008. pp. 335-338.

DOTTI, René Ariel. **Bases Alternativas para o sistema de penas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

DUARTE, Daniela Barros. **Relatório de pesquisa: penas e medidas alternativas no Distrito Federal, Pernambuco, Minas Gerais e São Paulo**. Brasília: Ministério da Justiça, 2008.

D'URSO, Luiz Flávio Borges. Nova política criminal e penitenciária à luz das garantias fundamentais. In: MIRANDA, Jorge; MARQUES, Marco Antonio (coord.). **Tratado luso-brasileiro da dignidade humana**. 2 ed. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2009. pp. 771-776.

FALEIROS, Vicente de Paula. Penas alternativas: inserção, punição e reparação. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). **Direitos humanos: os desafios do século XXI. Uma abordagem interdisciplinar**. Brasília: Brasília jurídica, 2002. pp. 241-256.

FELDENS, Luciano. **Direitos fundamentais e Direito Penal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERRAJOLI, Luigi. **A pena em uma sociedade democrática**. Traduzido por Carlos Arthur Hawker Costa. Discursos Sediosos: Crime, Direito e Sociedade, Rio de Janeiro: Revan:ICC, ano 7, n. 12, pp. 31-39, 2.º semestre de 2002.

_____. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. Traduzido por Ana Paula Zomer, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. Tradução de: Diritto e ragione: teoria del garantismo penale.

FERREIRA, Carlos Lélío Lauria; KÜEHNE, Maurício. **Cartas, manifestos e conclusões de encontros: Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Justiça, Cidadania, Direitos Humanos e Administração Penitenciária**. Manaus: GEAL, 2009.

FERRI, Enrico. **Delinquente e responsabilidade penal**. Traduzido por Fernanda Lobo. São Paulo: Rideel, 2006. Tradução de: Delicuento y responsabilidad penal. (Biblioteca Clássica).

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Traduzido por Raquel Ramallete. 25. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. Tradução de: Surveiller et punir.

FREY, Klaus; CZAJWOSKI JÚNIOR, Sérgio. O município e a segurança pública: o potencial da governança urbana. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). **Participação, democracia e segurança pública: a experiência brasileira**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2008. pp. 291-317.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. (Ciências Criminais; v. 5 / coordenação Luiz Flávio Gomes e Rogério Sanches Cunha).

GIL, Iva Elisa Gob. Caracterização da rede social no cumprimento das penas e medidas alternativas: a experiência de Vitória - ES. **Reflexões sobre os aspectos psicossociais da execução penal**. Publicação da Vara de Execuções de Penas e Medidas Alternativas de Vitória - ES. Vitória: TJ/ES, 2010. pp. 9-18.

GOMES, Luiz Flávio. **Penas alternativas**. Boletim IBCCRIM/Edição Especial. São Paulo, n. 56, p. 4, jul. 1997.

_____. **Penas e medidas alternativas à prisão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

_____. **Juizados Criminais Federais, seus reflexos nos Juizados Estaduais e outros estudos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. (As ciências criminais no século XXI, v. 8).

_____; GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. **Direito Penal–Parte Geral**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Ciências Criminais; v. 2 / coordenação Luiz Flávio Gomes e Rogério Sanches Cunha).

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal–Parte Geral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antonio Magalhães; FERNANDES, Antonio Scarance; GOMES, Luiz Flávio. **Juizados Especiais Criminais: comentários à Lei 9.099, de 26.09.1995**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GUIMARÃES, Tânia Lopes de Almeida. Estabelecimentos penais e o tratamento penal. In: ZIMERMANN, David; COLTRO, Antonio Carlos Mathias (orgs.). **Aspectos psicológicos da prática jurídica**. Campinas: Millennium, 2002. pp. 287-302.

GUZMÁN DALBORA, José Luis. **La pena e la extinción de la responsabilidad penal**. Santiago de Chile: editorial Legal Publishing, 2008.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco C.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009. pp. 23-39.

HULSMAN, Louk. **Práticas punitivas: um pensamento diferente. Uma entrevista com o abolicionista penal Louk Hulsmann**. Entrevistado por Juan Felix Marteau para o IBCCRIM. Traduzido por Helena Singer. Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 4, n. 14, pp. 13-26, abr.-jun. 1996.

JAKOBS, Günther; CANCIO MELIÁ, Manuel. **Direito Penal do inimigo: noções e críticas**. traduzido por André Luís Callegari e Nereu José Giacomelli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

JESUS, Damásio Evangelista de. **Instituição dos Juizados Especiais Criminais no Brasil e sua influência na aplicação das penas alternativas**. Boletim IBCCRIM/Edição Especial. São Paulo, n. 45, p. 2, ago. 1996.

_____. **Regras de Tóquio: comentários às regras mínimas das Nações Unidas sobre medidas não privativas de liberdade**. Tradução autorizada pelo Escritório de Viena das Nações Unidas, do original inglês Commentary on the United Nations Standard Minimum Rules for Noncustodial Measures (The Tokio Rules). 2. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 1998.

KARAM, Maria Lucia. **O sistema penal brasileiro: diagnósticos e perspectivas**. Revista do Programa Central de Penas Alternativas do Estado de Minas Gerais. Ano 2, n. 2. Minas Gerais: SEDS, 2005. pp. 26-32.

_____. **Punir ou Responsabilizar?** Palestra proferida no Ciclo de Debates “Alternativas à Privação da Liberdade” – Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais – outubro/2009.

KAREKLÁS, Stéphanos Emm. Paul Johann Anselm von Feuerbach (1775-1833): vida e obra (1.ª parte). Revista Direito e Cidadania, ano V, n. 16-17, setembro de 2002/abril de 2003. Cabo Verde. Disponível em: <<http://www.uclm.es/idp>>. Acesso em: 19 ago. 2010.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do Direito e do Estado**. Traduzido por Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Tradução de: General theory of Law and State.

LAPENDA, Eliane; RÊGO BARROS, Maria do Socorro. A interdisciplinaridade na efetivação das alternativas penais. In: RESENDE, Maria José Valgueiro Costa (coord.). **Vivenciando penas e medidas alternativas: teoria e prática**. Recife: Bagaço, 2009. pp. 20-22.

LEITE, Fabiana de Lima. Prevenção à criminalidade e criminalização no Brasil. **Mediação, prevenção e cidadania**. Entremeios – publicação de artigos desenvolvidos no Programa Mediação de Conflitos. 1. ed. - dez./2007. Minas Gerais: UFMG, 2007. pp. 10-13.

LEITE, Fabiana de Lima. Uma leitura das penas e medidas alternativas no Brasil e em Minas Gerais. pp. 1-15, 2008. Disponível em: <<http://www.criminal.caop.mp.pr.gov.br>>. Acesso em: 27 jan. 2011.

LEMONS, Carlos Eduardo Ribeiro. **A dignidade humana e as prisões capixabas**. Vila Velha: Univila, 2007.

LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. **Princípio da legalidade penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. (Série princípios fundamentais do direito penal moderno).

_____. **Direito Penal, Estado e Constituição: princípios constitucionais conformadores do Direito Penal**. São Paulo: IBCCRIM, 1997.

MAGALHÃES, Jorge de Miranda (coord.). **Expressões latinas mais comuns no direito**. Rio de Janeiro: Rio, 1982.

MAIA, Luciano Mariz. Tortura no Brasil: a banalidade do mal. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). **Direitos humanos: os desafios do século XXI. Uma abordagem interdisciplinar**. Brasília: Brasília jurídica, 2002. pp. 165-201.

MALAGUIAS, Josinaldo José Fernandes. **Poder e socialidade: o contexto penitenciário paraibano**. Bauru: EDUSC, 2008. (Ciências Sociais).

MARQUES, Osvaldo Henrique Duek. **Fundamentos da pena**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

MEROLLI, Guilherme. **Fundamentos críticos de Direito Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. Petrópolis: Vozes, 1991.

MUÑOZ CONDE, Francisco; HASSEMER, Winfried. **Introdução à Criminologia**. Traduzido por Cíntia Toledo Miranda Chaves. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

NEPOMUCENO, Alessandro. **Além da lei: a face obscura da sentença penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

OLIVEIRA, Edmundo. **O futuro alternativo das prisões**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PACELLI OLIVEIRA, Eugênio. **Processo e hermenêutica na tutela penal dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

PASCHOAL, Janaína Conceição. **Constituição, criminalização e Direito penal mínimo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

PASTANA, Débora Regina. **Cultura do medo: reflexões sobre violência criminal, controle social e cidadania no Brasil**. São Paulo: Método, 2003.

_____. **Justiça penal no Brasil contemporâneo: discurso democrático, prática autoritária**. São Paulo: UNESP, 2009.

PAULA BARRETO, Adalberto. **Terapia Comunitária passo a passo**. Fortaleza: Gráfica LCR, 2005.

PESSINA, Enrico. **Teoria do delito e da pena**. Traduzido por Fernanda Lobo. São Paulo: Rideel, 2006. Tradução de: Doctrina del delito y de la pena. (Biblioteca Clássica).

PINHO, Ana Cláudia. **Direito Penal e Estado Democrático de Direito: uma abordagem a partir do garantismo de Luigi Ferrajoli**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

PIRES, Ariosvaldo de Campos. **Alternativas à pena privativa de liberdade e outras medidas**. Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 5 n. 20, pp. 75-81, out.-dez. 1997.

PRITTWITZ, Cornelius. **O Direito Penal entre Direito Penal do Risco e Direito Penal do Inimigo: tendências atuais em direito penal e política criminal**. Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 12 n. 47, pp. 31-45, mar.-abr. 2004.

RABENHORST, Eduardo. **A ‘ultima ratio’ do direito de punir. A propósito de um texto de Danilo Zolo**. Verba Juris: Anuário da Pós-Graduação em Direito, João Pessoa, ano 1, n. 1, pp. 39-49, jan.- dez. 2002.

RAMOS, Enrique Peñaranda; SUÁREZ, González; CANCIO MELIÁ, Manuel. **Um novo sistema do Direito Penal – considerações sobre a teoria de Günther Jakobs**. Traduzido por André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. Barueri: Manole, 2003. Tradução de: Um nuevo sistema del derecho penal: consideraciones sobre la teoria de la imputación de Günther Jakobs.

RATTON, José Luiz; ALENCAR, Eduardo de; GALVÃO, Clarissa. Anotações críticas sobre participação na área de segurança pública. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). **Participação, democracia e segurança pública: a experiência brasileira**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2008. pp. 121-130.

RESENDE, Maria José Valgueiro Costa. Visão geral da concepção do monitoramento técnico-penal. In: RESENDE, Maria José Valgueiro Costa (coord.). **Vivenciando penas e medidas alternativas: teoria e prática**. Recife: Bagaço, 2009. pp. 45-46.

ROCHA, Erica Aparecida Gomes. et al. As relações de gênero e a violência doméstica: uma análise da Lei Maria da Penha. In: **Governo de Minas Gerais: Programa Mediação de Conflitos**. 1. ed. Belo Horizonte: Ius Editora, 2009.

ROCHA GOMES, Geder Luiz Rocha. **A substituição da prisão – alternativas penais: legitimidade e adequação**. Salvador: Podium, 2008.

RODRIGUES, Humberto. O futuro a Deus pertence. In: Autores Diversos. **Letras de liberdade**. São Paulo: WB Editores, 2000. pp. 90-99.

RODRIGUEZ, Marta González. **El Derecho Penal desde una evaluación crítica**. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, n. 10-11, 2008. Disponível em: <<http://www.criminet.ugr.es/recpc/10/recpc10-11>>. Acesso em: 19 mai. 2010.

ROGERS, Carl R. **Tornar-se pessoa**. Traduzido por Manuel José do Carmo Ferreira e Alvimar Lamparelli. 5. ed. 2. tir. São Paulo: Martins Fontes, 1999. Tradução de: On becoming a person.

RUEDEGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente. O novo contrato social: desenvolvimento e justiça em uma sociedade complexa. In: CAVALCANTE, Bianor Scelza; RUEDIGER, Marco Aurélio; SOBREIRA, Rogério (orgs.). **Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. pp. 17-32.

SÁ, Alvino Augusto de. **Programa de apoio à reintegração social de encarcerados através de sessões de debates: relato de uma experiência**. Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 10, n. 38, pp. 210-235, abr.-jun. 2002.

SÁ E SILVA, Fábio Costa Moraes; DUARTE, Daniela Barros. **Segurança com Cidadania nas Penas e Medidas Alternativas: princípios e diretrizes para construção do sistema nacional de penas e medidas alternativas**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

SÁ E SILVA, Fábio Costa Moraes. **Contribuições para uma nova política de segurança no olhar de quem aplica, executa e vivencia as penas e medidas alternativas: princípios, diretrizes e soluções?**. Cadernos Temáticos da CONSEG – Segurança com Cidadania nas Penas e Medidas Alternativas. Brasília: Ministério da Justiça, n. 3, a. 1, 2009, pp. 50-54.

SALEILLES, Raymond. **A individualização da pena**. Traduzido por Thais Miremis Sanfelippo da Silva Amadio. São Paulo: Rideel, 2006. Tradução de: La individualización de la pena. (Biblioteca Clássica).

SANCHES, Vanessa Karam de Chueiri. Ações afirmativas e o mercado de trabalho. In: PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Direitos Humanos**. 1. ed. 2 tir. vol. I. Curitiba: Juruá, 2007. pp. 409-425.

SANTORO, Emilio. As políticas penais na era da globalização. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). **Direitos humanos: os desafios do século XXI. Uma abordagem interdisciplinar.** Brasília: Brasília jurídica, 2002. pp. 57-72.

_____. **Castigo e Delito.** Verba Juris: Anuário da Pós-Graduação em Direito, João Pessoa, ano 2, n. 2, pp. 29-112, jan.- dez. 2003.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Política criminal: realidades e ilusões do discurso penal.** Discursos Sediosos: Crime, Direito e Sociedade, Rio de Janeiro: Revan:ICC, ano 7, n. 12, pp. 53-57, 2.º semestre de 2002.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Controle social punitivo e a experiência brasileira.** Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 8, n. 29, pp. 401-411, jan.-mar. 2000.

SHECAIRA, Sérgio Salomão; CORRÊA JUNIOR, Alceu. **Teoria da pena.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SICA, Leonardo. **Direito Penal de emergência e alternativas à prisão.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SILVA FRANCO, Alberto; STOCO Rui (coords.). **Código Penal e sua interpretação jurisprudencial, volume 1: parte geral.** 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001).

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María Silva. **A expansão do Direito Penal – aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais.** Traduzido por Luiz Otávio de Oliveira Rocha. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. Tradução de: La expansión del derecho penal: aspectos de la política criminal em las sociedades posindustriales. (As ciências criminais do século XXI, v. 11).

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo.** 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA JUNIOR, Walter. **Reforma tópica do processo penal: inovações ao procedimento ordinário e sumário, com o novo regime das provas e principais modificações do júri.** Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos.** 8 t. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. pp. 2307-2333.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América - Livro 1.** 2. ed. São Paulo: Martins, 2005.

TOSI, Giuseppe; SILVA, Marlene Helena O. Silva. Por que punir? Qual punição? Que segurança pública? In: NEVES, Paulo Sérgio da Costa; RIQUE, Célia D. G.; FREITAS, Fábio E. B. (orgs.). **Polícia e Democracia: desafios à educação em direitos humanos.** Recife: Gajop; Bagaço, 2002. pp. 241-257.

VON BELING, Ernst. **A ação punível e a pena**. Traduzido por Maria Carbajal. 1. ed. São Paulo: Rideel, 2007. Tradução de: Esquema de derecho penal. (Biblioteca Clássica).

VON LISZT, Franz. **A idéia do fim no Direito penal**. Traduzido por Hiltomar Martins Oliveira. 1. ed. São Paulo: Rideel, 2005. Tradução de: Der zweckedanke in strafrecht. (Biblioteca Clássica).

WACQUANT, Löic. **As prisões da miséria**. Traduzido por André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. Tradução de: Les prisons de La misere.

_____. **Sobre a “janela quebrada” e alguns outros contos sobre segurança vindos da América**. Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 12 n. 46, pp. 228-251, jan.-fev. 2004.

WU, Linda Luiza Johnlei. O princípio da proporcionalidade e seus aspectos éticos. In: BORGES, Paulo César Corrêa (coord.). **O princípio da igualdade na perspectiva penal: temas atuais**. São Paulo: UNESP, 2007.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal brasileiro, volume 1: parte geral**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

ZOLO, Danilo. **Filosofia das penas e instituições penitenciárias**. Traduzido por Andrea Ciacchi. Verba Juris: Anuário da Pós-Graduação em Direito, João Pessoa, ano 1, n. 1, pp. 22-38, jan.- dez. 2002. Tradução de: Filosofia della pena e istituzioni penitenziarie.

ZOMER SICA, Ana Paula Zomer. **Prevenção criminal – análises de políticas extrapenais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

Legislação, Documentos e Notícias

AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. **TJAM celebra acordo para alavancar “Começar de Novo”**. Disponível em: <<http://www.tjam.jus.br>>. Acesso em: 15 ago. 2010.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. **VEMEPA**. Disponível em: <<http://www.tjam.jus.br>>. Acesso em: 28 fev. 2011.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. **COMEÇAR DE NOVO é apresentado ao PIM**. Disponível em: <<http://www.tjam.jus.br>>. Acesso em: 28 mar. 2011.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 2.848 de 07 de dezembro de 1940 - Código Penal. **Códigos Penal; Processo Penal e Constituição Federal e Legislação Complementar**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. pp. 246-343.

_____. Lei n.º 7.209, de 11 de julho de 1984. Altera dispositivos do Decreto-Lei n.º 2.848, de 07 de dezembro de 1940 - Código Penal. **Códigos Penal; Processo Penal e Constituição Federal e Legislação Complementar**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. pp. 578-579.

_____. Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Códigos Penal; Processo Penal e Constituição Federal e Legislação Complementar**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. pp. 579-600.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Códigos Penal; Processo Penal e Constituição Federal e Legislação Complementar**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. pp. 17-205.

_____. Lei n.º 8.072, de 25 de julho de 1990. Lei dos Crimes Hediondos. **Códigos Penal; Processo Penal e Constituição Federal e Legislação Complementar**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. pp. 638-640.

_____. Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. **Códigos Penal; Processo Penal e Constituição Federal e Legislação Complementar**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. pp. 640-644.

_____. **Lei Complementar n.º 79, de 07 de janeiro de 1994**. Cria o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

_____. Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995. Institui os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. **Códigos Penal; Processo Penal e Constituição Federal e Legislação Complementar**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. pp. 720-730.

_____. Lei n.º 9.455, de 07 de abril de 1997. Define Crimes de Tortura. **Códigos Penal; Processo Penal e Constituição Federal e Legislação Complementar**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. pp. 741-742.

_____. Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. **Códigos Penal; Processo Penal e Constituição Federal e Legislação Complementar**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. pp. 744-748.

_____. Lei n.º 9.605, de 13 de fevereiro de 1998. Lei dos Crimes Ambientais. **Códigos Penal; Processo Penal e Constituição Federal e Legislação Complementar**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. pp. 758-769.

_____. Lei n.º 9.714, de 25 de novembro de 1998. Altera dispositivos do Decreto-Lei n.º 2.848, de 07 de dezembro de 1940 - Código Penal. **Códigos Penal; Processo Penal e Constituição Federal e Legislação Complementar**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. pp. 254-255; 55 e 260.

_____. Lei n.º 10.259, de 12 de julho de 2001. Institui os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. **Códigos Penal; Processo Penal e Constituição Federal e Legislação Complementar**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. pp. 792-795.

_____. Lei n.º 10.792, de 02 de julho de 2003. Altera dispositivos da Lei de Execução Penal e do Código de Processo Penal. **Códigos Penal; Processo Penal e Constituição Federal e Legislação Complementar**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. pp. 853-854.

_____. Lei n.º 11.313, de 28 de junho de 2006. Altera dispositivo das Leis n.º 9.099/95 e n.º 10.259/2001. **Códigos Penal; Processo Penal e Constituição Federal e Legislação Complementar**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. pp. 726 e 792.

_____. Lei n.º 11.340, de 07 de agosto de 2006. Lei Maria da Penha. **Códigos Penal; Processo Penal e Constituição Federal e Legislação Complementar**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. pp. 890-897.

_____. Lei n.º 11.343, de 23 de agosto de 2006. Nova Lei sobre Drogas. **Códigos Penal; Processo Penal e Constituição Federal e Legislação Complementar**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. pp. 897-908.

_____. **Lei n.º 11.530, de 24 de outubro de 2007**. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 ago. 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. **Ajude um ex-detento a fazer a opção certa**. Brasília, DF, 2009.

_____. Conselho Nacional de Justiça - CNJ. **Relatório Geral do Comitê Permanente da América Latina para Revisão e Atualização das Regras Mínimas das Nações Unidas para Tratamento de Presos**. Brasília: CNJ, 2010.

_____. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. **Resolução n.º 96**, de 27 de outubro de 2009. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 18 ago. 2010.

_____. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. **Resolução n.º 101**, de 15 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 18 ago. 2010.

_____. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. **Projeto Começar de Novo**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 18 ago. 2010.

_____. Conselho Nacional de Justiça – CNJ/Corregedoria. **Auto Circunstanciado de Inspeção Preventiva – Justiça Comum Estadual do Amazonas**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 06 jan. 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária-CNPPC. **Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil**. Brasília: CNPPC, 1995.

BRASIL. Ministério da Justiça/DEPEN. **Manual de Monitoramento das Penas e Medidas alternativas**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2002.

_____. Ministério da Justiça. **PRONASCI. Um novo paradigma para a segurança pública**. Brasília, DF [2009 a].

_____. Ministério da Justiça. **PRONASCI. Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGIM.** Brasília, DF [2009 b].

_____. Ministério da Justiça. **1.ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Relatório Final.** Brasília, DF [2009 c].

_____. Ministério da Justiça. **Boas práticas do sistema penitenciário nacional.** Brasília, DF [2009 d].

_____. Ministério da Justiça/ Secretaria Nacional de Justiça. Regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade (Regras de Tóquio). **Normas e Princípios das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal.** Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2009. pp. 114-123.

_____. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI.** Disponível em: <<http://www.pronasci.gov.br>>. Acesso em: 10 ago. 2010.

_____. Ministério da Justiça. **Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP.** Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2010.

_____. Ministério da Justiça. **INFOPEN.** Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 01 mar. 2011.

_____. Ministério da Justiça/DEPEN/CGPMA. **Política Nacional de Penas e Medidas Alternativas: informações e dados gerais.** Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Procuradoria-Geral da República/Gabinete de Documentação e Direito Comparado. **Direitos Humanos- Compilação de Instrumentos Internacionais.** Disponível em: <<http://www.gddc.pr/direitos-humanos.com.br>>. Acesso em: 10 nov. 2010.

CAOS prisional no ES. Entrevista com o Prof. Sérgio Salomão Shecaira, ex-Presidente do CNPCP. **Portal do IBCCRIM.** São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.ibccrim.com.br>>. Acesso em: 19 ago. 2010.

DÉCIMO SEGUNDO (12.º) CONGRESSO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE PREVENÇÃO AO CRIME E JUSTIÇA CRIMINAL. **Discurso de abertura.** Disponível em: <<http://www.crimecongress2010.com.br>>. Acesso em: 14 ago. 2010.

_____. **Carta de Salvador.** Disponível em: <<http://www.crimecongress2010.com.br>>. Acesso em: 14 ago. 2010.

ESPÍRITO SANTO, Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. **Manual CEPAES-Central de Penas e Medidas Alternativas.** Vitória: Vara de Execuções Penais, 2006.

_____. **Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas - VEPEMA.** Disponível em: <<http://www.vepema.com.br>>. Acesso em: 28 fev. 2011.

GOIÁS. Ministério Público do Estado de Goiás/V CONEPA. Disponível em: <<http://www.mp.go.gov.br>>. Acesso em: 28 fev. 2011.

INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – ILANUD. **Levantamento Nacional sobre Execução de penas Alternativas** – Relatório final de pesquisa. Ilanud/Brasil. 2006. Disponível em:<<http://www.ilanud.org.br>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Diagnóstico e desempenho recente do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. In: **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**, v. 3. Brasília: IPEA, 2009. pp. 760-777.

JOVEM é presa em cela com 20 homens e estuprada no Pará. **Gazeta do Povo**. Paraná, 20 nov. 2007. Disponível em:<<http://www.gazetadopovo.com.br>>. Acesso em: 19 ago. 2010.

MANAUS. Câmara Municipal de Manaus. Lei n.º 1.428, de 26 de março de 2010. **Diário Oficial do Município**, Manaus, AM, 26 mar. 2010. Disponível em:<<http://www.cmm.am.gov.br>>. Acesso em: 17 ago. 2010.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social/Superintendência de Prevenção à Criminalidade. **Prevenção social à criminalidade: a experiência de Minas Gerais**. Belo Horizonte: SDES, 2009.

PARANÁ. Ministério Público do Estado do Paraná/**Centro de Apoio operacional das Promotorias de Justiça Criminal, do Júri e de Execuções Penais-CAOP**. Disponível em:<<http://www.criminal.caop.mp.pr.gov.br>>. Acesso em: 28 fev. 2011.

PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. **Vara de Execução de Penas Alternativas**. Disponível em:<<http://www.tjpe.jus.br>>. Acesso em: 28 fev. 2011.

PERNAMBUCO. Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Estado de Pernambuco-SDSD. **Programa Estadual de Manutenção de Centrais de Apoio à Execução de Penas e Medidas Alternativas**. Disponível em:<<http://www.sedsdh.pe.gov.br>>. Acesso em: 28 fev. 2011.

PRAZO dado pelo CNJ está perto do fim e presos continuam em contêineres no ES. **Folha Vitória**. Espírito Santo, 05 ago. 2010. Disponível em:<<http://www.folhavitoria.com.br>>. Acesso em: 19 ago. 2010.

STF abre precedente para pena alternativa por tráfico de drogas. **Estadão**. São Paulo, 01 set. 2010. Disponível em:<<http://www.estadão.com.br>>. Acesso em: 07 dez. 2010.

A N E X O S

ANEXO I

Descrição dos procedimentos utilizados no monitoramento das penas e medidas alternativas, com base no *Manual de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas* (Ministério da Justiça)

Procedimento	Descrição	Atores envolvidos
1. Captação, Cadastramento e Capacitação de Entidades Parceiras	<p><i>1.1 Capacitação:</i> pesquisa preliminar, elaboração de diagnóstico institucional e a seleção das entidades que poderão receber os cumpridores que prestam serviços, fazem doações ou estão com limitação de fim de semana.</p> <p><i>1.2 Cadastramento:</i> assinatura de termo de convênio firmado entre a entidade e o respectivo órgão da execução.</p> <p><i>1.3 Capacitação:</i> palestras, seminários e visitas às entidades cadastradas, a fim de prepará-las continuamente para receber o beneficiário e fortalecer a rede social de apoio.</p>	Juiz, Promotor, Equipe de Apoio Técnico e Entidades Parceiras
2. Avaliação	Realização da entrevista psicossocial do condenado/autor do fato ilícito, sugerindo a entidade parceira que vai recebê-lo. Esta avaliação resultará no sumário psicossocial, o qual servirá de base para a realização da audiência admonitória.	Equipe de Apoio Técnico, Juiz e Promotor
3. Encaminhamento	Procedimento voltado para facilitar o acesso do cumpridor de pena/medida ao local de cumprimento da sanção penal e o controle de sua frequência pela entidade parceira, pela equipe de apoio técnico e pelo órgão de execução	Cumpridor da pena/medida, Equipe de Apoio Técnico e Entidades Parceiras
4. Acompanhamento	Este procedimento visa verificar o cumprimento da pena/medida junto ao cumpridor, bem como promover a sua reintegração social. O acompanhamento é realizado, simultaneamente, no órgão da execução, na entidade parceira, na qual o cumpridor de pena ou medida alternativa se encontra. Também podem ser realizadas outras atividades que permitam análise sistemática da adequação do cumpridor à sanção aplicada.	Entidades Parceiras, Equipe de Apoio Técnico, Juiz e Promotor

ANEXO II

FLUXOGRAMA DO MONITORAMENTO DAS PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS
 (com base no *Manual de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas* - Ministério da Justiça)

