

Biblioteca - Ministério da Justiça



MJU00067716D16

Departamento Penitenciário Nacional  
Ministério da Justiça



34545  
D52A:  
DELEGAL





Redação:

Fabiana Costa Oliveira Barreto

341.546  
D532A  
DEP.LEGAL

Ministério da Justiça

Brasília  
2010

MJ - BIBLIOTECA

1030 341

## CONAPA GESTÃO 2010/2011

Adalberto Carim AntonioAna Cristina Oliveira Fernandes	Juiz de Direito no estado do Amazonas
Andréa Mércia Batista de Araújo	Defensora Pública no estado de Sergipe
Antonio Augusto Martins Neto	Gestora no estado da Bahia
Arthur Luiz Pádua Marques	Juiz de Direito no estado de Roraima
Carla Charbel Stephanini	Defensor Público no estado de Tocantins
Carmen Silvia de Moraes Barros	Gestora no estado de Mato Grosso do Sul
Douglas de Melo Martins	Defensora Pública no estado de São Paulo
Elton Alves Gurgel	Juiz de Direito no estado do Maranhão
Fabiana Costa Oliveira Barreto	Psicólogo Técnico no estado do Ceará
Fabiana Lima Leite	Promotora de Justiça do Distrito Federal
Fabiano Dallazen	Gestora no estado de Minas Gerais
Gilberto Lúcio da Silva	Promotor de Justiça no estado do Rio Grande do Sul
Haroldo Caetano da Silva	Psicólogo Técnico no estado de Pernambuco
João Fiorillo de Souza	Promotor de Justiça no estado de Goiás
José Ronaldo Palitot	Defensor Público no estado de Alagoas
Júlio César Machado Ferreira de Melo	Advogado Técnico no estado de Rondônia
Leonardo das Neves Carvalho	Juiz de Direito no estado de Santa Catarina
Luzauri Bezerra de Macedo Costa	Gestor no estado do Acre
Maria Jovelina Debona	Psicóloga Técnica no estado da Paraíba
Maria Luíza Loureiro de Borborema	Assistente Social Técnica no estado do Espírito Santo
Maurício Kuehne	Promotora de Justiça no estado do Pará
Rita de Fátima Teixeira Moreira e Souza	Advogado Técnico e Promotor de Justiça no estado do Paraná
Rogério Bueno da Costa Funfas	Promotora de Justiça no estado do Piauí
Rodrigo Duque Estrada Roig Soares	Juiz de Direito no estado do Amapá
Selma Rosane Santos Arruda	Defensor Público no estado do Rio de Janeiro
Valdira Câmara Torres Pinheiro Costa	Juíza de Direito no estado de Mato Grosso
Valdirene Daufemback	Promotora de Justiça no estado do Rio Grande do Norte
	Psicóloga representante do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça



Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto  
**Ministro da Justiça**

Airton Aloisio Michels  
**Diretor do Departamento Penitenciário Nacional**

André Luiz de Almeida e Cunha  
**Diretor de Políticas Penitenciárias**

Kellyane R. de Passos Moreno  
**Coordenadora-Geral de Penas e Medidas Alternativas**

Fabiana Costa Oliveira Barreto  
**Presidente da Comissão Nacional de Apoio  
ao Programa de Penas e Medidas Alternativas (Conapa)**

### CONAPA GESTÃO 2009/2010

Adalberto Carim Antônio	Juiz no estado do Amazonas
Carla Charbel Stephanini	Advogada e gestora no estado do Mato Grosso do Sul
Carlos Eduardo Ribeiro Lemos	Juiz no estado do Espírito Santo
Cássio Castellarin	Médico no estado do Rio Grande do Sul
Clademir José Ceolin Missaggia	Juiz no estado do Rio Grande do Sul
Fabiana Costa Oliveira Barreto	Promotora de Justiça no Distrito Federal
Fernando Braga Viggiano	Promotora de Justiça no estado do Goiás
Geder Luiz Rocha Gomes	Promotor de Justiça no estado da Bahia
Gilberto Lúcio da Silva	Psicólogo no estado de Pernambuco
Gustavo Marinho Nogueira Fernandes	Juiz no estado do Rio Grande do Norte
Haroldo Correia de Oliveira Máximo	Desembargador no estado do Ceará
Herbert José Almeida Carneiro	Desembargador no estado de Minas Gerais
Jamil Aguiar da Silva	Juiz no estado do Maranhão
Josefa Elizabete Paulo Barbosa	Defensora Pública no estado da Paraíba
Joveridiana Wanderley Abraham	Advogada e gestora no estado de Alagoas
Júlio César Machado Ferreira de Melo	Juiz no estado de Santa Catarina
Luiz Zilmar dos Santos Pires	Juiz no estado de Tocantins
Leonardo Neves Carvalho	Advogado e gestor no estado do Acre
Marcos Rondon Silva	Defensor Público no estado do Mato Grosso
Maria da Conceição da Silva	Juíza no estado de Sergipe
Maria de Nazaré Gouveia dos Santos	Desembargadora no estado do Pará
Maria Espéria Costa Moura	Promotora de Justiça no estado do Paraná
Paulo Eduardo de Almeida Sorci	Juiz no estado de São Paulo
Pedro Rodrigues Gonçalves Leite	Promotor de Justiça no estado do Amapá
Rodrigo Duque Estrada R. Soares	Defensor Público no estado do Rio de Janeiro
Rosângela Maria Vale de Queiroz	Advogada e gestora no estado do Piauí
Sergio Willian Domingues Teixeira	Juiz no estado de Rondônia
Shirlene Rodrigues da Silva Fraxe	Assistente Social no estado de Roraima

## AUTORIDADES ENTREVISTADAS

**Airton Aloisio Michels**, Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional desde 2008, entrevista concedida em 07/05/2010.

**André Luiz de Almeida e Cunha**, Diretor de Políticas Penitenciárias desde 2007, entrevista concedida em 26/08/2010.

**Carlos Eduardo Ribeiro Lemos**, Presidente da Conapa na gestão 2009/2010, entrevista concedida em 25/11/2010.

**Cláudia Maria de Freitas Chagas**, Secretária Nacional de Justiça no período de 2003 a 2006, entrevista concedida em 19/05/2010.

**Elizabeth Sússekind**, Secretária Nacional de Justiça no período de 1999 a 2002, entrevista concedida em 25/05/2010.

**Geder Luiz Rocha Gomes**, Presidente da Conapa na gestão 2008/2009, entrevista concedida em 24/05/2010.

**Haroldo Máximo**, Presidente da Conapa na gestão de 2006/2007, entrevista concedida em 13/05/2010.

**Hebe Teixeira Romano Pereira da Silva**, Coordenadora de Reintegração Social no período de 2005 a 2007, entrevista concedida em 19/05/2010.

**Heloisa Adario**, Coordenadora do programa de penas e medidas alternativas no período de 2001 a 2004, entrevista concedida em 20/05/2010.

**Herbert José Almeida Carneiro**, Vice-Presidente da Conapa na gestão 2009/2010, entrevista concedida em 24/05/2010.

**Ivo da Motta Azevedo Corrêa**, Diretor de Políticas Penitenciárias no período de 2006 a 2007, entrevista concedida em 30/06/2010.

**Leila Paiva**, Coordenadora de Reintegração Social no período de 2004 a 2005, entrevista concedida em 29/06/2010.

**Márcia de Alencar Araújo**, Coordenadora Geral do programa de penas e medidas alternativas no período de 2007 a 2010, entrevista concedida em 05/05/2010.

**Maria Espéria Costa Moura**, Presidente da Conapa na gestão 2007/2008, entrevista concedida em 18/05/2010.

**Maurício Kuehne**, Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional no período de 2005 a 2008, entrevista concedida em 02/06/2010.

**Vera Regina Müller**, primeira Coordenadora Nacional do programa de penas e medidas alternativas, entrevista concedida em 29/06/2010.

## SIGLAS

### **CENAPA**

Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas

### **CGPMA**

Coordenação-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas

### **CNPPCP**

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

### **CONAPA**

Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas

### **CONEPA**

Congressos Nacionais de Penas e Medidas Alternativas

### **CONSEG**

Conferência Nacional de Segurança Pública

### **DEPEN**

Departamento Penitenciário Nacional

### **DIRPP**

Diretoria de Políticas Penitenciárias

### **FUNPEN**

Fundo Penitenciário Nacional

## APRESENTAÇÃO

Esta publicação, organizada pela Promotora Fabiana Costa Oliveira Barreto, atual Presidente da Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas – CONAPA, e dotada de grande paixão pela temática, é um resgate histórico dos 10 (dez) anos de existência desta política, no âmbito do Ministério da Justiça, e de seus resultados espalhados pelo país.

Um ano após a reforma do Código Penal, em 1985, no estado do Rio Grande do Sul, na capital Porto Alegre, surgia na Vara de Execuções Criminais um projeto pioneiro de prestação de serviços à comunidade, por iniciativa da Juíza Vera Regina Müller. Nascia efetivamente no Brasil, a aplicabilidade das penas substitutivas, que por meio da expressão penas alternativas, ganharam conhecimento público.

A introdução dessa modalidade punitiva no ordenamento jurídico brasileiro, representa uma evolução em matéria penal, na medida que cria um novo degrau punitivo diferenciado da prisão, aplicável aos indivíduos que cometam delitos permeados com reduzido potencial ofensivo à sociedade.

Ao longo dessa década, o Ministério da Justiça teve papel de destaque no estímulo à criação de estruturas administrativas e de consolidação de políticas públicas com fito de desenvolver uma nova cultura penal aplicável à boa parte das pessoas que cometem crimes em nosso país.

Durante esse período, um importante aliado foi fundamental na construção do processo evolutivo e dos patamares já consolidados até aqui: a CONAPA. Criada em 2002, por meio da Portaria Ministerial nº 153, a Comissão foi, e tem sido, importante instrumento de auxílio no fortalecimento e institucionalização dessa prática nas unidades federativas.

Conhecer o conteúdo deste trabalho, elaborado com esmero, é muito mais que embarcar numa jornada de conhecimento, é partir numa viagem pelo tempo. É conhecer pessoas, lugares e fatos que serviram para montagem desse mosaico que pinta uma história de sucesso da qual o Brasil pode e deve se orgulhar como um bom exemplo a ser seguido por outras nações.

Aprimoramentos sempre existem e sempre são bem vindos; afinal, não existe sistema perfeito. E essa é a outra importante finalidade deste trabalho: por meio dos registros históricos, aprender com os erros, resignificar os acertos, compartilhar experiências, para melhor construir o futuro.

Boa jornada a todos.

**Direção-Geral do Departamento Penitenciário Nacional**

Ministério da Justiça

## INTRODUÇÃO

**A**nte a perspectiva da aproximação da data em que a instalação do primeiro programa voltado especificamente às penas e às medidas alternativas no Ministério da Justiça completaria dez anos, a subcomissão de gestão e fomento da Comissão Nacional de Apoio ao Programa de Penas e Medidas Alternativas (Conapa), gestão 2009/2010, deliberou pela redação de documento que pudesse registrar os principais avanços obtidos na área durante essa década, bem como os desafios que foram enfrentados e que ainda se apresentam para o aperfeiçoamento dessa política.

A presente publicação é o resultado desse esforço, que para ser concretizado, valeu-se de duas fontes principais: entrevistas realizadas com os gestores responsáveis pela política de penas e medidas alternativas nessa década, bem como consulta documental em pesquisas, publicações sobre o tema e documentos elaborados pela Conapa no período.

Colaboraram gentilmente, dispondo-se a ser entrevistados: Elizabeth Sússekkind e Cláudia Chagas, que ocuparam a Secretaria Nacional de Justiça; Maurício Kuehne e Airton Aloisio Michels, ex e atual Diretores-gerais do Departamento Penitenciário Nacional; Ivo da Motta Azevedo Corrêa e André Luiz de Almeida e Cunha, ex e atual diretores da Diretoria de Políticas Penitenciárias; Vera Regina Müller, Heloisa Adario, Leila Paiva, Hebe Teixeira Romano Pereira da Silva e Márcia de Alencar Araújo, que coordenaram o programa de penas e medidas alternativas; Haroldo Máximo, Maria Espéria Costa Moura e Geder Luiz Rocha Gomes, que presidiram a Conapa; bem como de Herbert José Almeida Carneiro, que foi vice-presidente da Conapa. Os entrevistados foram convidados a responder à questão sobre quais as principais conquistas e desafios da política nacional de penas e medidas alternativas nessa década e na sua gestão

A partir dos principais pontos levantados nas entrevistas e dos eixos destacados na pesquisa documental, o texto foi dividido em três capítulos. O primeiro traz a retrospectiva da política nesses dez anos, apontando os principais objetivos traçados pelas diversas gestões ao longo da década, os avanços obtidos, bem como os percalços encontrados. O segundo trata de temas que nortearam o debate sobre o programa de penas e medidas

alternativas, dando uma ideia do estágio de conhecimento produzido sobre o modelo de política adotado até o momento. O terceiro expõe pontos que ainda não integraram de forma contínua ou explícita os objetivos da política nacional de penas e medidas alternativas, mas que se apresentam com potencial para exercer influência sobre novos rumos do programa.

A Conapa espera, com essa publicação, oferecer sua contribuição para a memória do programa nacional de penas e medidas alternativas, bem como para o seu contínuo aprimoramento.

**Fabiana Costa Oliveira Barreto**  
Presidente da CONAPA

## SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO .....	11
1	DEZ ANOS DA POLÍTICA NACIONAL DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS: ANTECEDENTES E CONQUISTAS .....	13
1.1	ANTECEDENTES DA CRIAÇÃO DA CENTRAL NACIONAL DE APOIO E ACOMPANHAMENTO ÀS PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS .....	15
1.2	A POLÍTICA NACIONAL DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS EM UMA DÉCADA .....	17
1.3	O IMPACTO DA POLÍTICA DESENVOLVIDA .....	22
2	IMPORTANTES DISCUSSÕES SOBRE A POLÍTICA DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS .....	27
2.1	ESTRUTURA NECESSÁRIA À IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS: A QUESTÃO DAS CENTRAIS, VARAS ESPECIALIZADAS E DISTRIBUIÇÃO DE ATRIBUIÇÃO ENTRE OS PODERES .....	29
2.2	MONITORAMENTO PSICOSSOCIAL OU MONITORAMENTO ELETRÔNICO? .....	34
2.3	AS INSTITUIÇÕES DA REDE SOCIAL .....	36
2.4	A FUNÇÃO DA PENA E MEDIDA ALTERNATIVA .....	38
2.5	O FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL .....	40
2.6	UMA POLÍTICA QUE PRECISA DE INDUÇÃO E AFIRMAÇÃO .....	41
2.7	PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS DEVEM ESTAR REUNIDAS À QUESTÃO PRISIONAL? .....	43
2.8	O PROBLEMA DA CONTABILIDADE: COMPARAÇÕES NUMÉRICAS COM A PRISÃO .....	45
2.9	PRESOS PROVISÓRIOS SUJEITOS À CONDENAÇÃO POR PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS .....	46
2.10	O FENÔMENO DA AMPLIAÇÃO DA REDE: PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS COMO ESTRATÉGIA DE DESENCARCERAMENTO .....	49

3.1	PROJETOS TEMÁTICOS: POLÍTICA CRIMINAL PENSADA DE ACORDO COM O TIPO DE CONDUTA CRIMINALIZADA .....	55
3.2	A IMPORTÂNCIA DOS PROCEDIMENTOS.....	57
3.2.1	AUSÊNCIA DE CELERIDADE E SUAS CONSEQÜÊNCIAS.....	57
3.2.2	RELAÇÃO ENTRE PROCEDIMENTO E EFETIVIDADE .....	58
3.3	PARTICIPAÇÃO DAS VÍTIMAS .....	61
3.4	PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS: UM CAMPO ABERTO PARA A INOVAÇÃO.....	63
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
	REFERÊNCIAS .....	71

## **1.1 ANTECEDENTES DA CRIAÇÃO DA CENTRAL NACIONAL DE APOIO E ACOMPANHAMENTO ÀS PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS**

Embora a previsão de penas restritivas de direitos já constasse do Código Penal desde sua reforma em 1984 e as hipóteses de aplicação tenham sido consideravelmente ampliadas pelas Leis nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, e nº 9.714, de 25 de novembro de 1998, até o ano de 2000 pouco se tinha avançado na estruturação da execução desse tipo de sanção.

Os juízes de execução ou dos juzizados 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, a banalização da aplicação de cestas básicas.

Poucas pesquisas eram publicadas sobre o tema e dados disponíveis relativos aos números de sanções dessa natureza aplicadas ou em execução eram de difícil acesso.

Nesse período, algumas iniciativas locais se destacaram em sentido contrário. Experiência pioneira, iniciada em 1985, a vara de execuções criminais de Porto Alegre implementou o projeto "prestação de serviços à comunidade", cuja principal tarefa foi viabilizar rede social para cumprimento dessa modalidade de sanção, com o devido monitoramento (ILANUD; IBCCRIM, 1998).

Também na década de 1980, há notícia de convênios estabelecidos com prefeituras e fundações públicas que viabilizavam o encaminhamento de cumpridores de prestação de serviços à comunidade, no Estado de São Paulo (ILANUD; IBCCRIM, 1998).



Com a publicação da Lei nº 9.099/95, outras iniciativas foram conhecidas, como a da Promotoria de Santana, que credenciou instituições para possibilitar a aplicação de prestação de serviços à comunidade. Mesmo antes da edição da referida Lei, no ano de 1990, foram instalados os juizados especiais do Mato Grosso do Sul, que se destacaram especialmente pela estruturação de rede para a aplicação de cestas básicas (ILANUD; IBCCRIM, 1998).

Em 1997, foi criada a central de execução de penas alternativas de Curitiba, cujo objetivo era tornar mais efetiva a execução de penas ou medidas alternativas naquela comarca. O diferencial desse modelo foi a designação de juiz e de promotor de justiça para atuarem especificamente na execução e fiscalização das penas privativas de liberdade a serem cumpridas em regime aberto, bem como das penas ou medidas restritivas de direitos, além da alocação de funcionários voltados para essa finalidade (MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ, 2000). Esse modelo inspirou a criação da central de execução de penas alternativas do Pará, no ano de 1998, com estrutura semelhante (MÁXIMO, 2003).

A primeira vara especializada em execução de penas e medidas alternativas foi criada em 1998, em Fortaleza (CE). Desde então, contava com secretaria técnica formada por psicólogos e assistentes sociais, bem como com setor de pesquisa, documentação e estatística (MÁXIMO, 2003).

Conforme registros do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), os primeiros convênios com a finalidade de promover as penas e as medidas alternativas foram realizados no ano de 1997.

Vera Regina Müller, responsável pelo modelo pioneiro de monitoramento instalado na Vara de Execuções Criminais de Porto Alegre e primeira coordenadora nacional do programa de penas e medidas alternativas, informou em sua entrevista que datam desse ano as primeiras articulações para a criação de programa nacional de acompanhamento das penas e medidas. Nesse período, foi incentivada a realização de convênios entre o Ministério da Justiça e as unidades da federação com o objetivo de apoiar a aplicação e o monitoramento de penas e medidas alternativas.

Nessa articulação, foram celebrados convênios, em 1997, com Distrito Federal e Goiás, e, em 1998, com Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Rio Grande do Sul e São Paulo. No entanto, essa



## **DEZ ANOS DA POLÍTICA NACIONAL DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS: ANTECEDENTES E CONQUISTAS**

movimentação inicial recuou, e a criação do programa nacional acabou não acontecendo na época.

No ano de 1999, o projeto foi retomado e culminou com a instalação, em 12 de setembro de 2000, da Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (Cenapa), no Ministério da Justiça.

Vinculada à Secretaria Nacional de Justiça, a Cenapa tinha por objetivo “disseminar a idéia entre os operadores do Direito, apoiar a criação de iniciativas e acompanhar seu desenvolvimento, monitorando dados e divulgando resultados em todas as regiões do país” (MÜLLER, 2001).

À época, o principal foco do órgão era incentivar a estruturação da execução das penas e medidas alternativas nas unidades da federação brasileiras, bem como vencer as resistências para a aplicação desse tipo de sanção. Com isso, as principais atividades da Cenapa eram a realização de seminários e o incentivo à criação de centrais de execução de penas e medidas alternativas ou à instalação de varas especializadas nesse tema.

Para a formulação da política, foram essenciais as experiências já implementadas nas localidades citadas, que serviram para a construção do modelo de formação de redes sociais para o encaminhamento dos cumpridores de penas e medidas alternativas e de monitoramento e fiscalização psicossocial desse tipo de sanção.

## **1.2 A POLÍTICA NACIONAL DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS EM UMA DÉCADA**

A criação da Cenapa marcou o início do desenvolvimento da política nacional de penas e medidas alternativas. A partir desse momento, é possível dividir em três as fases pelas quais passou o programa.

O primeiro período iniciou-se com a criação da Cenapa, em 2000, como programa da Secretaria Nacional de Justiça. A principal característica desse ciclo foi a mobilização dos estados da federação para criação de estruturas adequadas à aplicação, à fiscalização e ao monitoramento das penas e medidas alternativas.

A estratégia traçada nesse primeiro estágio foi a realização de seminários regionais sobre o tema, muitas vezes feitos com a colaboração das corregedorias das instituições, que convocavam juízes, promotores e defensores para participarem dos eventos, e a formalização de protocolos de intenções entre a Cenapa e os parceiros regionais (Judiciário, Ministério Público, Poder Executivo e Defensoria Pública), para implementação de centrais de penas e medidas alternativas.

Em regra, esses protocolos eram convertidos em convênios, por meio dos quais o governo federal repassava verba para um desses agentes, na maioria das vezes o Poder Judiciário, para implantação ou manutenção das centrais.

Vera Regina Müller, ao ser entrevistada, explicou como ocorreu esse processo. Segundo a magistrada, ao mesmo tempo em que eram realizados encontros ou seminários regionais, o Ministério da Justiça fazia contato com os representantes do Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Secretaria de Justiça do estado, convocando uma reunião. A dificuldade encontrada nesse momento era identificar qual dos presentes estava disposto a assumir a responsabilidade por montar a central de penas e medidas alternativas, inicialmente com recursos do Ministério da Justiça, mas que posteriormente deveria ser gerida de forma autônoma.

Com essa iniciativa, estados em que não havia qualquer movimentação para a viabilização da execução de penas e medidas alternativas passaram a construir caminhos para a implantação de centrais de execução desse tipo de sanção.

Elizabeth Sússekind, Secretária Nacional de Justiça no período de 1999 a 2002, responsável pela instituição da CENAPA, em seu depoimento explicou que, na sua gestão, optou por promover as penas e medidas alternativas, que até então não tinham sido prioridade nas políticas públicas. Por meio do incentivo à montagem de estrutura capaz de controlar essas penas, era possível sensibilizar os juízes e demais autoridades responsáveis pela aplicação desse tipo de sanção a utilizá-las, pois percebeu que eles resistiam ao seu emprego porque não havia estrutura mínima que possibilitasse o cumprimento das sentenças.

Diversos dos protagonistas dessa mobilização nos estados acabaram integrando a primeira composição da Comissão Nacional de Apoio ao Programa Nacional de Penas e Medidas Alternativas (Conapa).

Criada por meio da Portaria 153/2002, do Ministério da Justiça, referida comissão foi instituída com o motivo primordial de dar suporte institucional ao programa de penas e medidas alternativas no âmbito nacional e fortalecer as iniciativas em andamento nas unidades da federação.

Formada por juízes, promotores e técnicos de diversos estados brasileiros, a instituição da comissão permitiu a troca de experiências entre esses diversos atores e a formação de consensos sobre a metodologia adequada para o monitoramento e fiscalização das penas e medidas alternativas. Além disso, fortaleceu as iniciativas locais, dando força às experiências ainda incipientes que vinham sendo desenvolvidas nas diversas regiões brasileiras.

Heloisa Adario, coordenadora do programa de penas e medidas alternativas entre 2001 e 2004, responsável pela criação da Conapa, ao ser entrevistada, explicou que precisava conhecer melhor a situação das sanções alternativas nos estados, o que não era alcançado de forma satisfatória por meio da documentação recebida. Além disso, era preciso dar legitimidade ao programa, identificar quais eram as questões fundamentais que estavam envolvidas nesse processo de instalação de centrais, qual o modelo de monitoramento e fiscalização que funcionava. A formação da comissão, composta pelos atores que estavam à frente da execução do programa nos estados, foi considerada um avanço na forma de se enfrentar essas questões.

As autoridades que se sucederam na gestão do programa destacaram a importância da Conapa, a exemplo de Hebe Teixeira Romano Pereira da Silva, coordenadora de reintegração social, no período de 2005 a 2007, que afirmou ter a comissão “um papel preponderante” na política de penas e medidas alternativas.

No mesmo sentido foi o depoimento de Carlos Eduardo Ribeiro Lemos, Juiz titular da Vara de Execuções de Penas e Medidas Alternativas de Vitória, Presidente da Conapa na gestão 2009/2010, para quem a criação da comissão foi um dos grandes destaques da política, já que proporcionou àqueles que atuam na área a possibilidade de conhecerem boas práticas e aprimorarem suas rotinas, o que encurtou muitos caminhos e gerou grande eficiência no trabalho desenvolvido.

Uma vez ultrapassado o momento mais crítico de alerta aos estados para a necessidade de instalação de estruturas para a viabilização da execução das penas e medidas alternativas e contando já com mais de dois anos da formalização dos convênios, identificou-se que o programa poderia ser fragilizado caso o modelo até então adotado permanecesse sem alterações.

Momentos críticos como o de transição de governos, o contingenciamento do orçamento ou mesmo entraves burocráticos podiam inviabilizar a continuidade das centrais instaladas e fazer com que todo o esforço inicialmente realizado para implementação das estruturas fosse desperdiçado pela impossibilidade de manutenção de convênios ou de repasse de verbas.

Nesse momento, teve início uma nova fase da política nacional, em que o foco principal passou a ser o incentivo a que os estados integrassem a estrutura das centrais aos seus quadros e as tornassem autossustentáveis. Esse período coincide com a reestruturação, ocorrida em 2003, do Departamento Penitenciário Nacional, que foi deslocado da Secretaria Nacional de Justiça e abarcou em seus quadros as penas e medidas alternativas. Criou-se, na coordenação de reintegração social, uma divisão responsável pelas penas e medidas alternativas.

A principal ação incentivada no período foi a criação de varas especializadas na execução das sanções não privativas de liberdade. Essa medida era apoiada pela Conapa, que aprovou deliberação, em fevereiro de 2002, no sentido de que eram necessárias “gestões do Ministério da Justiça, junto aos Tribunais de Justiça dos Estados, visando à implantação de Varas especializadas na execução de Penas e Medidas Alternativas” (MÁXIMO, 2003).

Entendeu-se que a criação de Varas especializadas era a melhor maneira de dar estabilidade às equipes técnicas que dão suporte à execução das penas e medidas alternativas e evitar a solução de continuidade dos programas instalados.

Nesse período, considerava-se ainda de fundamental importância a conscientização dos operadores do direito para a aplicação das penas e medidas alternativas. Em pesquisa realizada pelo ILANUD (2006), concluiu-se que há resistência de juízes em substituir a pena privativa de liberdade

por restritivas de direitos quando as penas aplicadas são superiores a dois anos:

*Na maior parte dos casos (os juízes) decidem pela substituição de penas com duração de até um ano, alcançando percentuais significativos tão-somente até dois anos, tempo de pena que não se enquadra nas modalidades penais de maior incidência no sistema penal. (ILANUD, 2006)*

Diante desse quadro, os gestores do período consideravam estratégica a manifestação pública de autoridades como o Ministro da Justiça em apoio à aplicação das penas e medidas alternativas, como afirmou Cláudia Maria de Freitas Chagas, Secretária Nacional de Justiça entre 2003 e 2006.

Ao ser entrevistada, afirmou que, naquele período, ainda havia certa resistência para a aplicação das sanções não privativas de liberdade. Por isso, foi de fundamental importância que o Ministro da Justiça e a própria Secretária ocupassem espaços para falar sobre o tema, afirmar a importância da implementação desse tipo de sanção. Em sua visão, atualmente se observa uma mudança de cultura no sistema de justiça, que devagar foi ampliando o espaço de aceitação das penas alternativas.

Entretanto, a reunião do tema reintegração social e pena alternativa na mesma coordenação não foi avaliada como positiva para o desenvolvimento da política, o que acabou resultando em nova alteração da estrutura do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), com a criação, em 2007, da Coordenação-Geral de Penas e Medidas Alternativas (CGPMA), vinculada à Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP), fato que inaugurou uma nova fase na gestão das alternativas penais.

Nesse momento, 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.

Sobre a interiorização, Herbert José Almeida Carneiro, Desembargador do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Vice-presidente da Conapa nas gestões 2008/2009 e 2009/2010, atual vice-presidente do CNPCP, afirmou, em sua entrevista, que um dos grandes desafios da política é promover a estruturação das penas e medidas alternativas em todos os municípios brasileiros. Cita como exemplo seu estado, Minas Gerais, no qual já existem

avanços significativos nesse processo, mas grande parte do território ainda não é atendido pelas centrais de penas e medidas alternativas.

A formalização de convênios para evitar a prática identificada em diversos estados do uso abusivo da prisão provisória em casos de réus condenados a penas e medidas alternativas e os projetos temáticos, que incentivam a adoção de penas e medidas adequadas a cada tipo de delito (violência doméstica, trânsito, abuso de drogas, etc.), mostraram que o desenvolvimento da política não pode se resumir à instalação de estruturas de controle e monitoramento.

Márcia de Alencar Araújo, coordenadora-geral do programa de penas e medidas alternativas no período de 2007 a 2010, abordou essa mudança na entrevista concedida. Em sua opinião, a política avançou bastante porque saiu da lógica de criação de vagas, para o aprofundamento sobre a metodologia mais adequada à aplicação e execução das sanções, o incentivo a projetos temáticos e os que visam à redução do uso da prisão provisória no caso de réus sujeitos à condenação às sanções não privativas de liberdade.

Também, nesse período, os congressos de penas alternativas, antes seminários que acompanhavam, via de regra, a realização de Congressos de Execução Penal, tornaram-se independentes. Foram realizados seis Congressos Nacionais de Penas e Medidas Alternativas (Conepa), nas diferentes regiões brasileiras, com presença crescente de público, que atingiu mais de mil pessoas em suas últimas edições. A realização dos Conepas contribuiu para a divulgação da política, para a produção de conhecimento e constituiu especial instrumento para a troca de experiências nessa área, notadamente com a criação, na última edição, da feira de conhecimento, que divulgou boas práticas de penas e medidas alternativas desenvolvidas em diversos estados brasileiros.

### 1.3 O IMPACTO DA POLÍTICA DESENVOLVIDA

A observação da evolução do desenvolvimento da política nacional aponta a importância fundamental que o Ministério da Justiça desempenhou no fomento à aplicação e execução das penas e medidas alternativas no período. É notável a influência que as metas desenhadas ao longo dos anos

exerceram no empenho dos estados-membros na montagem de estrutura para viabilizar a execução dessas sanções, em um primeiro momento, e na assunção dos custos de sua manutenção, em segunda etapa, especialmente com o incentivo de criação de varas especializadas na execução de penas e medidas alternativas.

A Tabela 1, a seguir, que apresenta a evolução da criação das varas e centrais de penas e medidas alternativas e da aplicação de penas e medidas alternativa ao longo das últimas décadas, reforça essa conclusão

**Tabela 1 – Evolução da criação de centrais e de varas de penas e medidas alternativas e de aplicação desse tipo de sanção – 1987 a 2009**  
(Em quantidade)

Ano	Equipamentos públicos	Medidas Alternativas	Penas Alternativas	Total Acumulado/ano
1987	1 núcleo no Rio Grande do Sul	Sem informação	197	<b>197</b>
1995	4 núcleos	78.627	1.692	<b>80.364</b>
2002	4 varas e 26 centrais	80.843	21.560	<b>102.403</b>
2006	10 varas e 213 centrais	237.945	63.457	<b>301.402</b>
2007	18 varas e 249 centrais	333.685	88.837	<b>422.522</b>
2008	19 varas e 306 centrais	457.811	101.019	<b>558.380</b>
2009	20 varas e 389 centrais	544.795	126.273	<b>671.078</b>

Fonte: Araújo, 2010.

Os dados acima ilustram que, logo após a criação da Cenapa, em 2000, saltou-se de quatro núcleos de penas e medidas alternativas para a existência, em 2002, de 26 centrais e quatro varas especializadas, o que significa a existência, em praticamente todas as capitais brasileiras, de estruturas para monitorar e fiscalizar a aplicação de sanções não privativas de liberdade.

Percebe-se, ainda, que após a adoção, em 2002, da meta de criação de varas especializadas em execução de penas e medidas alternativas, houve significativa evolução na criação dessas estruturas, uma vez que, em três anos, a instalação de varas mais que quadruplicou, como se observa do salto de quatro varas especializadas em 2002, para 18, em 2007.

De um quadro de considerável desestruturação, passou-se, em menos de dez anos, para a existência de 20 varas e 389 centrais, o que significa que, não só nas capitais foi notado o fortalecimento da execução das penas e medidas alternativas, mas também que foi significativo o processo de interiorização dessa estrutura.

Além disso, é possível perceber que enquanto antes era notável a resistência à aplicação das sanções não privativas de liberdade, atualmente verifica-se a crescente aplicação desse tipo de sanção. Enquanto em 2002 contabilizavam-se 102.403 penas e medidas alternativas aplicadas, no ano de 2009, o número era de 671.078, mais que o sêxtuplo do conhecido naquela primeira data.

Os dados apresentados na tabela mostram que a atuação do Ministério da Justiça foi decisiva para fortalecer a política de penas e medidas alternativas, seja porque incentivou a criação, nos estados, de estruturas para acompanhamento e fiscalização dessas sanções, ou porque auxiliou no rompimento da resistência inicialmente observada para a aplicação das alternativas à prisão.

A sedimentação da importância da política desenvolvida pelo Ministério da Justiça é ainda representada pela edição da Resolução nº 06, de 25 de novembro de 2009, pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), e da Resolução 101, de 15 de dezembro de 2009, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que reconheceram a adequação do modelo de monitoramento psicossocial incentivado pelo Ministério da Justiça e recomendaram o fomento da política de penas e medidas alternativas.

A relevância do modelo adotado pelo Brasil é notada, ainda, por meio do reconhecimento, pela Organização das Nações Unidas, do sistema brasileiro de penas e medidas alternativas como uma das melhores práticas para a redução da superlotação carcerária do mundo, o que resultou na

apresentação dessa experiência no 12º Congresso dessa instituição sobre prevenção ao crime e justiça criminal.<sup>1</sup>

Também significativo foi a definição, pela Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), da política de penas alternativas como prioritária para o estado brasileiro. A referida conferência considerou como princípio norteador da política de segurança pública brasileira o seguinte:

*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.*

E estabeleceu como diretriz:

*Priorizar na agenda política, administrativa e financeira dos governos para a estruturação de um Sistema Nacional de Penas e Medidas Alternativas, criando estruturas e mecanismos nos Estados e 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.*

Essas conquistas levam à constatação de que o momento primeiro, em que a resistência à aplicação das penas e medidas alternativas e a ausência de estrutura mínima para viabilizar a execução dessas sanções eram os principais impeditivos para o desenvolvimento da política, já foi superado. Isso não significa, entretanto, que não seja necessário avançar em termos de estruturação, especialmente quanto à criação de varas especializadas nos locais em que ainda não existem, à interiorização dos serviços de monitoramento e fiscalização e ao fortalecimento do papel do Poder Executivo estadual no desenvolvimento da política.

Entretanto, o conhecimento até agora produzido demonstra que houve amadurecimento no debate sobre o tema e que há espaço para

1 Sobre o tema, acessar <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ8F939E3DITEMID62FF04143FDF41C8A029FDD3D4539E6APTBRNN.htm>

a promoção de salto qualitativo no desenvolvimento da política. É o que se pretende demonstrar nos próximos capítulos.



## **2 IMPORTANTES DISCUSSÕES SOBRE A POLÍTICA DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS**

A partir da experiência desenvolvida nos últimos dez anos da política nacional de sanções não privativas de liberdade, é possível identificar pontos de discussão sobre o seu desenvolvimento, que se destacaram nas entrevistas realizadas ou nos textos produzidos sobre o tema.

Os assuntos são relacionados ao modelo de aplicação e execução de penas e medidas alternativas que vem sendo adotado e estimulado até o momento pelo Ministério da Justiça

É o que o presente capítulo trata de apresentar, conforme os tópicos a seguir.



## **2.1 ESTRUTURA NECESSÁRIA À IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS: A QUESTÃO DAS CENTRAIS, VARAS ESPECIALIZADAS E DISTRIBUIÇÃO DE ATRIBUIÇÃO ENTRE OS PODERES**

Qual o modelo ideal para a implantação da estrutura de fiscalização e monitoramento das penas e medidas alternativas? Varas especializadas na execução desse tipo de sanção ou centrais de monitoramento e fiscalização? Essas centrais deveriam estar alocadas no Poder Judiciário, no Poder Executivo ou em outros órgãos?

Essas foram questões fundamentais que permearam o desenvolvimento do programa nacional de penas e medidas alternativas ao longo desses dez anos. A seguir, serão apresentados alguns pontos que norteiam esse debate.

As necessidades do sistema de justiça criminal para viabilizar a aplicação e a execução das penas e medidas alternativas têm características diversas daquelas necessárias para o sistema prisional.

No momento da decisão, em que o juiz irá definir o tipo de pena ou o promotor de justiça irá fazer a proposta de medida alternativa, exigem-se conhecimentos e informações diversas daquelas necessárias à aplicação da pena privativa de liberdade. Qual o tipo de sanção que melhor se enquadra ao perfil do autor do delito? Qual a instituição que melhor se adequa à sua realidade? A resposta a questões como essas requer que a autoridade tenha a sua disposição estrutura de suporte à decisão diferenciada daquela exigida para a pena privativa de liberdade (SOUZA; ROCHA; ARAÚJO, 2006).

Do mesmo modo, o controle desse tipo de sanção, que é cumprida em meio aberto, via de regra em instituições de cunho social ou órgãos públicos que não têm por função específica a execução penitenciária, demanda o estabelecimento de modelo de monitoramento diverso daquele exigido para o sistema prisional.

Ademais, a gestão da política de penas e medidas alternativas para criação de vagas nessa área exige articulação com a sociedade civil, com outros ramos das políticas públicas (abuso de drogas, meio ambiente, violência contra a mulher) e com a própria sociedade, de modo distinto do necessário para o sistema prisional.



Por isso, a viabilização da política na área de penas e medidas alternativas requer que os órgãos do sistema de justiça penal se reestruturarem para atender à especificidade dessa demanda.

Como demonstrado no Capítulo 1, uma das preocupações primordiais quando da implantação do programa nacional de penas e medidas alternativas era a criação de estruturas que permitissem a aplicação e a execução de penas e medidas alternativas com a devida fiscalização e acompanhamento.

O modelo que se disseminou por todo o Brasil foi a estruturação de um órgão, chamado de central de penas e medidas alternativas, equipado com profissionais de diversas áreas, em especial psicologia e assistência social, responsáveis pelo cadastramento de instituições, avaliação do perfil desses autores; monitoramento e fiscalização da execução da pena ou medida aplicada. Essas centrais foram criadas com vinculação ao Poder Judiciário, ao Poder Executivo ou ao Ministério Público, de acordo com a dinâmica de cada localidade, como informa Gomes (2008):

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

*Inicialmente, cabe à Centrais, prestar assessoria ao Juízo de Execução quanto ao processo de adequação das alternativas penais aplicadas ao perfil do beneficiário, no intuito de conferir efetividade no cumprimento da reprimenda imposta, colaborado para evitar o seu insucesso.*

*Cabe à CEAPA acompanhar, durante todo o período do cumprimento da alternativa penal imposta, o comportamento do beneficiário, auxiliando e intervindo nas possíveis situações que potencializem o descumprimento.*

*A promoção da orientação e do estreitamento nas relações entre o beneficiário e o seu corpo familiar, bem assim com a própria sociedade, também é missão da CEAPA que, através de atitude proativa, recruta, entre as instituições públicas e privadas, aquelas que, com perfil próprio, servem de células para a montagem da denominada "rede social", base de sustentabilidade do sistema CEAPA.*

[...]

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

Embora a necessidade da existência de mecanismos de monitoramento e fiscalização das penas e medidas alternativas tenha sido uma questão considerada fundamental, o modelo a ser adotado nem sempre foi tema pacífico. O ideal seria a criação de centrais ou de varas especializadas na execução de sanções não privativas de liberdade? Se centrais, deveriam estar ligada a que Poder?

O Desembargador Haroldo Máximo, responsável pela instalação da primeira Vara de Execução de Penas Alternativas, na comarca de Fortaleza (CE), e presidente da Conapa na gestão de 2006/2007, abordou o tema, quando entrevistado.

Segundo o magistrado, nos primeiros anos do programa de penas e medidas alternativas, o que mais se estimulava era a criação de centrais de monitoramento e aplicação. Logo após a criação da Conapa, um grupo se formou para mostrar que deveria ser incentivada a instalação de varas especializadas na execução de penas e medidas alternativas, uma vez que dessa forma poderia ser garantida a continuidade do trabalho e a autonomia financeira.

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.

Foi o que informou Leila Paiva, Coordenadora de Reintegração Social, entre 2004 e 2005, em sua entrevista. Um dos pontos centrais de sua gestão foi a discussão sobre qual o modelo ideal a ser implementado, de vara ou de central, e o poder ao qual essas estruturas deveriam estar vinculadas. À época, decidiu-se que a instalação de varas especializadas deveria ser priorizada. No entanto, sabia-se que o Poder Executivo e o Ministério Público não poderiam estar afastados dessa discussão. Ao final, no período não se apoiou apenas um modelo, por se entender que em um país com as dimensões do Brasil, que tem realidades tão diferentes, engessar o formato poderia ser um desrespeito ao processo que vinha acontecendo na localidade, além de um risco muito grande para a política.

Essa forma de condução da questão permitiu que um modelo relativamente uniforme servisse de semente para o nascimento de estruturas complexas, muito diversas umas das outras. Hoje, a denominação “central de penas e medidas alternativas” pode dar uma ideia do objeto dessa estrutura, mas não de suas atribuições e forma de funcionamento.

É possível afirmar que era natural que o processo ocorresse dessa maneira, sem o estabelecimento engessado de modelos de centrais ou a designação de um órgão único competente para abarcar as funções das centrais.

Isso porque quando se falava da criação de centrais de penas e medidas alternativas estava-se, em realidade, tratando do tema da necessidade de que cada um dos órgãos participantes do sistema de aplicação e de execução penitenciária se reorganizasse para atender à demanda dessa nova forma de punir, que é diferente da exigida para a política prisional.

Desse modo, a pergunta apresentada no presente tópico pode ser reformulada de “devem existir centrais ou varas de penas e medidas alternativas?” ou “as centrais devem estar no Executivo ou no Judiciário?” para “de que forma os diversos órgãos do sistema de política penitenciária devem se estruturar para atender à demanda das penas e medidas

alternativas?” ou “qual a atribuição e competência de cada um deles no que diz respeito a essa área?”.

Exemplificando, como o Poder Judiciário, o Poder Executivo, O Ministério Público, a Defensoria Pública devem se reestruturar para se adequar à realidade das penas e medidas alternativas? Qual deles deve promover a criação de vagas nessa área? Quem deve credenciar as instituições? Onde devem estar alocadas as equipes de monitoramento dos cumpridores?

Ainda não há pontos fechados sobre o tema, tampouco sobre os limites dessa divisão de tarefas, mas já se delineiam alguns consensos nesse debate.

O principal deles diz respeito à estruturação do Poder Judiciário. A importância da criação de vara especializada na execução das penas alternativas, dotada não apenas de equipe cartorária, mas também de equipe multidisciplinar, é um deles.

Há também o reconhecimento de que o Poder Executivo das unidades da federação devem ter setores específicos responsáveis pela execução da política de penas e medidas alternativas.

Isso significa, portanto, que as varas especializadas e as estruturas do Poder Executivo podem coexistir.

André Luiz de Almeida e Cunha, Diretor de Políticas Penitenciárias desde o ano de 2007, apresentou essa questão ao ser entrevistado. Para o gestor, é possível a convivência harmônica entre uma vara especializada na matéria e equipamentos públicos ligados ao Poder Executivo. Esse Poder, em sua opinião, deve assumir a responsabilidade pela execução das penas e medidas alternativas, assim como faz com a pena privativa de liberdade.

Entretanto, não há clareza sobre os limites da atuação de cada um desses poderes. Se há equipe multidisciplinar na vara, seria viável que o Poder Executivo também executasse funções típicas das centrais?

A pesquisa realizada pelo Ilanud (2006) destacou que algumas centrais localizadas no Poder Executivo encontram dificuldades para promover o perfeito cumprimento dessas penas. No entanto, a pesquisa não teve por objetivo aprofundar essa questão, de modo que não dissecou os entraves identificados e as suas possíveis soluções.

O desembargador Herbert Carneiro abordou essa temática em sua entrevista. No seu estado, Minas Gerais, não foi criada vara especializada em penas e medidas alternativas, mas a Vara de Execuções Criminais tem estrutura voltada para aplicação e monitoramento das sanções restritivas de direito e o Poder Executivo instalou centrais de aplicação dessas penas e medidas. Conforme o magistrado, alguns juizes resistiam ao uso da estrutura do Poder Executivo, por falta de confiança no serviço. No entanto, com interlocuções e esclarecimentos, essas resistências acabaram sendo vencidas.

Além desses, há diversos pontos ainda em aberto sobre o tema da estruturação do sistema de penas e medidas alternativas que continuam nessa situação, entre os quais, a título de exemplo, podemos citar os seguintes: o Ministério Público deve ter equipe de suporte para fazer propostas de medidas alternativas e para fiscalizar as penas e medidas aplicadas? Quem deve ter a estrutura para localização de cumpridores de penas e medidas alternativas a fim de que não se recorra como regra ao mandado de prisão? Além da criação de vagas, qual o papel do Poder Executivo local no desenvolvimento da política pública de penas e medidas alternativas?

As questões pontuadas dão a dimensão da complexidade do tema e da necessidade de aprofundamento desse debate para que se proporcione cada vez maior possibilidade de qualificação do desenvolvimento da política de penas e medidas alternativas.

## **2.2 MONITORAMENTO PSICOSSOCIAL OU MONITORAMENTO ELETRÔNICO?**

Como abordado no Capítulo 1, um dos principais avanços na política nacional de penas e medidas alternativas foi a criação das centrais e varas especializadas na aplicação, execução e monitoramento desse tipo de sanção.

Nessas estruturas, a equipe multidisciplinar é responsável por fazer o controle, o acompanhamento e a fiscalização das penas e medidas alternativas. Conforme já abordado, o modelo disseminou-se por todo o país e foi reconhecido como eficiente para garantir a exequibilidade a

esse tipo de sanção e garantir o cumprimento da lei penal não apenas pelo Ministério da Justiça, como pelo CNJ (Resolução 101/09) e CNPCP (Resolução 06/09).

Outro modelo de monitoramento, pautado por alguns doutrinadores como adequado para a fiscalização de sanções não privativas de liberdade, é o eletrônico, que é realizado por meio da afixação ao corpo do sujeito de dispositivo não ostensivo que, a distância, indique o horário e a localização do usuário, além de outras informações úteis à fiscalização.

Sobre a adequabilidade da monitoração eletrônica para as penas e medidas alternativas, os gestores da política de penas alternativas, ao serem entrevistados, responderem uniformemente que, no caso brasileiro, não é necessário usar esse tipo de dispositivo para garantir a execução dessas sanções.

Maurício Kuehne, Diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional de 2005 a 2008, resumiu, quando entrevistado, as razões dessa inadequação. Em sua opinião, o acompanhamento das penas e medidas alternativas deve ser individualizado, pessoal. Embora não seja contra o monitoramento eletrônico, entende que sua utilização para esse tipo de sanção é desnecessária e pode encarecer muito a execução dessas penas.

O veto presidencial a artigos do Projeto de Lei nº 175/2007, do Senado Federal, que previam a adoção do monitoramento eletrônico para garantir a execução, entre outras sanções alternativas, das penas restritivas de direito, selou o entendimento de que, para as penas e medidas alternativas, o monitoramento psicossocial tem se demonstrado adequado.

Não se descarta, entretanto, que se possa adotar tecnologia para garantir o melhor acompanhamento e controle das sanções não privativas de liberdade, a exemplo de aparelhos de controle de frequência dos prestadores de serviços à comunidade.

Maria Espéria Costa Moura, promotora de justiça no Estado do Paraná, que atuou perante a vara especializada em execução de penas e medidas alternativas de Curitiba, foi presidente da Conapa na gestão 2007/2008 e, atualmente, coordena a área de execução penal do Centro de Apoio Operacional Criminal do Ministério Público do Paraná, apresentou essa possibilidade, ao ser entrevistada.

Para a promotora, o uso de tornozeleiras ou pulseiras destinadas ao monitoramento eletrônico não é adequado para o perfil dos réus sujeitos



às penas e medidas alternativas, visto que os crimes por eles praticados são de pequeno e médio potencial ofensivo. No entanto, não descarta o uso de tecnologia para aprimorar a fiscalização da execução desse tipo de sanção, a exemplo de controle digital de frequência, que poderia facilitar no caso de comparecimento em cartórios ou mesmo nas instituições.

Também se discute a possibilidade de adoção do monitoramento eletrônico como sanção alternativa à prisão, se aplicada a crimes para os quais atualmente está prevista a pena privativa de liberdade, como defendeu, quando entrevistado, Geder Luiz Rocha Gomes, promotor de justiça com atuação perante a Vara de Execução de Penas Alternativas de Salvador, Bahia, desde 2002, presidente da Conapa na gestão 2008/2009 e atual presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP).

Conforme seu entendimento, se o monitoramento eletrônico destina-se a reduzir a aplicação ou o tempo da prisão, como pena ou cautelar, ele deve ser utilizado, uma vez que viola em grau menor a dignidade humana. Entretanto, se esse tipo de monitoramento representará uma expansão do controle punitivo, para alcançar espaço que antes era ocupado por uma sanção restritiva de direitos ou onde não existia, o seu posicionamento é por sua não aplicabilidade.

## 2.3 AS INSTITUIÇÕES DA REDE SOCIAL

AAs principais sanções não privativas de liberdade executadas no sistema brasileiro são a prestação de serviços à comunidade e a prestação pecuniária, como revelou estudo realizado pelo Ilanud (2006).

Para implantação dessas modalidades de sanção, foi fundamental a disposição de instituições da sociedade civil e de órgãos públicos não vinculados à execução penal para receber de modo voluntário cumpridores de penas e medidas alternativas e as doações de cestas básicas. São nas creches, asilos, hospitais, que as penas e medidas acontecem de fato.

Embora seja notória a relevância dessas instituições para a viabilização da execução das penas e medidas alternativas, ainda há pouco material sobre elas produzido.

Não existe clareza sobre qual o limite da responsabilidade dessas instituições ou quais as obrigações do estado em relação a elas. O texto que resultou de *workshops*, seminários e outros encontros realizados em preparação para a I Conseg<sup>2</sup> revela a problemática:

*Embora constituam um exemplo vibrante de participação social na execução penal, essas relações ainda se encontram tecidas de maneira muito frágil. A dificuldade de se definir precisamente um lugar para as instituições da "rede" é prova disso. Seriam elas responsáveis diretas ou colaboradoras eventuais do Estado na execução de PMAS? Um Sistema nacional de PMAS voltado à produção de segurança com cidadania deve estar lastreado em parâmetros consistentes para orientar as relações com a "rede", de modo que as partes envolvidas tenham clareza quanto aos propósitos e limites de sua atuação entre aqueles dois extremos. Dois aspectos desse processo são claros, por agora. De um lado, é preciso estimular as instituições da "rede" a assumir um papel ativo na implementação da política pública, não se limitando ao recebimento de cumpridores, mas também desempenhando atividades e serviços que dêem à PMA um sentido social. De outro, é preciso oferecer mais apoio técnico, político e financeiro a essas instituições, no reconhecimento de que elas desempenham uma função de interesse público, mesmo que eventualmente por uma via não-estatal. Essa relação pode ser vista como de "parceria", no sentido de que as instituições da "rede" concorrem como Poder Público na busca pela construção de uma sociedade mais segura. (SILVA; DUARTE, 2009)*

Márcia de Alencar Araújo defende que é preciso dar a devida estatura às instituições da rede social. Ao ser entrevistada, afirmou que um dos grandes desafios da política na atualidade é reconhecer as instituições da rede social como sujeitos desse sistema.

Segundo Carlos Eduardo Lemos, a qualificação das redes sociais é de fundamental importância para o sucesso das penas e medidas alternativas.

2 Em projeto denominado "segurança com cidadania nas PMAs", a CGPMA, mediante parceria firmada com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), promoveu pesquisa de campo; atividades de consulta envolvendo atores ligados a instituições do sistema de justiça criminal, da sociedade civil e do sistema das nações unidas, que resultaram na formulação de princípios e diretrizes sobre as sanções não privativas de liberdade, que foram validadas durante o V Conepa e encaminhadas para a I Conseg (ALBERNAZ e SILVA, 2009).

Com base em sua experiência como juiz titular de vara de execução de penas e medidas alternativas, ele diz que é visível a melhoria dos resultados quando há instituições bem preparadas para receber os infratores que cumprem esse tipo de sanção.

Pesquisa realizada no Distrito Federal a partir de fóruns com as instituições da rede social e entrevistas com juízes e promotores de justiça confirmou a dualidade que existe entre a expectativa que o sistema de justiça tem das instituições e o papel que estas acreditam que devem desempenhar:

*As análises desta pesquisa permitem concluir que o Sistema de Justiça não identifica seu papel nos resultados das medidas alternativas, mas compreende a sua atuação como limitada à aplicação dessas medidas e ao acompanhamento formal de sua execução, ou seja, o Sistema de Justiça delega a entes externos a preocupação com a eficácia do próprio sistema. Se no âmbito das penas de prisão essa tarefa está afeta ao Poder Executivo, por meio do sistema penitenciário, no âmbito das medidas alternativas a tarefa é reservada a seus executores, ou seja, às instituições que recebem os serviços ou as doações dos autores de fatos. [...] Ao contrário, as instituições comunitárias cobram do Sistema de Justiça maior envolvimento e comprometimento acerca da execução das medidas alternativas, preocupadas com sua eficácia. (PASSOS; PENSO, 2009)*

Determinar qual a responsabilidade das “instituições da rede” e seus limites é mais uma importante faceta da questão sobre a necessidade de aprofundamento a respeito da estruturação que a política penitenciária precisa sofrer para se adequar à realidade das penas e medidas alternativas, tratada no tópico 2.1.

## 2.4 A FUNÇÃO DA PENA E MEDIDA ALTERNATIVA

Os textos que tratam da função das penas, via de regra, não fazem distinção entre a função da pena privativa de liberdade e a da sanção não privativa de liberdade (se retributivo, preventivo especial, preventivo geral,

etc.). Entretanto, iniciam-se discussões sobre especificidades atinentes às penas e medidas alternativas que serão destacados a seguir.

O primeiro diz respeito ao caráter pedagógico da pena alternativa. Questiona-se se o cumprimento da pena, em si, tem esse caráter ou se é necessário que as instituições em que elas são cumpridas devem esforçar-se para dar um conteúdo educativo para a pena ou medida. Exemplificando, cumprir a prestação de serviços à comunidade já tem, em si, conteúdo educativo ou é necessário que se atribua ao serviço prestado uma funcionalidade específica, relacionada ao crime praticado? Assim, no caso das infrações relacionadas ao trânsito, é preferível que o autor do fato cumpra pena em hospital onde poderá conviver com pessoas que sofreram acidentes?

Ainda não há aprofundamento sobre qual o significado desse termo “caráter pedagógico”. Algumas vezes ele é utilizado com conteúdo retributivo outras vezes, com conteúdo preventivo.

Hebe Teixeira abordou o tema em sua entrevista, ao afirmar que a pena alternativa tem que ser educativa, pedagógica, pois o sujeito deve saber que o que cometeu foi um erro.

Esse debate ganha relevância, na medida em que a definição desses conceitos interfere na forma como as sanções alternativas são avaliadas, ou como se promovem as capacitações.

Também tem ganhado terreno a discussão sobre a necessidade da execução da pena e medida alternativa ser acompanhada de articulação com outras políticas públicas e redes sociais, com vistas a reduzir as vulnerabilidades dos autores do delito.

Para exemplificar, se é identificado que um cumpridor de pena ou medida alternativa apresenta problemas relacionados ao abuso de álcool, seria importante seu encaminhamento para serviços de saúde? Do mesmo modo, se o autor do delito está desempregado, deveria ser realizado esforço para inseri-lo no mercado de trabalho?

Nesse sentido, diversas experiências no campo da educação têm sido levadas a efeito. Não raro, réus condenados a penas alternativas ou suspensão condicional do processo são encaminhados para alfabetização, conclusão de ensino fundamental ou médio ou mesmo para cursos técnicos. O Programa de Escolarização desenvolvido entre a Vara de Execução de Penas Alternativas de Fortaleza e a Secretaria de Educação Básica do Ceará

(MÁXIMO, 2003), bem como o Programa de Formação Escolar para os Réus em Cumprimento de Penas e Medidas Alternativas, realizado no Paraná (MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ, 2000), são citados como exemplos de sucesso desse tipo de atuação.

Considera-se que essa articulação é importante como forma de prevenção à criminalidade, pois proporcionaria atuação para enfrentar fatores que aumentam os riscos de reincidência. Nesse sentido, no V Conepa foi aprovada a seguinte diretriz para as penas e medidas alternativas:

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

No entanto, algumas ponderações são apontadas para esse modelo de execução penal: a) argumenta-se que os serviços sociais devem estar disponíveis para todos e que não se deveria esperar a ocorrência do crime para que os autores sejam por eles beneficiados; assim, alerta-se que esses autores não devem “furar a fila” de benefícios que são destinados à população não criminalizada; b) não se pode descuidar das garantias legais e ampliar os encaminhamentos de forma indefinida e sem critério. Argumenta-se que a pena ou medida alternativa tem caráter de sanção, de modo que a intervenção do Estado na vida do indivíduo deve seguir as regras legais; c) iniciativas dessa natureza devem ser acompanhadas de medidas de assistência às vítimas, pois não faria sentido conferir benefícios sociais para os autores de delito sem que as vulnerabilidades das vítimas também não fossem atacadas; d) alerta-se para o perigo de transmutar o autor do delito em vítima social, retirando o caráter de responsabilização que deveria acompanhar a pena e medida alternativa.

## 2.5 O FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL

Embora a Lei complementar nº 74, de 7 de janeiro de 1994, que criou o Fundo Penitenciário Nacional, afirme, de forma abrangente, que seus

recursos serão aplicados, entre outros na “construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais; manutenção dos serviços penitenciários; formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário”, ainda há muita divergência sobre a interpretação desses dispositivos legais no tocante ao fomento das penas e medidas alternativas.

As interpretações sobre os contornos que devem ter os projetos destinados às sanções não privativas de liberdade, para serem passíveis de financiamento do fundo, alteram-se a cada gestão. Muitas vezes são impostas limitações, antes não previstas, ou condições consideradas impeditivas do bom desenvolvimento do programa, que findam por inviabilizar a apresentação de projetos na área.

Exemplo de um desses impasses é a interpretação segundo a qual não é permitida a aquisição de automóveis para as centrais e varas de penas e medidas alternativas, embora se trate de investimento considerado essencial para a efetivação da fiscalização das sanções cumpridas em meio aberto.

A forma de gestão do Funpen, muitas vezes burocrática e lenta, também é considerada fator impeditivo para o aprimoramento do fomento às penas e medidas alternativas. Essa foi a constatação dos *workshops* preparatórios da I Conseg:

*[...] o mesmo ocorre com a centralidade do convênio nas práticas gerenciais do FUNPEN, que constrange gestores federais e estaduais ao desenvolvimento de ações pontuais e frágeis, configurando uma situação na qual os custos de transação para o acesso a recursos federais desestimulam o espírito de inovação e realização nos dois níveis de governo*

## 2.6 UMA POLÍTICA QUE PRECISA DE INDUÇÃO E AFIRMAÇÃO

Característica da política de penas e medidas alternativas descrita de forma linear pelos gestores diretamente envolvidos com o tema nos últimos dez anos é a de que ela não acontece de forma espontânea, ou seja, não existe uma demanda natural por projetos na área.



Exemplo dessa característica é a descrição que Vera Regina Müller fez sobre o processo de instalação das primeiras centrais: “eu tive que ir a campo e ainda convencer as autoridades de que era uma coisa boa pena alternativa, que era uma política necessária, ir para a imprensa, fazer seminários.”.

Cláudia Chagas também abordou o tema quando entrevistada, ao afirmar que, no tocante à política penitenciária, a principal demanda é a criação de vagas no sistema prisional. Segundo a ex Secretária Nacional de Justiça, a pressão maior sempre foi pela liberação de recursos para a construção de presídios. De modo geral, os secretários dos estados estavam muito pressionados, pois as cadeias estavam todas superlotadas. Ao mesmo tempo, não se tinha a visão sistêmica de que investir no sucesso das penas e medidas alternativas poderia gerar maior equilíbrio na condução da política criminal.

No caso das penas alternativas, não existe um movimento natural dos estados membros demandando verba para a viabilização da sua aplicação e execução. A tendência nessa área é a não priorização, a ausência de investimento e mesmo a falta de continuidade dos serviços. É também comum que existam experiências “isoladas e, até certo ponto, decorrentes da ação individualizada de alguns atores” (SILVA; DUARTE, 2009).

Esse é um dos principais empasses enfrentados pela política. Embora do ponto de vista jurídico exista consenso de que o Direito Penal e, em especial, a pena de prisão devem ser utilizados como último recurso, as políticas desenvolvidas com esse enfoque não são priorizadas.

Ivo da Motta Azevedo Corrêa, diretor de políticas penitenciárias entre 2006 e 2007, abordou essa problemática, ao ser entrevistado. Em sua opinião, uma das questões fundamentais a ser enfrentada é como deslocar as penas e medidas alternativas de um tema marginal dentro da política criminal para ser um tema central. Para ele, é preciso enfrentar a ideia disseminada de que se trata de sanção menos “séria” e menos “eficaz”, e, por outro, ter um sistema para aplicação de penas e medidas alternativas em cada um dos estados e na União, com os recursos necessários para funcionar com qualidade e efetividade.

Na área de penas e medidas alternativas, se não existe o fomento e a indução, a tendência é a inexistência de políticas desenvolvidas na área

e a falta de continuidade dos programas instalados. A política criminal alternativa à prisão, se não é induzida, afirmada, tende a não acontecer.

Por isso, a política desenvolvida nos últimos anos pelo Ministério da Justiça tornou-se uma importante exceção nesse cenário. O fomento à área motivou que programas com esse objetivo se instalassem em alguns estados de forma perene e deu sustentação a outros que podiam perder apoio se não fosse o reconhecimento, em âmbito nacional, da importância do tema.

É diante desse quadro que o programa ainda se desenvolve. A existência de políticas públicas sérias na área de penas e medidas alternativas ainda depende de indução e de afirmação.

## 2.7 PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS DEVEM ESTAR REUNIDAS À QUESTÃO PRISIONAL?

Embora não se discuta o caráter de pena das sanções não privativas de liberdade e, portanto, sua vinculação à política penitenciária, existem características que geram o questionamento sobre se ela deve ser gerida, no âmbito do Ministério da Justiça, na mesma diretoria responsável pela política prisional.

A geração de vagas na área de penas alternativas depende da gestão de redes sociais e da implementação de novos modelos de sanção e de solução de conflitos. Assim, enquanto o gestor responsável pela geração de vagas no sistema prisional deve ter conhecimento sobre características arquitetônicas ou de segurança do estabelecimento prisional, o de penas alternativas deve identificar formas de credenciamento de instituições e fomentar novos modelos de responsabilização dos autores de delito.

Os mecanismos de aplicação de penas e medidas alternativas exercem grande influência nos seus resultados, de modo que a política que dela trata não pode se ater exclusivamente à execução da pena, mas também à fase de aplicação. Tal característica implica a necessidade de maior interação com o sistema de justiça, para que se incentivem mecanismos que promovam celeridade e melhor adequação dos procedimentos de aplicação de pena ao de execução.<sup>3</sup>

3 Sobre o tema, ver capítulo 3.2

Ainda, como as sanções não privativas de liberdade são cumpridas em meio aberto, o desenvolvimento dessa política exige a articulação com políticas já existentes, de modo diverso do que ocorre com o sistema prisional.

A política de penas alternativas também propicia maior possibilidade de interação com a vítima, para promoção da reparação do seu dano ou redução da sua vulnerabilidade social.<sup>4</sup>

Essas características levam ao questionamento sobre se o atual enquadramento institucional das penas e medidas alternativas como coordenação da Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP), também responsável pela gestão da questão prisional, é adequado.

Pela inadequação desse formato, argumenta-se que o conhecimento exigido do gestor responsável pela execução da política de penas e medidas alternativas é bastante diferente do necessário para o responsável pela política prisional. São perfis distintos, considerados até mesmo inconciliáveis no nível de execução.

Nesse sentido, posicionou-se Heloisa Adario, ao ser entrevistada. Para a ex-coordenadora do programa, as penas e medidas alternativas estão centradas em bases muito distintas das da privação de liberdade. Para aquelas, é necessário trabalhar junto à comunidade, fazer interseções com outras políticas públicas, relacionar-se com redes sociais. Exige-se, portanto, uma prática política diferenciada da necessária para a construção e gestão de presídios.

Também se argumenta que, dada a característica da política de penas e medidas alternativas, que precisa ser afirmativa, como destacado no tópico 2.6, deixar sob a responsabilidade do mesmo gestor o ordenamento de despesas para o sistema prisional e para as penas e medidas alternativas implica enorme desvantagem para essa política, visto que as pressões naturais se dão para que o dinheiro seja investido em presídios.

Assim, a permanência do programa de penas e medidas alternativas na mesma diretoria responsável pela gestão prisional é considerada um dos grandes entraves para o melhor desenvolvimento da política. Argumenta-se que a possibilidade de promover rompimento de paradigmas e investir em novas formas de gestão é prejudicada pelo constante embate com a cultura vigente na gestão prisional.

4 Sobre o tema, ver capítulo 3.3

Em sentido contrário, defende-se que as políticas penitenciárias devem ser administradas de modo coerente e complementar, o que justificaria a reunião dos temas na mesma diretoria. Nessa linha, entende-se não haver incompatibilidade entre as agendas dessas duas políticas.

Pode-se inclusive afirmar que há consenso de que, em determinado nível, a gestão prisional e a de penas e medidas alternativas devem se encontrar. A divergência está no estágio em que essa convergência deve acontecer, pois nem mesmo a permanência da política de penas e medidas alternativas no Depen é consensual.

De todo modo, acredita-se que a autonomia no ordenamento de despesas e a maior liberdade na condução da política não privativa de liberdade são fatores fundamentais para que as penas e medidas alternativas possam assumir papel de maior relevância na política criminal brasileira.

## 2.8 O PROBLEMA DA CONTABILIDADE: COMPARAÇÕES NUMÉRICAS COM A PRISÃO

Manchetes em diversos jornais de circulação nacional recentemente destacaram que a aplicação de penas e medidas alternativas superou a de aplicação da pena de prisão no território nacional.

Para parte dos órgãos do sistema de execução, essa afirmação não é considerada correta, especialmente diante da inexistência de definições sobre a metodologia a ser adotada para promover a comparação quantitativa entre a pena de prisão e as sanções alternativas.

Uma das polêmicas sobre a metodologia a ser utilizada para confrontar o número de cumpridores de sanções não privativas de liberdade ao dos encarcerados recai sobre as medidas alternativas. Uma corrente afirma que não se pode comparar uma sanção aplicada por meio de sentença penal condenatória com outra aplicada por meio de transação penal ou suspensão condicional do processo, visto que nesses casos não há o reconhecimento de culpa. Do outro lado está quem defende que as medidas alternativas, por constituírem sanção estatal e solucionarem conflito de natureza penal, não podem ser ignoradas nessa contabilidade.



As dúvidas estão, também, no procedimento de contagem. 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.

Ou seja, o procedimento de consolidação das informações da pena privativa de liberdade e das sanções alternativas não permitiria comparação entre essas duas modalidades de pena, pois os parâmetros utilizados para cada uma delas é diferente (no caso da prisão, o dado refere-se às penas em execução e, no caso das sanções alternativas, às penas cujo cumprimento fora iniciado). Entretanto, afirma-se que, de forma não científica, é possível dizer que os dados hoje disponíveis sinalizam que as sanções de natureza não privativa de liberdade já superaram as de prisão.

Embora exista esse impasse, é reconhecida a relevância da informação para a condução da política e que deve existir empenho para garantir a coleta fidedigna de dados sobre aplicação e execução de penas e medidas alternativas, bem como a definição de parâmetros procedimentais que permitam a comparação entre o índice de encarceramento e o de aplicação de penas e medidas alternativas.

## 2.9 PRESOS PROVISÓRIOS SUJEITOS À CONDENAÇÃO POR PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS

Característica essencial das penas e medidas alternativas é que elas se constituem como sanção que não implica a privação de liberdade. Ante o perfil do autor do fato e da conduta praticada, a melhor maneira de promover sua responsabilização são as sanções a serem cumpridas em meio aberto. Nesses casos, a prisão, dadas suas consequências sociais e econômicas, é intervenção a ser evitada.

No entanto, embora pareça contraditório, ainda é grande o número de réus sancionados por penas ou medidas que aguardam o julgamento do seu processo preso provisoriamente.

Esse fenômeno foi identificado por pesquisa realizada em cinco unidades da federação brasileira, a saber, Belém, Distrito Federal, São Paulo, Pernambuco e Porto Alegre, em processos de furto.

Constatou-se que, nas localidades pesquisadas, embora para a maioria dos réus sejam aplicadas penas e medidas alternativas, grande parte deles passa pela prisão cautelar. Assim concluiu Barreto (2007):

*Verifica-se que dos processos concluídos em que houve aplicação de pena, mais de dois terços resultaram em alternativa à prisão em São Paulo, Recife, Belém e Distrito Federal. Apenas em Porto Alegre este número é inferior a 50% [...].*

*O tempo médio de prisão provisória para réus cujo processo teve como conclusão alguma medida alternativa à prisão é bastante significativo. Por exemplo, em todas as cidades, o tempo médio de prisão provisória dos réus condenados a cumprir penas restritivas de direito foi superior a um mês, sendo que em Recife esse número superou quatro meses e em Belém quase chegou a 10 meses.*

É o que se pode observar das Tabelas 2 e 3, a seguir.

**Tabela 2 – Distribuição de Feitos Concluídos com Aplicação de Pena por Tipo de Condenação (Em %)**

Tipo de condenação	REC	BEL	DF	SÃO	POA
Prisão	22,75	14,08	19,06	29,22	22,95
Regime aberto	1,85	17,23	12,19	0,95	27,87
Alternativa	75,40	68,70	68,75	69,83	49,18
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Barreto, 2007

**Tabela 3 – Tempo Médio de Prisão por Tipo de Pena**  
(Em dias)

Tipo de Pena	REC	BEL	DF	SÃO	POA
Suspensão cond. processo	43,93	118,26	9,15	25,04	17,60
Restritiva de direito	128,75	285,17	39,84	71,59	33,26
Regime aberto	129,69	388,24	55,91	-	56,73

Fonte: Barreto, 2007

Os resultados da pesquisa chamam a atenção porque indicam que essa realidade pode ser sistemática não apenas para o delito de furto, mas também para os demais crimes sujeitos ao flagrante aos quais as penas restritivas de direitos são aplicáveis.

É que se identificou que a prisão provisória acontece especialmente porque, em alguns casos, o sistema de justiça demora a fazer a análise do cabimento da manutenção da prisão em flagrante, de modo que as pessoas permanecem presas sem qualquer motivação judicial, por simples inércia. Em outros casos, porque existe uma inversão na lógica de análise sobre a necessidade dessas prisões, com a maior tendência de se manter presos aqueles que já se encontram encarcerados em razão do auto de prisão em flagrante (BARRETO, 2007).

Para enfrentar esse problema, a Conapa realizou diversas gestões, como envio de ofícios aos Tribunais de Justiça para se incentivar a análise do cabimento da prisão cautelar tão logo o juiz tenha conhecimento do auto de prisão em flagrante, bem como articulação com o colégio dos corregedores da Justiça estadual e com o Conselho Nacional de Justiça para alertar sobre o problema.

Também a CGPMA firmou convênios para fortalecer a assistência jurídica dos réus sujeitos às penas e medidas alternativas e que se encontram em prisão cautelar.

Acredita-se que o uso da prisão provisória em casos de réus sujeitos às penas e medidas alternativas é um grave problema a ser enfrentado, não só porque o uso da cautelar deve se restringir a hipóteses extremas, em princípio incompatíveis com o perfil dos réus sujeitos às penas e medidas alternativas, como também porque o seu uso interfere nas funções a que as sanções não privativas de liberdade são destinadas, reduzindo o seu potencial de obter resultados positivos nas intervenções realizadas.

## 2.10 O FENÔMENO DA AMPLIAÇÃO DA REDE: PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS COMO ESTRATÉGIA DE DESENCARCERAMENTO

O surgimento das penas e medidas alternativas como instrumento de política criminal foi fundado no princípio da intervenção mínima, segundo o qual o direito penal – e, em especial, a pena de prisão – deve ser utilizado como último recurso para o enfrentamento de comportamentos definidos como crime.

No entanto, o desenvolvimento de políticas não privativas de liberdade em diversos países levou ao questionamento sobre se de fato essas alternativas têm servido para reduzir a intervenção penal ou, ao contrário, para alargar a ação do estado e contribuir para a criminalização de condutas que antes eram tratadas de outro modo, ampliando, dessa forma, a rede de controle penal. É o que explica Azevedo (2005):

*Sob a aparência de reforma humanitária, a expansão dos “substitutivos penais” sem a necessária disciplina legal e sem adequado planejamento para viabilizar sua aplicação e fiscalização, pode significar uma nova fase de exasperação das penas, sob a desculpa da necessidade de resultados mais eficazes no combate à criminalidade.*

No Brasil, desde a implantação do programa nacional de penas e medidas alternativas, o número de sanções dessa natureza contabilizado pelo Ministério da Justiça aumentou significativamente. Ao mesmo tempo, entretanto, não se observou a redução do número de presos no país. Diante dessa realidade, Castilho (2010) sustenta que:

*The Brazilian experience in implementing a national policy for alternative penalties and measures to prison presents successful results in increasing punitive control and in the way it monitor their enforcement. But it did not reduce the overcrowding, which was its stated goal. Therefore, the central issue to be discussed in Brazil and other countries is the growing demand for criminalization and incarceration. Once limited the penal intervention and concurrently withdrawn restrictions on the use of alternatives to prison, the Brazilian experience in the enforcement of alternative penalties and measures can serve as a positive reference to its application to current customers of prisons, effectively reaching the goal of reducing the rate of incarceration.*

Sobre o tema, é importante destacar que a legislação penal brasileira não possibilitou a aplicação de penas e medidas alternativas a crimes que geravam condenações à pena de prisão. Os delitos que atualmente estão sujeitos a sanções alternativas acabavam prescrevendo ou resultando em condenação ao regime aberto, que, na maioria das unidades da federação, revertia-se em regime domiciliar (não ocupando, portanto, vagas no sistema prisional).

Foi o que explicou Airton Aloisio Michels em sua entrevista. Segundo o atual Diretor-Geral do Depen, que atuou como promotor de justiça na primeira vara destinada à aplicação de penas e medidas alternativas de Porto Alegre, o infrator atualmente sujeito às penas e medidas alternativas dificilmente chegava a ser julgado. Segundo ele, a maioria dos casos sequer era investigada, pois as delegacias de polícia tinham outras prioridades.

Por essa razão, não seria esperado que o crescimento na aplicação das penas e medidas alternativas resultasse em redução da aplicação da pena privativa de liberdade. Entretanto, mesmo que não se altere a legislação vigente, identificam-se pontos em que as penas e medidas alternativas podem auxiliar na redução do encarceramento.

O principal deles é o universo de presos provisórios que ao fim do processo criminal acabam sendo condenados ao cumprimento de penas alternativas. Embora pareça contraditório, esse fenômeno atinge número significativo de pessoas encarceradas provisoriamente no Brasil, como demonstrado no tópico 2.9.

O desenvolvimento de ações com vistas a reduzir o emprego da prisão provisória em casos de réus sujeitos às penas e medidas alternativas pode ter significativo impacto na política prisional, como explicou Márcia de Alencar Araújo, em sua entrevista. Para a gestora, a banalização da prisão provisória no Brasil gerou, nos casos das penas e medidas alternativas, uma distorção, cujo enfrentamento constitui verdadeira política de desencarceramento.

Sustenta-se, ainda, que a possibilidade de se aplicar sanções não privativas de liberdade a crimes hoje puníveis com a pena de prisão pode crescer na medida em que o programa de penas e medidas alternativas ganhe força institucional e credibilidade social.

No entanto, é reconhecido que a tendência no campo do controle penal é a sua ampliação, de forma que evitar que as sanções não privativas de liberdade se tornem um movimento contrário ao da descriminalização e fazer com que elas sejam mecanismo real da redução do encarceramento, deve ser esforço contínuo da política nacional de penas e medidas alternativas.



### **3 TEMAS QUE PODEM INFLUENCIAR O MODO DE SE FAZER POLÍTICA CRIMINAL ALTERNATIVA À PRISÃO**

Como se observou no Capítulo 1, até o momento, o foco da política nacional de penas e medidas alternativas foi o de vencer a resistência para a aplicação desse tipo de sanção, bem como propiciar a criação de estrutura mínima para garantir a sua execução.

O crescimento do número de penas e medidas aplicadas e a consolidação do modelo de monitoramento dessas sanções em todo o Brasil permitiram o surgimento de experiências diversificadas e de modelos inovadores de aplicação e execução desse tipo de sanção.

Esses temas ainda não foram introduzidos de forma contínua na política nacional de sanções não privativas de liberdade, senão como iniciativas tópicas e esparsas.

A seguir, serão destacadas algumas características identificadas nessas experiências ou apontadas por pesquisas, que se apresentam como oportunidades de melhoramento no modo de se fazer a política de penas e medidas alternativas.

### **3.1 PROJETOS TEMÁTICOS: POLÍTICA CRIMINAL PENSADA DE ACORDO COM O TIPO DE CONDUTA CRIMINALIZADA**

A experiência prática nas varas, juizados e centrais de medidas alternativas têm percorrido um caminho linear no sentido de se tentar adequar a forma de aplicar penas e medidas alternativas de acordo com o tipo de delito analisado.

Ainda em seu segundo ano de existência, a Conapa promoveu debates com gestores do programa de saúde mental do Ministério da Saúde sobre a possibilidade de encaminhamento de pessoas que praticaram delitos relacionados ao uso de drogas ilícitas.

Essa discussão, que envolvia o embate entre as linhas da “justiça terapêutica”, que defendia a possibilidade da imposição judicial do réu a um tratamento médico e as linhas de “redução de danos”, contrárias àquela posição, mas abertas à viabilidade de encaminhamentos não obrigatórios pela Justiça desses usuários à rede de saúde, foi um dos primeiros exemplos de como a política de penas e medidas alternativas pode ser pensada de acordo com áreas temáticas.

No mesmo sentido, seguiram-se as discussões sobre violência doméstica e familiar contra a mulher. A prática corrente nos juizados especiais criminais de se aplicar cestas básicas aos homens que agrediam suas companheiras e o modo como as conciliações eram conduzidas nesses juizados provocaram fortes críticas quanto à aplicação dessas medidas a esse tipo de delito. Argumentava-se que, além de serem inefetivas, elas geravam sentimento de impunidade e, algumas vezes, implicavam mais ônus para a vítima, que podia continuar convivendo com o agressor e acabar ela mesma arcando com os custos da sanção aplicada.

No entanto, experiências pontuais demonstravam que a implementação de medidas como grupos de responsabilização para os agressores podiam ter efeito positivo na intervenção do sistema de justiça nesse tipo de violência.

Essa realidade teve reflexos na Conapa, que criou as subcomissões de entorpecentes e de gênero, destinadas a discutir as políticas direcionadas a cada uma dessas áreas.

Observou-se, também, a especialização de algumas estruturas de penas e medidas alternativas nas unidades da federação por área temática, como é o caso da Central de Medidas Alternativas do MPDFT, que criou os setores de violência doméstica e maus tratos, de entorpecentes e de meio ambiente;<sup>5</sup> e da Superintendência de Prevenção à Criminalidade da Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais, que desenvolve projetos temáticos nas áreas de “vivência sócio familiar, uso de substâncias psicoativas [...], educação de trânsito e ambiental, dentre outras temáticas relevantes” (LEITE, 2009).

Importante reflexo dessa realidade na política nacional foi a criação, no VI Conepa, da feira de conhecimento, que teve por objetivo premiar as melhores práticas de penas e medidas alternativas, entre elas, projetos temáticos na área de gênero, entorpecentes, trânsito e meio ambiente. Diversas inscrições foram realizadas, demonstrando a força do modelo.

A implementação dessas iniciativas costuma vir acompanhada de diversos debates de origem política e procedimental, importantes para dar legitimidade ao trabalho desenvolvido. Como exemplos desses questionamentos, estão as discussões anteriormente descritas que foram travadas com o programa de saúde mental do Ministério da Saúde e também com a Secretaria de Políticas para as Mulheres. Muito se tem escrito sobre a adequação do atendimento psicossocial ou de grupos de responsabilização nos casos de violência doméstica e de abuso de álcool e outras drogas.

A tendência, portanto, é o da necessidade de inclusão desse fenômeno na política nacional de penas e medidas alternativas. É necessário que se acompanhe e mesmo incentive a criação de novos modelos de sanção, adequados a cada tipo de crime, não só para verificar a viabilidade de implementação de projetos dessa natureza, como para promover

5 Descrição disponível na página do Ministério Público do Distrito Federal na internet: <[http://www.mpdft.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&task=blogsection&id=53&Itemid=276](http://www.mpdft.gov.br/portal/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=53&Itemid=276)>.

os debates e avaliações necessárias à identificação da legitimidade e adequação dessa nova forma de se fazer política criminal.

### 3.2 A IMPORTÂNCIA DOS PROCEDIMENTOS

Outro importante aspecto que tem demonstrado influenciar na efetividade das penas e medidas alternativas é o procedimento adotado para viabilizar a intervenção judicial quando da prática do delito.

Pesquisas realizadas apontam que o rito utilizado na aplicação das penas e medidas alternativas pode exercer influência decisiva nos resultados alcançados com a aplicação desse tipo de sanção, desde a diminuição do uso da prisão provisória até reflexos nos índices de reincidência, como será demonstrado nos dois tópicos a seguir.

#### 3.2.1 Ausência de celeridade e suas consequências

No processo criminal tradicional, quando há investigação por inquérito policial, denúncia, instrução, sentença, recurso e posterior envio de carta de sentença para o juiz da execução, é comum que a execução da pena alternativa tenha início no mínimo dois anos após a data do fato.

Essa demora entre a prática do fato e o início da execução penal costuma trazer dificuldades para garantir a aplicação da lei penal, seja por propiciar o abuso da prisão provisória, seja por dificultar o início da execução penal.

Atualmente, ainda há casos de réus condenados ao cumprimento de penas e medidas alternativas que passam pela prisão provisória, como demonstrado no item 2.9. Pesquisas apontam que o uso abusivo da prisão provisória em casos de condenação a penas e medidas alternativas pode estar relacionado à falta de celeridade na tramitação dos feitos e à falta de efetividade no cumprimento de decisões judiciais. Nesse sentido, concluiu estudo organizado por Castilho e Barreto (2009): “a baixa eficiência da agência judicial é um dos fatores que pode explicar a manutenção da cultura da prisão provisória”.

Isso significa que a existência de mecanismos que promovam maior celeridade processual e que ampliem a eficácia das decisões judiciais pode contribuir para a redução do uso abusivo da prisão provisória para réus com esse perfil.

A ausência de celeridade no processo de conhecimento pode também ter reflexos diretos na execução penal. Como informou Barreto (2009), quanto mais demorado é o processo criminal, menores são as chances de se viabilizar o cumprimento da pena restritiva de direito. Esse fenômeno pode ser explicado pelo fato de que quanto maior é o tempo transcorrido, mais difícil será localizar o condenado ou motivá-lo a cumprir a sanção.

Assim, para que se evite o uso abusivo da prisão provisória e se garanta a aplicação da lei penal no caso das sanções não privativas de liberdade, é importante que sejam incentivados procedimentos processuais que possibilitem dar maior celeridade à persecução penal dos delitos sujeitos a esse tipo de sanção.

### 3.2.2 Relação entre procedimento e efetividade

Outro importante aspecto apontado por estudos nessa área é o de que pode existir relação entre o procedimento processual adotado e a efetividade da sanção alternativa aplicada.

Pesquisa organizada por Castilho e Barreto (2009) demonstrou que réus sujeitos às sanções não privativas de liberdade que foram beneficiados com a suspensão condicional do processo tiveram índices de reincidência significativamente menores que os que sofreram uma condenação penal.

Aqueles que tiveram seus feitos suspensos apresentaram índices inferiores a 25%, enquanto os condenados tiveram índices próximos a 50%. Observou-se, ainda, que o número de cumprimento das medidas aplicadas na suspensão processual foi significativamente superior à encontrada para os réus condenados. As autoras apresentam a seguinte explicação para esse comportamento:

*O índice de reincidência apresentado nos casos de suspensão condicional do processo foi significativamente inferior a todos*

*os apresentados nos demais tipos de conclusão do processo. Enquanto a diferença entre os regimes aberto, semiaberto e fechado variou entre 3 e 12 pontos percentuais, no caso de suspensão condicional do processo essa diferença foi de 11 a 31 pontos percentuais, sendo que, em todos os casos, a suspensão condicional do processo apresentou os menores índices de reincidência. Uma explicação possível para esse comportamento, que surgiu como zona de sentido nas entrevistas realizadas, é o fato de que, na suspensão condicional do processo, a sentença não é pública, ou seja, o réu pode obter o “nada consta” e, além disso, mantém o status de réu primário. Assim, o efeito estigmatizador do processo penal é atenuado.*

[...]

*É de se ressaltar, ainda, que a suspensão condicional do processo foi, entre os institutos que permitem a aplicação de sanção diversa da privação de liberdade, o que teve maior índice de cumprimento, além de ter sua execução iniciada em curto prazo após o fato.*

As conclusões da referida pesquisa sinalizam que o procedimento adotado para a aplicação de pena e medida alternativa pode influenciar diretamente na sua efetividade.

Conclusões no mesmo sentido são indicadas pelos estudos realizados sobre conciliação, justiça restaurativa e mediação penal.

Com objetivos diferentes, cada um desses mecanismos traça novos procedimentos para lidar com o conflito de natureza penal. A interação entre autor e vítima; entre aquele e a comunidade atingida pelo delito; a possibilidade de que interesses de natureza cível sejam abordados ao mesmo tempo em que se busca solução para a questão penal, são novas formas procedimentais de abordar o delito, que produzem impacto direto nos resultados da intervenção realizada. Nesse sentido, apontam pesquisas realizadas sobre o tema:

*Há mais de 300 programas (de mediação entre vítima e ofensor) nos Estados Unidos e mais de 500 na Europa. As análises destes programas vêm demonstrando um aprimoramento na relação vítima-infrator, a redução do medo na vítima e maior*

*probabilidade do cumprimento do acordo por parte do infrator.*  
(PAZ; PAZ, 2005)

A experiência brasileira nos informa também que a introdução de novos modelos procedimentais deve ser acompanhada com o mesmo cuidado que o tipo de sanção aplicada.

Um caso bastante estudado sobre o tema foi o da inclusão dos casos de violência doméstica na competência dos juizados especiais criminais. Observou-se que a submissão do agressor e da vítima a conciliações nos moldes previstos pela Lei nº 9.099/95 gerou uma avalanche de arquivamentos em razão da renúncia da vítima, solução apontada não apenas como inadequada, mas legitimadora da violência com base no gênero, como informa Faisting (2008):

*A crítica à lei [9.099/95], portanto, parte do pressuposto de que o novo procedimento, além de não alterar a lógica de preservação da família ou do casamento, ainda passou a operar não mais com a absolvição do agressor e sim com o arquivamento massivo dos processos através da renúncia da vítima. É assim que, segundo o paradigma de gênero, o juiz acaba reforçando a privatização da violência porque, como representante de uma instituição pública, reproduz o seu entendimento de comportamentos adequados da esfera privada, ou seja, "dessa forma, o juiz leva para público (Judiciário) o seu próprio entendimento acerca da violência e sobre as mulheres que recorrem ao Poder Judiciário" (CAMPOS, 2003, p. 161).*

Assim, embora a busca da pacificação social almejada pela Lei nº 9.099/95 tenha se mostrado positiva para alguns tipos de delito, no caso da violência doméstica e familiar contra a mulher, o modo como as conciliações eram realizadas demonstraram-se inadequadas para o enfrentamento desse tipo de delinquência.

Essas constatações indicam que o procedimento adotado para viabilizar intervenções de natureza não privativa de liberdade aos crimes a elas sujeitos é questão que exerce influência significativa na gestão criminal alternativa à prisão, de forma que possa se tornar objeto de interesse dessa política.

### 3.3 PARTICIPAÇÃO DAS VÍTIMAS

Embora tradicionalmente a vítima tenha sido afastada do Direito Penal e do Processo Penal brasileiros, que adotaram como paradigma a expropriação do conflito pelo Estado, a legislação pertinente às penas e medidas alternativas vêm, paulatinamente, mitigando essa concepção e possibilitando cada vez mais a participação da vítima no processo penal, bem como a consideração de seus direitos quando da solução do conflito dessa natureza.

A primeira alteração significativa nesse sentido ocorreu com a edição da Lei nº 9.099/95, que criou os Juizados Especiais Criminais. O referido diploma legal previu a realização de audiência de conciliação entre autor do fato e vítima nos casos de crimes de ação penal privada ou pública condicionada à representação, bem como a possibilidade, nesses casos, de declaração da extinção de punibilidade quando houver a composição civil. Essa lei também previu a possibilidade de suspensão condicional do processo penal, enumerando como medida obrigatória a reparação dos danos da vítima.

Maria Espéria Moura, ao ser entrevistada, destacou experiência de participação da vítima desenvolvida no Paraná. Na Vara de execuções de penas e medidas alternativas em que atuava, a vítima era sempre chamada para as propostas de suspensão condicional do processo, quando se buscavam acordos de reparação de danos para a vítima, como condição para a concessão do benefício. Segundo a promotora, a reação da vítima nesses casos era positiva e a sociedade acabava tendo também uma resposta melhor.

Igualmente, a Lei nº 9.714/97 inovou de forma significativa nesse campo, pois inseriu no rol de penas restritivas de direitos a prestação pecuniária, que pode ser destinada à vítima ou a seus dependentes.

Outra relevante inovação foi produzida pela Lei nº 11.340/06, denominada Lei Maria da Penha, que previu a possibilidade de estabelecimento de medidas de proteção para a vítima, a necessidade de que elas tenham assessoria jurídica durante todos os atos processuais, bem como a criação de mecanismos de integração de políticas públicas de proteção a elas destinadas.



Observa-se, ainda, que estão sendo desenvolvidas em diversas localidades brasileiras experiências com base nos princípios que orientam a justiça restaurativa e a mediação penal, as quais resgatam a vítima para a solução dos conflitos penais.

Essa inserção da vítima no debate sobre as alternativas à prisão trouxe à tona não apenas o tema sobre como lidar com esse novo sujeito no processo penal, como também a possibilidade de se estreitar a conexão entre o direito penal e os demais ramos do direito.

Em regra, quando a demanda da vítima chega ao sistema de justiça criminal esta não se resume à sanção criminal. Ela busca também a indenização de seus danos, a solução de questões na área de família, medidas de proteção.

Sobre o tema, cabe destacar conclusão de pesquisa desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), no âmbito do projeto "Pensando o Direito", da Secretaria de Assuntos Legislativos, do Ministério da Justiça, no seguinte sentido:

*A análise dos casos estudos revelou, em contextos de maior proteção e participação da vítima, sobretudo nos procedimentos de juizado de violência doméstica, que as pretensões punitivas eram sobrepostas por expectativas de proteção pessoal, solução do conflito e reparação. Em poucos casos a pena de prisão foi mencionada como uma hipótese desejada e, mesmo nesses momentos, ela pareceu desempenhar, no imaginário das vítimas, mais um papel intimidatório do que propriamente retributivo. (IBCCRIM, 2010)*

A inserção da vítima no debate sobre política criminal alternativa à prisão foi considerada de relevância por diversos gestores entrevistados, a exemplo de Maurício Kuehne, para quem a vítima deve ser trazida para a mesa de negociação e não deve jamais ser esquecida.

Todo esse quadro aponta para o fato de que a participação da vítima exerce impacto nas penas e medidas alternativas, de modo que esse tema pode ser incorporado às gestões dessa política.

### 3.4 PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS: UM CAMPO ABERTO PARA A INOVAÇÃO

As Experiências desenvolvidas de forma pontual em diversas unidades da federação brasileira e as pesquisas realizadas demonstram que a legislação brasileira dá abertura para o desenvolvimento de políticas criminais alternativas à prisão diversificadas. Trata-se de campo que propicia a criação e a inovação.

Foi o que defendeu Elizabeth Sússekkind, para quem, na área de penas e medidas alternativas, a tendência é o crescimento, a ampliação do leque de possibilidades, tornar-se uma área mais criativa.

No entanto, o desenvolvimento de experiências criativas demanda estruturação complexa, com a articulação de diversos órgãos, rompimento de resistência cultural e mobilização de novas estruturas, o que torna o surgimento de iniciativas desse nível de difícil implementação.

Da forma como vem acontecendo, via de regra, iniciativas dessa natureza dependem do empenho de autoridades individuais, que nem sempre conseguem fazer os projetos ter a institucionalização e a sustentabilidade desejada.

Essa característica pode ter relação com a ausência de políticas públicas desenvolvidas para incentivar o surgimento de novos modelos de política criminal alternativa à prisão ou avaliar os que vêm sendo desenvolvidos.

Como defendeu Ivo Corrêa, em sua entrevista, é importante que o poder público incentive a inovação, promova modelos criativos de política criminal alternativa à prisão. Em sua visão, a sociedade brasileira evoluiu bastante, enquanto os modelos de gestão nessa área permanecem iguais há muito tempo. Para o ex-diretor de políticas penitenciárias, o investimento em processos criativos pode auxiliar na evolução da política criminal, trazendo mais eficiência para o sistema.

Este é um dos grandes desafios que se apresenta para a política de penas e medidas alternativas no momento. Vencida a etapa mais crítica da resistência à aplicação e ausência de estruturação do setor, dar o passo no sentido de se tornar uma política que promova a criação de modelos de política criminal centrados na não privação da liberdade, que apresentem resultados de cada vez maior excelência.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação da Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (Cenapa), em 12 de setembro de 2000, no âmbito da Secretaria Nacional de Justiça, marcou uma nova fase na política criminal brasileira.

Ao longo desses dez anos, as ações implementadas pelo Ministério da Justiça contribuíram para que resistências à aplicação das penas e medidas alternativa fossem vencidas, bem como para que diversas unidades da federação criassem estruturas adequadas para a execução dessas sanções, com o devido acompanhamento e fiscalização.

Da existência de quatro núcleos de penas e medidas alternativas instalados em localidades esparsas, saltou-se para a existência de mais de trezentas centrais de penas e medidas alternativas e de vinte varas especializadas na execução desse tipo de sanção, que cobrem quase a totalidade dos estados brasileiros e Distrito Federal. Enquanto em 2002 foram contabilizadas a aplicação de 102.403 penas e medidas alternativas aplicadas, no ano de 2009, esse número havia saltado para 671.078.

Hoje, a política criminal alternativa à prisão brasileira é reconhecida como uma prática de excelência pela Organização das Nações Unidas e foi eleita pela primeira Conferência Nacional de Segurança Pública como um modelo a ser privilegiado dentro do sistema penitenciário brasileiro.

As conquistas obtidas no período indicam que investir nas alternativas à prisão é um caminho promissor. No entanto, deve-se reconhecer que ainda há muitos desafios a serem enfrentados e que a política pode avançar e ganhar novos contornos.

Avançar na implementação do sistema de penas e medidas alternativas, aprofundando o debate sobre as funções que cada um dos poderes e das unidades da federação devem assumir e clareando qual o papel das instituições da rede social nesse sistema; investir em tecnologia para o aprimoramento do monitoramento psicossocial; aperfeiçoar os mecanismos de gestão do Funpen para melhor se adequar às especificidades das sanções não privativas de liberdade; estabelecer os indicadores de qualidade na gestão da política, bem como criar sistemas de coleta de informações confiáveis sobre a aplicação de penas e medidas alternativas e definir parâmetros metodológicos para que se promova a comparação entre os índices de encarceramento e a aplicação das sanções

não privativas de liberdade, são questões que permearam o debate sobre a política durante esse período e que ainda se apresentam como desafios.

Da mesma forma, o reconhecimento de que a política precisa de melhor enquadramento funcional dentro do Ministério da Justiça, para ganhar autonomia de gestão e de ordenamento de despesas, é medida considerada fundamental para que a política possa se estabelecer como efetivamente capaz de induzir e fomentar uma política criminal não centrada na prisão.

A estrada até agora percorrida deixa indícios, ainda, de que a política nacional pode assimilar novos objetivos, que são identificados em diversas experiências desenvolvidas ao longo desses anos, em inovações que leis recentes introduziram ou ressaltados por pesquisas realizadas.

Nesse sentido, merecem destaque os projetos temáticos, em que a política criminal é pensada de acordo com o tipo de delito praticado; a importância que o procedimento exerce nos resultados da intervenção não privativa de liberdade, seja por influenciar na redução do uso abusivo da prisão provisória para os réus sujeitos a esse tipo de sanção ou na efetividade da aplicação da lei; e a centralidade que a vítima vem ganhando na legislação que trata das penas e medidas alternativas. Esses são temas que, se incorporados à política penitenciária não centrada na privação de liberdade, podem contribuir para um salto qualitativo na forma como se faz política criminal no Brasil.

Pensar novos modelos de gestão e a implementação de ideias criativas é, aliás, um dos grandes desafios que se impõe para o sistema de penas e medidas alternativas, que apresenta espaço muito propício para a inovação. Esse é um tema caro no campo da política criminal, o qual precisa dar resposta à sociedade brasileira, que obteve inúmeros avanços na última década, mas ainda sofre com graves problemas na área de segurança pública.

É sabido que fazer com que novos modelos sejam gestados na área de política criminal não é tarefa fácil, dada a diversidade de atores envolvidos no tema, as resistências culturais a serem enfrentadas e mesmo a criação de novas estruturas que são demandadas. Deve-se estar atento, também, aos perigos inerentes a novas gestões do controle penal, que têm como tendência a sua expansão e não a criação de forma que se atenua a intervenção do Estado na vida dos sujeitos.

No entanto, experiências desenvolvidas mostram que é possível superar esses obstáculos e desenvolver políticas alternativas à prisão eficientes no enfrentamento de prática de atos considerados nocivos para a sociedade e, ao mesmo tempo, na redução dos níveis de controle punitivo.

Nos últimos dez anos, as penas e as medidas alternativas avançaram significativamente, romperam resistências, instalaram-se nas mais diversas localidades nacionais e mostraram que têm potencial para se tornar, de fato, uma política criminal prioritária na agenda da segurança pública brasileira. No entanto, para que elas se afirmem como tal, é necessário investimento na área, bem como que a política aproveite a maturidade que alcançou e dê o salto qualitativo que as circunstâncias atuais permitem.



## REFERÊNCIAS

**ALBERNAZ, Elizabete; SILVA, Fabio Costa Moraes de Sá.** 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, p. 12-15, 2009.

**ALENCAR, Márcia de.** Análise qualitativa das penas e medidas alternativas: destinação e eficácia no Brasil. Cadernos Temáticos da CONSEG – segurança com cidadania nas penas e medidas alternativas, Brasília, Ministério da Justiça, n. 3, a. 1, p. 31-43, 2009.

**ARAÚJO, Márcia de Alencar.** Desafios para a concretização de um Sistema Nacional de Penas e Medidas Alternativas. Paper apresentado no 12º Congresso das Nações Unidas sobre prevenção ao crime e justiça criminal. Salvador, 2010

**AZEVEDO, Mônica Louise.** Penas Alternativas à prisão. Os substitutivos penais no sistema penal brasileiro. Curitiba: Juruá, 2005.

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

\_\_\_\_\_. O tempo entre o fato e o exercício do poder punitivo: a lentidão da justiça serve a alguém? Cadernos Temáticos da CONSEG – segurança com cidadania nas penas e medidas alternativas, Brasília, Ministério da Justiça, n. 3, a. 1, p. 44-49, 2009.

**CAMPOS, Carmen Hein.** Juizados Especiais Criminais e seu déficit teórico. Revistas Estudos Feministas, v. 11, n. 1, p. 155-170, 2003.

**CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de.** Alternatives do imprisonment in Brazil. Workshop Strategies and best practices to reduce the prison overcrowding. Panel 2: Strategies to reduce the prison population in the early stages of 'post sentencing and sentencing'. Paper apresentado no 12º Congresso das Nações Unidas sobre prevenção ao crime e justiça criminal. Salvador, 2010.

**CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; BARRETO, Fabiana Costa Oliveira.** Roubo e Furto no Distrito Federal: avaliação da efetividade das sanções não privativas de liberdade. Coleção "O que se pensa na Colina". Brasília: Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, v. 4, 2009.

**FAISTING, André Luiz.** Juizado Especial Criminal e violência doméstica: uma referência para o debate atual. Anais do seminário Fazendo Gênero 8 – Corpo, Violência e Poder realizado em Florianópolis, de 25 a 28 de agosto de 2008. Disponível em: <[http://www.fazendogenero8.ufsc.br/sts/ST17/Andre\\_Luiz\\_Faisting\\_17.pdf](http://www.fazendogenero8.ufsc.br/sts/ST17/Andre_Luiz_Faisting_17.pdf)>.

**FALEIROS, Vicente de Paula.** Penas alternativas valem a pena? Relatório final de pesquisa. Brasília: Tribunal de justiça do Distrito Federal e Territórios, 2001.

**GOMES, Geder Luiz Rocha.** A substituição da prisão. Alternativas penais: legitimidade e adequação. Salvador: Juspodivm, 2008.

**GOMES, Geder Luiz Rocha.** Alternativas penais frente à crise de legitimidade do sistema punitivo. Cadernos Temáticos da CONSEG – segurança com cidadania nas penas e medidas alternativas, Brasília, Ministério da Justiça, n. 3, a. 1, p. 16-30, 2009.

**GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.** Programa de Mediação de conflitos. Belo Horizonte: Ius editora, 2009.

**IBCCRIM, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais.** O papel da vítima do processo penal. Série Pensando o Direito, n. 24. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos, Ministério da Justiça, 2010.

**ILANUD, Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente.** Levantamento nacional sobre execução de penas alternativas: relatório final de pesquisa. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ87675D02ITEMIDF2A839578ED546609E22E2060BA1D7A0PTBRIE.htm>>.

**ILANUD, Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente; IBCCRIM, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais.** Implementação de programas de prestação de serviços à comunidade. Revista do Ilanud. São Paulo, n. 7, p. 5-33, 1998.

**JESUS, Joanice Maria Guimarães; NOGUEIRA, Maria Aparecida Lopes.** Cartilha do Núcleo de Justiça Restaurativa, extensão. Salvador: 2º Juizado Especial Criminal, Largo do Tanque, 2010.

**KAHN, Túlio.** Índice de criminalidade: construção e usos na área da segurança pública. Revista do Ilanud, São Paulo, n. 2, 1997.

**LEITE, Fabiana de Lima.** Prevenção social à criminalidade, a experiência de Minas Gerais. Belo Horizonte: Superintendência de Prevenção à Criminalidade, Secretaria de Estado de Minas Gerais, 2009.

**LEMOS, Carlos Eduardo Ribeiro.** Manual da Fiscalização de penas e medidas alternativas. Vitória: Tribunal de Justiça do Espírito Santo, 2010.

**MÁXIMO, Haroldo Correia de Oliveira.** A importância da criação de varas especializadas para a consolidação do programa nacional de apoio e acompanhamento às penas e medidas alternativas, do Ministério da Justiça. Revista do Instituto dos Magistrados do Ceará. Ceará, a. 7, n. 13, p. 145-158, jan.-jun, 2003.

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA.** Manual de Aplicação das penas e medidas alternativas. Prestação de serviços à comunidade, sanção educativa e socialmente útil. Brasília: Ministério da Justiça, 2000.

\_\_\_\_\_. Manual de monitoramento das penas e medidas alternativas. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, Central nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas, 2002.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ.** Cadernos do Ministério Público do Paraná. Edição especial Central de Execução de Penas e Medidas Alternativas de Curitiba. Curitiba: MPPR, 2000.

**MÜLLER, Vera Regina.** Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às penas e Medidas Alternativas-CENAPA. Brasília: Ministério da Justiça, 2001.

**PASSOS, Luisa de Marillac Xavier dos; PENSO, Maria Aparecida.** O papel da comunidade na aplicação e execução da justiça penal. Brasília: Esmpu, 2009.

**PAZ, Silvana Sandra; PAZ, Silvina Marcela.** Justiça restaurativa – processos possíveis. Mediação penal – verdade – justiça restaurativa. Justiça Restaurativa: coletânea de artigos. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005.

**RESENDE, Maria José Valgueiro Costa Resende (Coord.).** Vivenciando penas e medidas alternativas, teoria e prática. Recife: Bagaço, 2009.

**RODRIGUES, Ana Célia; PACHECO, Ana Paula Alves; ALMEIDA, Anna Claudia Campos de; LACERDA, Lenise Maria dos Santos Duarte Lacerda; BRANDÃO, Letícia de Oliveira; COSENDEY, Simone Medonça.** Violência doméstica: o trabalho em grupo com homens e mulheres. Rio de Janeiro: Central de penas e medidas alternativas à prisão da comarca de São Gonçalo, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 2010.

**SILVA, Fabio Costa Moraes de Sá; DUARTE, Daniela Barros.** Segurança com Cidadania nas Penas e Medidas Alternativas: princípios e diretrizes para a construção do sistema nacional de penas e medidas alternativas. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

**SOUZA, Alexandre Barreto de; ROCHA, Cinara Maria Carneiro; ARAUJO, Wagner Silva de.** Estruturas de suporte à decisão no Judiciário e no Ministério Público: o caso das centrais de apoio à aplicação de penas alternativas no Distrito Federal. Artigo apresentado no Encontro de Administração Pública e Governança – ENAPG, São Paulo, nov. 2006.