

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS DO ESTADO, DAS INSTITUIÇÕES E DA DEMOCRACIA

A APLICAÇÃO DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS

RELATÓRIO DE PESQUISA – SUMÁRIO EXECUTIVO

Novembro de 2014

APRESENTAÇÃO

A publicação da pesquisa “*A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas*”, realizada em parceria entre o Ministério da Justiça e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), é um marco na política de alternativas penais no Brasil. O trabalho realizado pela equipe coordenada pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, do IPEA, permite uma maior compreensão das práticas adotadas pelo sistema de justiça criminal e uma melhor orientação da política pública implementada no país nessa área.

Os achados da pesquisa confirmam algumas impressões dos atores que atuam com alternativas penais e com justiça criminal, mas, também, servem para desconstruir certos preconceitos. Entre eles, está a noção de que a concessão de liberdade provisória seria sinônimo de impunidade. Porém, o estudo constata que, mesmo quando os réus respondem ao processo em liberdade, a prescrição ocorre em apenas 13,7% dos casos, considerando os processos que tramitaram em varas criminais.

A despeito dessa constatação, a pesquisa confirma “*o sistemático, abusivo e desproporcional uso da prisão provisória pelo sistema de justiça no país*”. É gravíssima a informação de que em 37,2% dos casos pesquisados em que os réus estiveram presos provisoriamente não houve condenação à prisão ao final do processo. Projetando esse achado para o gritante número de presos provisórios no país, que ultrapassou a marca de 240 mil pessoas em dezembro de 2013, é provável que tenhamos cerca de 90 mil homens e mulheres encarcerados que, por diversas razões, não serão condenados à prisão, na maior parte dos casos com sentenças de absolvição ou condenação a penas alternativas.

A pesquisa se soma, também, a diversas outras publicações que revelam o sentido racial da política penal no Brasil. Levantamento realizado tanto em varas como em juizados permite análises importantes a esse respeito, sobretudo quanto à existência de maior número de réus negros nas varas criminais, onde a prisão é a regra, e maior quantidade de acusados brancos nos juizados, nos quais prevalece a aplicação de alternativas penais. Esses dados chamam, novamente, a atenção para os processos de construção de desigualdades e de reprodução de opressões nas instituições brasileiras, que conferem a cor negra aos nossos cárceres.

Considerada como um todo, a pesquisa permite uma compreensão essencial, que não pode deixar de ser mencionada nesta apresentação. A constatação de um certo descrédito quanto à aplicação das penas e medidas alternativas, a ausência dos juízes, promotores, defensores e até mesmo das partes nos atos processuais, o caráter burocrático das audiências de conciliação, todos esses elementos evidenciam que o

sistema de justiça não incorporou o sentido restaurativo às práticas alternativas à prisão. As alternativas penais são tratadas, assim, como mera possibilidade, e não como recursos que fazem parte de uma maneira de lidar com os conflitos sociais.

A formação e a prática dos operadores do sistema de justiça valorizam o litígio e não a solução restaurativa dos conflitos que chegam ao Judiciário. Não há encorajamento das partes, envolvimento dos operadores ou priorização institucional, justamente porque a Justiça segue majoritária e intencionalmente sendo retributiva. Seguindo desse modo, qualquer alternativa penal continuará sendo meramente burocrática e significará, sempre, aumento de controle, afastando-se de sua vocação como opção à privação da liberdade e do compromisso com a restauração das relações sociais.

Daí a necessidade de profunda transformação no sistema de justiça criminal do país, que deve assumir a falência do modelo de encarceramento em massa, passando a reconhecer o cárcere como última opção e privilegiando a aplicação efetiva de alternativas penais.

Victor Martins Pimenta

Coordenador-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas
Departamento Penitenciário Nacional
Ministério da Justiça

I- INTRODUÇÃO

Desde 2000, o Governo Federal executa, por intermédio do Ministério da Justiça (MJ), a política nacional de penas alternativas, com foco no apoio à criação de estruturas que viabilizem a execução dessas sanções no âmbito das unidades federativas. Criado em setembro do referido ano, a partir de proposta do Conselho Nacional de Política Penitenciária (CNPCP) e sob a gerência da Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CENAPA), o Programa Nacional de Apoio às Penas Alternativas tem como objetivo desobstruir óbices burocráticos e outros empecilhos criados por parte dos atores institucionais para aplicação e monitoramento das sanções alternativas, incentivando sua aplicação e apoiando a criação de Centrais de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas.

É necessário ampliar o conhecimento sobre o contexto que antecede essa modalidade de execução penal e a própria *aplicação* dessas penas e medidas pelo sistema de justiça brasileiro. Por exemplo, compreender de forma mais aprofundada as inovações recentes na política criminal brasileira que indicam a necessidade de repensar o lugar das penas e das medidas alternativas no sistema de justiça. Podem-se citar, de um lado, os óbices à aplicação desse tipo de medidas impostas pela Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) e, de outro, o aumento do leque de medidas cautelares à disposição do sistema de justiça, possibilitado pela Lei 12.403/2011 (a nova Lei das Cautelares). Adicionalmente, adensa-se a percepção de que o próprio sistema de justiça criminal, incluindo as polícias, o Ministério Público, o Judiciário e os advogados, com seus valores e éticas profissionais distintos, com as rotinas e os procedimentos específicos aos órgãos a que se vinculam, é portador de uma lógica de atuação que interfere diretamente sobre o que se concebe, na prática processual, como pena alternativa e sobre os fins a que se destina.

O Departamento Penitenciário Nacional (Depen/MJ), por meio da Coordenação-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas (CGPMA), estabeleceu acordo de cooperação técnica com o Ipea para realização do projeto “*A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas*”. O termo de referência acordado entre os dois órgãos

possibilitou a realização de um diagnóstico quanto à aplicação de penas e medidas alternativas. Quanto ao estudo quantitativo, pretendeu-se originalmente executar um levantamento retrospectivo sobre o fluxo da justiça criminal, desde a fase de execução penal até o inquérito policial. Para tanto, a pesquisa centrou-se em algumas unidades da federação que apresentam maior taxa de homicídios por habitantes, incluindo Alagoas (AL), Distrito Federal (DF), Espírito Santo (ES), Minas Gerais (MG), Pará (PA), Paraná (PR), Pernambuco (PE), Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP).

Construiu-se uma amostra para cada uma das unidades da federação selecionadas. Foram escolhidos processos distribuídos entre varas criminais e juizados especiais com baixa definitiva em 2011. Os formulários para coleta de dados foram compostos por questões fechadas que abrangiam, entre outras, variáveis relativas ao perfil sociodemográfico do autor e variáveis estritamente processuais, que pudessem fornecer subsídios para a compreensão do fluxo do sistema de justiça criminal.

Complementarmente à pesquisa quantitativa, trabalhou-se com um enfoque qualitativo. Com a vantagem de possibilitar a abordagem mais intensiva e pormenorizada do funcionamento rotineiro do sistema de justiça, a pesquisa qualitativa enfocou os órgãos onde se dá o desfecho do processamento do fluxo da justiça criminal, ou seja, o trabalho de campo envolveu a observação de audiências e a realização de entrevistas com magistrados e servidores de varas e juizados criminais, varas de execução penal e centrais de penas e medidas alternativas. De forma a diversificar os casos estudados, foram selecionadas cinco UFs dentre aquelas que tomam parte no estudo quantitativo, garantindo-se a inclusão de todas as regiões geográficas brasileiras. Em cada uma das UFs selecionadas a capital e uma cidade do interior foram objeto de investigação, com o intuito de confrontar as duas realidades, em termos de estrutura e procedimentos, de modo a tentar compreender seu impacto sobre a implementação das penas e medidas alternativas.

A expectativa é a de que os “achados” da pesquisa possam ajudar a esclarecer os meandros da aplicação e da execução das penas e medidas alternativas pelo sistema de justiça, contribuindo para apontar os desafios da política nacional.

II- RESULTADOS DO ESTUDO QUANTITATIVO

Primeiramente se abordarão os dados referentes aos processos tramitados em Varas Criminais. Posteriormente, se apresentarão os resultados quanto ao estudo dos processos de Juizados Especiais Criminais - JECRIMs (a partir da TABELA 9).

Na TABELA 1, observa-se que a maioria dos processos origina-se de inquéritos policiais instaurados a partir de flagrante.

TABELA 1. Varas criminais - Inquéritos instaurados a partir de:

	Frequência	%	% Acumulado
Flagrante	1.258	59,2	59,2
Portaria	740	34,8	94,0
Outro	127	6,0	100,0
Total	2125	100,0	

Fonte: Diest/Ipea.

Constata-se que 59,2% deles foram instruídos por um inquérito instaurado a partir da prisão em flagrante dos suspeitos e 34,8% a partir de inquéritos iniciados por portaria. Além disso, em 6% dos casos os acusados já se encontravam presos por motivos alheios ao processo. Ou seja, **em 65,2% dos processos analisados os acusados já se encontravam presos no momento da instauração dos inquéritos policiais.**

Passando da fase policial à denúncia. Vemos na TABELA 2 que a maioria das denúncias feitas pelo Ministério Público referem-se a pessoas mantidas presas.

TABELA 2. Varas criminais - O processo corria contra réu preso no momento da denúncia?

	Frequência	%
Não	842	45,4
Sim	1.012	54,6
Total	1.854	100

Fonte: Diest/Ipea.

A prisão provisória é a regra e não a exceção no Sistema de Justiça Brasileiro e há, em grande medida, a manutenção da prisão realizada na fase policial. Na parte qualitativa da pesquisa, verificou-se que a falta de uma defensoria ativa é um dos motivos que levam a que sejam mantidas as prisões cautelares, muitas vezes por delitos menores, como furtos simples, como furto de alicates de unha em lojas de departamento. Não obstante, outro fato que chamou bastante atenção da equipe, algumas vezes as prisões cautelares são mantidas como uma forma de prisão “terapêutica”, ou seja, uma oportunidade de desintoxicação do réu, caso se perceba seu envolvimento com drogas. Manter a prisão também é uma “estratégia” adotada quando se trata de pessoas em situação de rua, sem endereço fixo.

Como se evidencia na TABELA 3, a denúncia é aceita em 86,9% dos casos em que o acusado encontrava-se preso. Dentre o total de denúncias que são recebidas pelo juiz, 65,5% envolvem casos de flagrante.

TABELA 3. Processo em que a denúncia foi recebida pelo juiz por tipo de instauração de inquérito, segundo a condição do réu no momento da denúncia

	Réu em liberdade		Réu Preso		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Flagrante	318	39,1	874	86,9	1.192	65,5
Portaria	431	52,9	124	12,3	555	30,5
Outro	65	8,0	8	0,8	73	4,0
Total	814	100	1.006	100	1.820	100

Fonte: Diest / Ipea

A TABELA 4 mostra as sentenças. Verificou-se que **46,8% dos réus foram condenados a penas privativas de liberdade e 12,2% foram condenados a penas alternativas**. Além disso, **6,0% tiveram que cumprir algum tipo de medida alternativa**, enquanto que 0,2% cumpriram medidas de segurança. 19,7% foram absolvidos.

TABELA 4. Varas criminais - Tipos de sentenças

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

Fonte: Diest /Ipea.

Ou seja, 85% dos réus receberam algum tipo de sentença definitiva. Em cerca de 15% dos processos não houve sentença de mérito, mas tão somente sentenças terminativas relacionadas a eventos como a prescrição do crime, a desistência da vítima ou o arquivamento por falta de materialidade das provas.

De acordo com a TABELA 5, no caso dos réus que cumpriam prisão provisória, 62,8% foram condenados a penas privativas de liberdade, enquanto 17,3% foram absolvidos. Um número considerável de presos provisórios foi condenado a penas alternativas (9,4%) ou tiveram que cumprir medidas alternativas (3,0%). Somando-se ainda os casos de arquivamento (3,6%), prescrição (3,6%) e medida de segurança (0,2%), **constata-se que 37% dos réus que responderam ao processo presos sequer foram condenados a pena privativa de liberdade.**

Ou seja, o fato de que praticamente quatro em cada dez presos provisórios não recebem pena privativa de liberdade revela o sistemático, abusivo e desproporcional uso da prisão provisória pelo sistema de justiça no país.

TABELA 5. Varas criminais - Tipos de sentença segundo a situação do réu (prisão provisória ou não)

Tipo de Sentença	Prisão Provisória?			
	Não		Sim	
	Frequência	%	Frequência	%
Condenação a pena privativa de liberdade	254	25,2	852	62,8
Absolvição	232	23,0	235	17,3
Condenação a pena alternativa	160	15,9	128	9,4
Medida Alternativa	102	10,1	41	3,0
Medida de Segurança	2	0,2	3	0,2
Arquivamento	114	11,3	49	3,6
Prescrição	138	13,7	49	3,6
Desistência da Vítima	6	0,6	0	0,0
Total	1.008	100,0	1.357	100,0

Fonte: Diest /Ipea.

Já entre os réus que responderam o processo em liberdade, observou-se a seguinte distribuição das sentenças proferidas: 25,2% foram condenados à prisão, 23% foram absolvidos e 26,0% foram condenados a penas ou medidas alternativas. Também é importante notar que 25,6% desses réus tiveram seus processos arquivados por falta de provas ou por prescrição.

Em suma, podemos constatar que a condenação a pena privativa de liberdade é o tipo de sentença mais frequente (46,8%). Além disso, verifica-se que 92,8% dos réus que cumpriram prisão provisória receberam uma sentença de mérito, ao passo que, entre os réus que responderam o processo em liberdade, apenas 74,4% chegaram a uma sentença de mérito. Do total de processos que tinham sido arquivados, 72,5% correram com o réu em liberdade. O alto percentual de sentenças de mérito obtidas em casos em que os réus cumpriram prisão provisória (92,8%) pode ser explicado pela tramitação prioritária desses processos e maior facilidade de se praticar atos processuais. Não obstante, o percentual também elevado de sentenças de mérito em casos de réus que não cumpriram prisão provisória (74,4%) demonstra que a liberdade não se apresenta como óbice objetivo à conclusão dos processos criminais.

TABELA 6. Varas criminais - A defesa recorreu?

	Frequência	%	% Acumulado
Não	1.438	59,9	59,9
Sim, o réu aguardou em liberdade	427	17,8	77,7
Sim, o réu aguardou preso	537	22,4	100,0
Total	2.402	100,0	

Fonte: Diest/Ipea.

Como visto na TABELA 6, entre os réus condenados, 40,2% recorreram da sentença, sendo que apenas 17,8% deles aguardaram o recurso em liberdade. Ou seja, uma vez proferida a sentença de condenação, esta é cumprida imediatamente pela grande maioria dos réus. São poucos os processos com recursos capazes de adiar o cumprimento da sentença.

Cabe também explorar o perfil dos acusados. Com relação ao sexo dos autores, as informações contidas nos processos mostram que 90,3% dos acusados eram do sexo masculino e 9,7%, do feminino.

Já com relação aos dados raciais, as informações existentes nos processos criminais analisados não são muito precisas. Não foi possível determinar a cor dos autores em 30,9% dos casos. Dentre os processos que continham informações, **verificou-se que 41,9% dos acusados eram brancos e 57,6% negros.**

TABELA 7. Varas criminais - Perfil dos autores, por raça/cor.

Raça/cor	Frequência	%	% Acumulado
Branca	904	41,9	41,9
Negra	1243	57,6	99,5
Amarela	7	0,3	99,9
Indígena	3	0,1	100
Sem informação	966	-	
Total (válidos)	2.157	100	

Fonte: Diest/Ipea.

A mesma falta de informações foi uma dificuldade encontrada para aferir o grau de instrução dos acusados. Não foi possível determinar a escolaridade em 30,3% dos casos. Dentre os processos que continham informações, verificou-se que a maioria dos

acusados, 75,6%, tinha até o nível fundamental. Apenas 4% tinham nível superior, pelo menos incompleto.

TABELA 8. Varas criminais - Perfil dos autores, por grau de instrução.

Graus de instrução	Frequência	%	% Acumulado
Analfabeto	65	3,0	3,0
Sabe ler e escrever	212	9,8	12,8
Fundamental Incompleto	934	43,1	55,9
Fundamental Completo	427	19,7	75,6
Médio Incompleto	199	9,2	84,8
Médio Completo	243	11,2	96,0
Superior Incompleto	37	1,7	97,7
Superior Completo	50	2,3	100
Sem informação	940		
Total	2.167	100	

Fonte: Diest/Ipea.

Comparando esses dados com o perfil encontrado nos processos de Juizados Especiais Criminais, vemos diferenças. Por exemplo, proporção de mulheres é um pouco maior nos JECRIMs: são 20,6% de pessoas do sexo feminino, contra apenas 9,7% no caso das Varas Criminais.

Na TABELA 9 percebe-se que houve dificuldade em se levantar informações sobre a composição racial dos autores de fatos delitivos nos JECRIMs, não sendo possível identificar a raça/cor em mais de 50% dos casos. Porém, a partir dos processos que continham essa informação, é possível se observar uma grande diferença em relação às Varas, sendo que os acusados nos JECRIMs são em sua maioria brancos, 52,6%.

TABELA 9. Jecrims - Perfil dos autores, por raça/cor.

	Frequência	%	% Acumulada
Branca	222	52,6	52,6
Negra	195	46,2	98,8
Amarela	5	1,2	100
Sem informação	448	-	
Total	422	100	

Fonte: Diest/Ipea.

A TABELA 10 apresenta os dados sobre o grau de instrução dos autores constantes nos processos de JECRIMs. Não foi possível determinar a escolaridade em 30,3% dos casos. Dentre os processos que continham informações, verificou-se que a maioria dos acusados, 62%, tinha até o nível fundamental. 11,5% tinham nível superior, pelo menos incompleto.

TABELA 10. Jecrims - Perfil dos Autores, por nível de escolaridade

	Frequência	%	% Acumulada
Analfabeto	22	4,4	4,4
Sabe ler e escrever	54	10,7	15,0
Fundamental Incompleto	131	25,9	41,0
Fundamental Completo	106	21,0	62,0
Médio Incompleto	44	8,7	70,7
Médio Completo	90	17,8	88,5
Superior Incompleto	18	3,6	92,1
Superior Completo	40	7,9	100
Sem informação	223	-	
Total	505	100	

Fonte: Diest/Ipea.

Em contraste com as Varas Criminais, apenas uma pequena parcela dos casos dos JECRIMs envolveram prisão na fase policial.

TABELA 11. Jecrims - Houve prisão na fase policial?

	Frequência	%
Não	775	91,5
Sim	72	8,5
Total	847	100

Fonte: Diest/Ipea.

Dessas prisões, cerca de 45% foram revogadas. Ainda, os processos encaminhados aos Jecrims são passíveis de algum tipo de benefício penal (transação penal, suspensão condicional do processo, composição civil). Salvo as situações impeditivas, era de se esperar o uso frequente dessas medidas para economia processual e celeridade da justiça. Verificou-se que em apenas 8,4% dos processos analisados na pesquisa houve

composição civil. Em 25,5% dos casos foi oferecida uma transação penal e em 7,2% foi oferecida a suspensão condicional do processo. Em 7,8% houve condenação dos réus.

TABELA 12. Jecrims - Houve composição civil?

	Frequência	%	% Acumulado
Não	547	91,6	91,6
Sim	50	8,4	100,0
Total	597	100,0	

Fonte: Diest/Ipea.

TABELA 13. Jecrims - Foi oferecida transação penal?

	Frequência	%	% Acumulado
Não	446	74,5	74,5
Sim	153	25,5	100,0
Total	599	100,0	

Fonte: Diest/Ipea.

TABELA 14. Jecrims - Houve condenação?

	Frequência	%	% Acumulado
Não	552	92,2	92,2
Sim	47	7,8	100,0
Total	599	100	

Fonte: Diest/Ipea.

III- RESULTADOS DO ESTUDO QUALITATIVO

Entre os órgãos judiciais visitados nas mais diferentes localidades, os JECRIMs foram os que apresentaram maior variedade nos procedimentos seguidos. Essas variações podem ser explicadas por vários motivos: a falta de estrutura local, a condição do juizado como adjunto a uma vara criminal, o acúmulo de processos ou as particularidades de entendimentos dos juízes responsáveis. Por conta dessa variedade, não foi possível estabelecer padrões de procedimentos seguidos, inclusive no processamento dos casos, no entanto, essa mesma variedade demonstra a forma diversificada pela qual se interpretam e aplicam, na prática cotidiana, os dispositivos e procedimentos legais estabelecidos.

De modo geral é possível entrever que ainda há resistência em trabalharem nos JECRIMs por parte de alguns juízes e servidores, assim como de promotores e de defensores. Conversas informais com esses atores atuantes nas varas transmitem uma impressão de que as atribuições dos juzizados são menosprezadas no âmbito do sistema de justiça criminal, o que, conseqüentemente, gera um desprestígio para o trabalho dos funcionários que aí estão lotados. Em algumas localidades visitadas, essa situação é interpretada como consequência de uma hierarquia que se estabelece com base no menosprezo pelos tipos penais de menor potencial ofensivo e na pouca visibilidade do papel dos juzizados - e aqui considerações acerca de progressão na carreira são percebidas com descrédito, pois os juzizados não ocupam um lugar de destaque junto aos Tribunais Estaduais. Alguns servidores e juízes entrevistados durante a pesquisa afirmam que os promotores de justiça, habituados a tratar de crimes mais graves, também não se interessam pelas causas de juzizados e não contribuem com a transação penal.

Deve-se ressaltar que, no discurso dos entrevistados, há um reconhecimento de que a conciliação possui grande capacidade de dirimir conflitos, de modo que seu uso é também justificado com o objetivo de dar baixa rápida ao processo. Pode-se dizer que as audiências de conciliação são aquelas que mais representam a ideia de acordo, pois pressupõem a presença de ambas as partes e a mútua concordância com os termos estabelecidos. Contudo, isso não implica, necessariamente, em um processo de

composição das partes envolvidas. Além disso, segundo alguns juízes entrevistados, há uma baixa resolutividade de conflitos por meio das conciliações nos juizados, devida, principalmente ao não comparecimento, em juízo, de réus e vítimas. Diante dessa falta de resolutividade, muitos preferem iniciar o processo já pela transação penal.

Outro tipo de resolução utilizada no juizado é a suspensão condicional do processo. Como observado pela equipe de pesquisa, as propostas de suspensão condicional de processo vêm sendo realizadas de maneira bastante automatizada. Em muitos juizados, quando cabe a suspensão do processo, o réu entra na sala de audiência e é convidado apenas a assinar o documento aceitando a suspensão, sem muitas explicações, somente com o aviso de que deverá comparecer para assinar na vara. Em geral, não lhe é realmente pedido o seu acordo.

A pesquisa encontrou grande variedade nos procedimentos seguidos para a realização das transações penais. Embora se espere a participação no ato do juiz, promotor de justiça, acusado e defesa, em vários casos observados um ou mais de um desses atores envolvidos não se encontrava presente. Na percepção de determinados servidores, a transação - enquanto conciliação e forma de resolução do processo penal, implica em um movimento de massificação usado de forma quase indiscriminada. Ademais, pouco espaço de diálogo é observado na realização deste ato. Na maioria das audiências acompanhadas pela equipe, a propositura dos valores e termos já estava pré-estabelecida ou era negociada entre juiz e promotor e somente informada ao réu e defensor. A negociação incidia sobre as datas para o pagamento e o tipo de parcelamento dos valores, mas nunca sobre o valor em si. Segundo alguns juízes esse tipo de desfecho dos processos causa insatisfação para muitas vítimas, problematizando a questão dos baixos valores propostos pelo MP a título de prestação pecuniária. Menos comum, aplica-se, também, a prestação de serviços à comunidade na transação penal, sendo esta a preferência de algumas localidades.

Em cada Fórum visitado também foram selecionadas algumas varas criminais para a realização de estudos de caso. Em fóruns das capitais, onde há maior especialização das varas, a seleção se restringiu às varas de competência comum. Tal escolha impôs um limite para que a pesquisa realizasse um estudo comparativo entre as localidades,

especialmente tendo como foco os tipos de delitos. Por exemplo, o processamento de casos de tráfico de drogas não pôde ser verificado em capitais onde havia uma vara especializada em entorpecentes. Além disso, algumas varas visitadas acumulavam também as matérias do juizado. Contudo, as visitas às diversas varas criminais foram extremamente úteis para observar a aplicação das medidas e penas alternativas.

As percepções de juízes e servidores sobre as penas e medidas alternativas variaram muito segundo as localidades visitadas. Em alguns momentos, são vistas como sinônimo de impunidade, de ineficácia do sistema de justiça brasileiro em oferecer uma justiça rígida e eficiente. Segundo essa visão, se as alternativas penais foram pensadas como uma forma de desafogar as penitenciárias brasileiras, elas não estão cumprindo esse objetivo. Um dos motivos alegados por vários juízes do desprestígio das penas alternativas foi a banalização de sua aplicação pela oferta de cestas básicas no passado. Um dos juízes entrevistados explica que em 1996, quando foi possibilitada a aplicação de cestas básicas, não se poderia prever que ocorreria tamanha banalização.

Embora não sejam responsáveis pela execução, juízes de varas criminais de um dos fóruns visitados evitam a substituição por “saberem de antemão” que não será cumprida. Nota-se, em alguns desses casos, uma preferência pela aplicação do regime aberto, justamente em ocasiões nas quais seria possível a substituição por penas restritivas de direito. A falta de regulamentação e fiscalização do regime aberto é vista como um dos fatores que impactam negativamente a execução das penas alternativas. Juízes e servidores alegam que quando há substituição por penas alternativas, mas não há estrutura para fiscalização do aberto, os réus não cumprem para poder ter sua pena regredida e vir para o regime aberto. Um réu bem orientado por um advogado sabe que só terá de comparecer à vara a cada dois meses para assinar uma lista de comparecimento.

Desde o momento da marcação da visita da equipe do IPEA com diretores de secretaria das varas criminais observou-se uma resistência por parte deles em relação à pesquisa. Essa resistência é, em geral, explicada pela pouca representatividade de processos possíveis de terem as penas substituídas nas varas criminais. Segundo os

diretores, esses processos tendem a se perder no meio de outros considerados mais urgentes, especialmente aqueles que envolvem réus presos. Em varas que acumulam matéria de juizados, os processos tenderiam, ainda mais, a ficarem relegados a um segundo plano, e nesse caso, como se trata de penas curtas, haveria um grande volume de prescrição.

Já o trabalho de campo realizado nas varas de execução penal e de execução de penas e medidas alternativas teve como objetivo acompanhar a execução, monitoramento e fiscalização das penas e medidas alternativas; observar o fluxo dos processos que envolvem essas penas; e identificar o perfil do apenado. Especializadas ou não, na maioria das vezes essas varas acabam delegando as funções de encaminhamento, acompanhamento e fiscalização, propriamente ditas, aos psicossociais e centrais de execução, ocupando-se apenas da parte mais cartorial e da realização de audiências. Em varas de execução genéricas os juízes tendem a dar preferência ao tratamento de crimes mais graves e alertam que não possuem estrutura suficiente, inclusive de pessoal, para dar encaminhamento aos processos que envolvem penas e medidas alternativas. Deve-se ressaltar também que as varas de execução de penas alternativas tendem a ter espaço marginal nos fóruns, em relação às varas de execução de penas em regime fechado. Não obstante, a percepção dos profissionais que atuam na área de alternativas penais é de que, apesar das dificuldades e da falta de estrutura, a aplicação das penas e medidas influi positivamente na trajetória dos cumpridores.

IV- CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação deixa ao arbítrio do juiz avaliar se a substituição é suficiente considerando tanto o crime, pelos motivos e circunstâncias, quanto o réu, por sua culpabilidade, antecedentes, conduta social e personalidade. Mas nota-se que questões alheias a esses critérios, como as percepções sobre a falta de estrutura para execução de penas alternativas e a ideia de que as alternativas penais são um sinônimo de impunidade, acabam restringindo as substituições. Os dados colhidos nos processos de Varas Criminais atestam claramente que a prisão é a categoria central que estrutura o funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro. Inclusive, o alto número de prisões em flagrante convertidas em prisão provisória indica a importância de se implementar a Lei de Cautelares, que reafirmou a excepcionalidade da prisão preventiva.

Embora a opinião comum sustente que a atuação dos juzizados criminais especiais favoreceria a aplicação de sanções alternativas, já que os tipos penais de competência dos JECRIMs apresentam as características legalmente exigidas, muitos dos entrevistados na etapa qualitativa desta pesquisa afirmaram que existem vários problemas nos atos processuais dos JECRIMs e, de resto, nos próprios processos de conhecimento e de execução que interferem negativamente sobre a aplicação das penas e medidas alternativas. Com isso, o número de casos sentenciados com penas alternativas que efetivamente chega à fase de execução é bastante inferior (praticamente residual) em relação ao número que entra nos juzizados e varas criminais e que seria passível de receber uma penalização alternativa.

A partir dos achados da pesquisa, que constatou vários fatores que enfraquecem e impedem o avanço da política criminal alternativa à prisão, foram sugeridas as seguintes ações ao Ministério da Justiça: **1) convocação de uma Conferência Nacional de Política Criminal, com amplo processo de discussão das alternativas de políticas;** **2) reestruturação do Conselho Nacional de Política Criminal para permitir a presença de movimentos sociais organizados;** **3) realização de mais estudos para fundamentar propostas de reforma do sistema de justiça criminal, para melhorar o planejamento**

das políticas e aumentar o controle social pela sociedade civil; 4) proposição ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da inclusão da política criminal brasileira entre seus temas de debate; 5) estabelecimento de parceria com o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público, Defensorias Públicas e OAB, entre outros órgãos, para a revisão da política criminal brasileira.