

ANEXO 6

ALTERNATIVAS PENAIS: BASES E AÇÕES PRIORITÁRIAS DE UMA NOVA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA

Documento produzido pelo Grupo de Trabalho de Apoio às Alternativas Penais (CGPMA/DEPEN/MJ)¹

12 de agosto de 2013

Sumário:

I. Escopo e Princípios da Política Nacional de Alternativas Penais

- (i) Responsabilizar com autonomia e liberdade.
- (ii) Promover o envolvimento, a reparação e a proteção da vítima e da comunidade.
- (iii) Atuar de ponta a ponta no sistema de justiça.
- (iv) Investir em soluções como mediação e justiça restaurativa.

II. Fórum Nacional de Alternativas Penais

III. Sistema Nacional de Alternativas Penais

- (i) Instituir órgão responsável pela gestão da política de alternativas penais
- (ii) Destinar recursos do FUNPEN de forma permanente
- (iii) Garantir envolvimento das esferas estadual e municipal

IV. Enfrentamento da cultura do encarceramento e da expansão do controle penal

- (i) Alternativas penais exigem diálogo com o sistema de justiça
- (ii) É preciso institucionalizar as práticas de alternativas penais
- (iii) Monitoramento eletrônico é diferente de alternativa penal
- (iv) Uma política de alternativas penais, enquanto política pública de segurança e justiça, deve dispor de um locus adequado para a sua gestão

V. Conclusão e Encaminhamentos

O Grupo de Trabalho de Apoio às Alternativas Penais foi instituído em 10 de junho de 2011 pela Portaria DEPEN n. 226, tendo por objetivo reunir especialistas na temática de alternativas penais para auxiliar o debate e o desenho da política pela Coordenadoria Geral de Penas e Medidas Alternativas – CGPMA/DEPEN/MJ.² A CGPMA foi criada em 2007, vinculada à Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP), no âmbito do DEPEN/MJ, como órgão gestor da política nacional de alternativas penais. O primeiro órgão gestor da política no Ministério da Justiça – CENAPA (Central Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas) – havia sido criado em 2000 no âmbito da Secretaria Nacional de Justiça e funcionou até 2004. No período de 2004 a 2007, a CENAPA foi dissolvida e a gestão da política passou a ser feita por uma Coordenação-Geral do DEPEN, cumulativamente com a gestão das políticas de reintegração social e apoio a egressos do sistema prisional.

A instituição do Grupo de Trabalho estava associada a uma estratégia mais ampla da gestão da CGPMA/DEPEN, a qual incluía: *(i)* a realização de uma pesquisa com o objetivo de entender melhor a realidade das alternativas penais; *(ii)* a promoção de workshops regionais e de um Encontro Nacional para discussão das propostas de política pública de alternativas penais, juntamente com atores do executivo, do sistema de justiça e da sociedade civil; e *(iii)* o lançamento de editais para fomento a projetos-piloto com potencial para alavancar um novo momento na política de alternativas penais.

Desde a sua criação, o Grupo de Trabalho realizou 13 reuniões e atuou como facilitador dos workshops regionais realizados pela CGPMA. As ações e resultados dos dois anos de atividade do Grupo estão detalhadas no relatório de gestão (ANEXO 1) apresentado ao Ministério de Justiça. O relatório sintetiza os objetivos e os desafios colocados à consolidação da política de alternativas penais e reúne as atas das reuniões bem como os documentos produzidos no período.

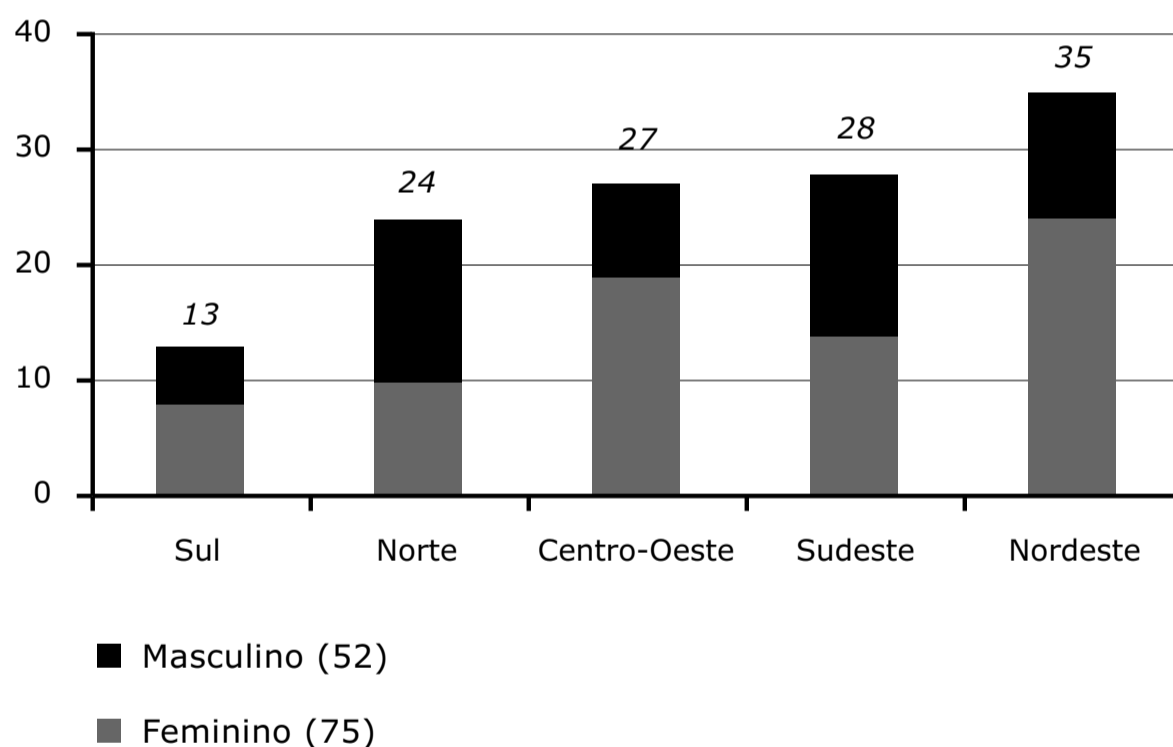
Diferentemente do relatório, o objetivo do presente documento é expor o estágio atual das reflexões e debates sobre a política de alternativas penais com vistas a consolidar as conquistas dos últimos anos e firmar as bases que propiciem a ampliação do seu alcance nos anos que estão por vir. Para tanto, este documento conta não apenas com a experiência dos membros do Grupo

de Trabalho, mas também e, especialmente, com o material produzido a partir das rodadas de discussão promovidas nos workshops regionais.

Os workshops regionais realizados no decorrer de 2012 contaram com a participação de 127 pessoas, provenientes de todos os estados do país. Os gráficos 1 e 2 abaixo explicitam a distribuição regional e de gênero, bem como as funções desempenhadas pelos participantes. Os quadros revelam também a pluralidade de perspectivas e pontos de vista que marcam a construção da nova política de alternativas penais.

GRÁFICO 1.

COMPOSIÇÃO DEMOGRÁFICA DOS PARTICIPANTES DOS WORKSHOPS REGIONAIS (FREQUÊNCIA POR SEXO E REGIÃO)



FONTE: CGPMA/DEPEN

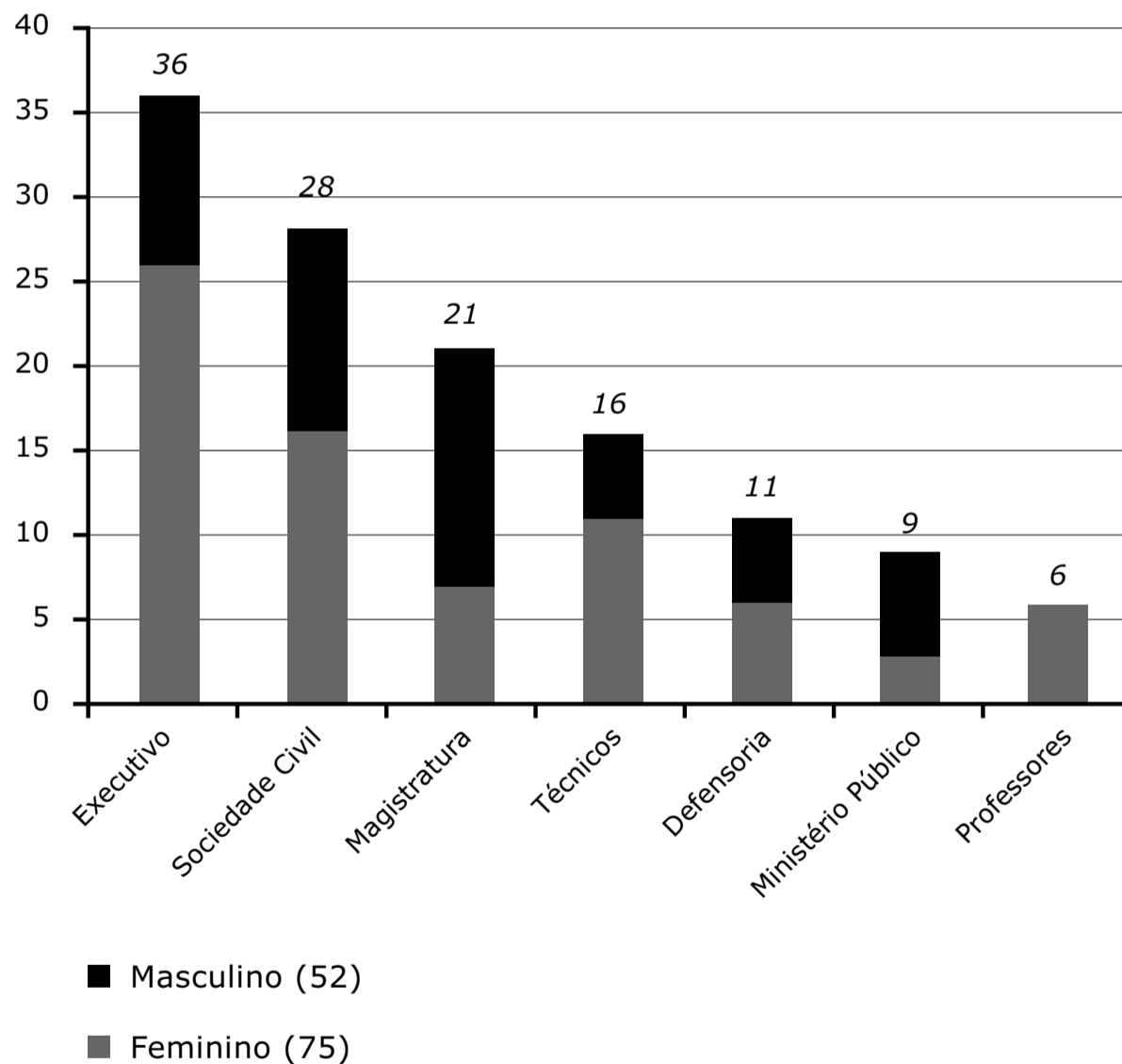
ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Esses workshops promoveram um espaço único de reflexão e debate entre os mais diversos atores que participam da política de alternativas penais. As

dinâmicas dos três encontros foram estruturadas de modo a garantir a diversidade dos grupos de discussão que contavam, necessariamente, com representantes não identificados dos diversos atores mencionados abaixo. Além disso, todos os participantes puderam contribuir com todos os temas propostos pela organização.

GRÁFICO 2.

COMPOSIÇÃO DEMOGRÁFICA DOS PARTICIPANTES DOS WORKSHOPS REGIONAIS
(FREQUÊNCIA POR SETOR DE ATUAÇÃO E SEXO)



FONTE: CGPMA/DEPEN
ELABORAÇÃO PRÓPRIA

O documento apresentado a seguir é portanto o resultado de dois anos de trabalho sobre os desafios da implementação da política de alternativas penais, abordados com o objetivo de construir uma *agenda positiva* de estratégias de atuação para os diferentes atores envolvidos na política. Como se verá no decorrer do documento, trata-se de uma agenda muito consciente das dificuldades enfrentadas no primeiro movimento em direção às alternativas penais realizado no final da década de noventa. Naquele momento, imaginou-se possível realizar transformações profundas no sistema de justiça criminal por intermédio de alteração legislativa. No entanto, as dificuldades enfrentadas na última década por todo o país registraram de modo muito contundente que não é possível “tirar a lei do papel” e produzir transformações substanciais e duradouras no sistema de justiça criminal sem a participação do poder executivo, nos três níveis de governo, e da sociedade civil, além da adoção de estratégias para o enfrentamento da cultura do encarceramento.

Diante desse quadro, a política de alternativas penais delineada aqui é movida por três ideais centrais. A primeira delas é a ideia de *integração* que direciona a política para objetivos muito concretos de criação e fortalecimento de estratégias de coordenação de atividades e de formação de parcerias entre diversos atores políticos e sociais. Esses objetivos pautaram a elaboração do **Sistema Nacional de Alternativas Penais (SINAPE)**. Como se verá na seção 3, a seguir, o SINAPE propõe uma nova divisão de tarefas em matéria de gestão das alternativas penais enfatizando, inclusive, a relevância da participação e do comprometimento das esferas municipais que muito recentemente passaram a integrar a mesa de debates sobre políticas públicas de segurança e justiça. A ideia de integração com a qual se trabalha aqui também coloca em outros termos a relação da política de alternativas penais com a sociedade civil. Muito além de seu papel na recepção dos prestadores de serviço, a sociedade civil pode e deve conquistar espaço na elaboração e na gestão das políticas de segurança pública e justiça. Somos todos diretamente afetados, precisamos todos estar diretamente envolvidos. Esses objetivos ensejaram a formatação de uma proposta voltada à criação de um **Fórum Nacional de Alternativas Penais**, nos termos apresentados a seguir (seção 2).

A segunda ideia central que perpassa todo o documento é a *experimentação monitorada*. A política de alternativas penais opera em um campo extremamente diverso: diverso quanto aos tipos de problemas sociais que alcança e diverso quanto às características dos sistemas de justiça que a abriga – variação facilmente observada tanto nas diferentes regiões do país quanto, em um mesmo estado, na capital e no interior. Em face disso, este documento aposta na diversidade como fonte riquíssima de experiências e práticas inovadoras no campo das políticas de segurança e de justiça. A ideia de integração discutida acima encontra nessa aposta pela diversidade seu claro limite: o fortalecimento do arcabouço normativo que sustenta as alternativas penais não pode, de maneira nenhuma, inviabilizar ou obstruir o espaço de elaboração criativa por parte dos atores diretamente envolvidos na política. Ao contrário, é fundamental que os programas e instituições organizem-se de modo a garantir oportunidades e suporte (humano e material) para a *experimentação*. Como é óbvio, esse engajamento encontra limites claros diante da escassez de recursos financeiros e humanos vivenciada em grande parte dos espaços de implementação da política, bem como merece o acompanhamento exigido à implementação de novas formas de atuação no campo do direito penal. No entanto, os núcleos temáticos observados em diversas cidades do país e, sobretudo, as inúmeras narrativas de experiências inovadoras coletadas no decorrer dos workshops regionais revelam a disposição e o compromisso dos atores para dar sentido e concretude à política de alternativas penais.

A terceira ideia central é a necessidade de adoção de estratégias para o enfrentamento da cultura do encarceramento. Nesse campo, deve-se reconhecer a dificuldade de se implementar práticas de política criminal fundadas em novas bases, mesmo quando há inovação legislativa. A estrutura fragmentária do sistema de justiça, a necessidade de se produzir consenso entre atores de instituições e instâncias diversas e a natureza dinâmica das políticas inovadoras dificultam bastante a construção de novas formas de atuação no campo da justiça criminal. Além disso, a força da cultura do encarceramento mina a possibilidade de iniciativas dessa natureza, além de abafar aquelas que são construídas de forma pioneira por atores do sistema de justiça. É necessário um cenário institucional que favoreça o diálogo entre os atores do sistema de justiça e das políticas públicas, bem como fortaleça

as novas práticas para que uma política de alternativas penais possa florescer. Do contrário, deixada à deriva, a política de alternativas penais – como toda política para o sistema de justiça criminal – cai na sina da ampliação do controle, distanciando-se de seus objetivos e inspirações originais.

É preciso, portanto, marcar a radicalidade da ruptura com a cultura do encarceramento e com as formas tradicionais de elaborar e gerir a segurança pública e a justiça em nosso país. Deslocar a instituição prisional do lugar central que vem ocupando nos discursos e nas práticas penais em nosso país exige a revisão de uma série de estruturas há muito cristalizadas em nossa forma de pensar a finalidade da justiça criminal, escolher as sanções mais apropriadas a situações concretas, definir as funções a serem desempenhadas pelos atores do sistema de justiça e organizar internamente os órgãos estatais encarregados de implementá-las. As mudanças são de vários níveis, dependem da mobilização de diversos atores e exigem tempos de maturação diferentes também.

Diante disso, este texto busca alinhar o que consideramos ser as *ações prioritárias* à consolidação da política de alternativas penais que, a curto e médio prazo, podem alterar significativamente o cenário político criminal brasileiro.

Na seção número um descrevemos o escopo e os princípios que regem a política de alternativas penais. Na contramão da política de encarceramento que há mais de dois séculos propaga que uma única consequência jurídica – a prisão – é capaz de lidar com os mais variados problemas sociais, a política de alternativas penais aposta na ampliação e sofisticação do repertório de estratégias de gestão desses problemas. Como veremos a seguir, problemas diferentes, com níveis de complexidade e alcance distintos, exigem estratégias de responsabilização distintas também.

Nas seções dois e três, são apresentados o Fórum Nacional de Alternativas penais e o Sistema Nacional de Alternativas Penais, cuja institucionalização marca a passagem da política de alternativas penais que dependia de práticas e esforços individualizados para a constituição de uma política pública.

Na seção seguinte, esclarecemos que a implementação de uma política pública de alternativas penais depende da adoção paralela de estratégias para o enfrentamento da cultura do encarceramento. Nesse contexto, o diálogo

com o sistema de justiça, a institucionalização da política, a definição de lócus adequado para a sua gestão, bem como os cuidados na definição dos instrumentos que fazem parte de seu escopo, são estratégias de relevância central para possibilitar que a política tenha condições de se estabelecer de acordo com suas inspirações e bases.

I. ESCOPO E PRINCÍPIOS DA POLÍTICA NACIONAL DE ALTERNATIVAS PENAIS

A política de alternativas penais é uma política de Segurança Pública e de Justiça, que busca promover a qualidade de vida de todos os cidadãos e que, além de ser dever do Estado, é também responsabilidade de todos e deve ser pensada e consolidada em conjunto com a sociedade civil.³

O escopo da política perpassa desde institutos descriminalizadores até as penas restritivas de direitos. A política de alternativas penais abrange:

- a) os mecanismos extrajudiciais ou informais de intervenção existentes para enfrentar uma infração penal, como a mediação e a justiça restaurativa;
- b) conciliações, mediações e programas de justiça restaurativa realizados por meio dos órgãos do sistema de justiça;
- c) medidas cautelares diversas da prisão, exceto a prevista no inciso IX do artigo 319, do Código de Processo Penal Brasileiro;
- d) medidas protetivas de urgência;
- e) transações penais;
- f) suspensões condicionais do processo;
- g) condenações criminais em que a pena é suspensa ou substituída por restritivas de direitos;

As principais características dessa política são as seguintes:

- a) Deve atuar *a partir do momento da existência da infração penal*, mesmo que esta ainda não tenha ingressado no sistema de justiça criminal, quando deve funcionar para a reconstrução das relações sociais, além de prevenir a prática de novos crimes.

- b) Deve buscar *a reparação dos danos das vítimas ou comunidade* envolvida, bem como a existência de mecanismos para garantir sua proteção.
- c) A intervenção não privativa de liberdade deve promover a *responsabilização do autor da infração penal com liberdade e* manutenção do vínculo com a comunidade, com respeito à dignidade humana e às garantias individuais.
- d) Deve incentivar *maior participação da comunidade* na administração do sistema de justiça criminal, para *fortalecer os vínculos* entre os cumpridores das medidas não privativas de liberdade e suas famílias e a sociedade. Essa participação complementa a ação da administração do sistema de justiça.
- e) Deve fomentar *mecanismos horizontalizados e autocompositivos*, incentivando *soluções participativas* e ajustadas às realidades das partes envolvidas.
- f) Deve ser utilizada de acordo com o princípio da intervenção mínima.

Mais especificamente, a política de alternativas penais organiza-se em função de quatro princípios fundamentais: responsabilizar com *autonomia e liberdade*; promover o envolvimento, a reparação e a proteção da *vítima* e da *comunidade*; atuar *de ponta a ponta* no sistema de justiça e investir na *mediação* e nas *práticas restaurativa*.

(i) Responsabilizar com autonomia e liberdade.

Em primeiro lugar, os institutos que compõem o escopo das alternativas penais, além de serem intervenções de política criminal que não incluem a privação de liberdade, compartilham uma característica fundamental: constituem *formas de intervenção com liberdade* voltadas à manutenção dos vínculos com a comunidade, cujo monitoramento pode ser realizado por meio de mecanismos que considerem e privilegiem a *autodeterminação*. E para tanto, a política de alternativas penais utiliza métodos para *promover a adesão e sensibilização à responsabilização, à reparação de danos*, ou às medidas para se responder a um processo penal em liberdade, com menor invasividade e sem o uso da força.

Nesse aspecto, a inclusão das *medidas cautelares diversas da prisão* que se afinam ao escopo dessa política reforça o caráter de transversalidade da política e fortalece as medidas cautelares à prisão como instrumentos para combater o uso abusivo da prisão provisória.

Nesse tocante, é necessário esclarecer que o monitoramento eletrônico, embora previsto como medida cautelar diversa da prisão, não se insere no escopo da política de alternativas penais, uma vez que é incompatível com os princípios dessa política. Com efeito, o monitoramento tem se configurado como solução orientada essencialmente para o intento de *controle* de indivíduos, baseado, ademais, na ameaça constante (e não raro levada a efeito) do encarceramento. Dessa forma, o monitoramento não envolve formas dialógicas de interação entre o Estado, o indivíduo e a comunidade e, por isso mesmo, não atua no sentido de promover a almejada *responsabilidade com autonomia*.

(ii) Promover o envolvimento, a reparação e a proteção da vítima e da comunidade

Atualmente, há uma tendência de se atribuir à vítima e à comunidade um novo espaço na política criminal. Esse movimento vem sendo assimilado pela legislação brasileira, a exemplo do que dispõem a Lei 9.099/95, a Lei 11.340/06 e a Lei 11.719/08. Neles, a vítima deixa de se constituir apenas como ofendida a ser ouvida em instruções criminais. Referidos diplomas legais criaram mecanismos para aprimorar a possibilidade de reparação dos danos das vítimas, para protegê-las, além de possibilitar sua maior participação no decorrer do processo penal.

Essa nova forma de conceber a participação da vítima e da comunidade atinge toda a política de alternativas penais e se constitui como fundamento de sua implementação. Por isso, como características fundantes da política de alternativas penais estão (i) *o dever de buscar a reparação dos danos das vítimas ou comunidade envolvida*, (ii) a existência de *mecanismos para garantir sua proteção* (iii) e o incentivo à maior participação da comunidade na administração do sistema de justiça criminal, com vistas a fortalecer os vínculos entre os cumpridores das medidas não privativas de liberdade, suas famílias e a sociedade. Por essa razão, a adoção de metodologias

e procedimentos que incluam e considerem todos os envolvidos é fator indispensável para a condução da política.

(iii) Atuar de ponta a ponta no sistema de justiça.

A política de alternativas penais *atinge transversalmente todas as fases de intervenção do estado* a partir da ocorrência de um fato delituoso, tendo por objetivo a promoção da justiça e da segurança pública, além da promoção da convivialidade.⁴ Embora diversa das políticas tradicionais de prevenção, a política de alternativas penais deve sempre interagir com elas, para que as discussões produzidas sejam incorporadas ao planejamento e avaliação de ambas as políticas.

Nesses termos, a política de alternativas penais não se limita a uma política de execução penal. Seus princípios e procedimentos possibilitam a intervenção do sistema de justiça criminal na realidade de indivíduos e grupos, ainda que desnecessária a condenação criminal, além da adoção de mecanismos em momentos antecedentes a essa condenação, com efeitos positivos na vida das partes. O foco da política é mais amplo, portanto, que dar concretude a condenações criminais. Sua abrangência inicia-se ainda na fase investigativa, passando pelos procedimentos adotados pelo sistema de justiça até se chegar à execução de uma sentença criminal condenatório.

(iv) Investir em soluções como mediação e justiça restaurativa.

Dentre os institutos previstos no rol do escopo das alternativas penais estão os “mecanismos extrajudiciais ou informais de intervenção existentes para enfrentar uma infração penal, como mediação e justiça restaurativa”. A inclusão desses mecanismos na política pública foi demandada pela sociedade Brasileira, na Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública – I CONSEG. Na definição de diretrizes, a mediação penal e a justiça restaurativa entraram, ao lado das penas e medidas alternativas, como parte do sistema nacional de alternativas penais:

“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 no 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.*”

É importante observar que a estruturação dos serviços de penas e medidas alternativas caminharam no sentido de reconhecimento paulatino de práticas que se consolidaram a partir da experiência. *As centrais de penas e medidas alternativas, por exemplo, não nasceram da lei.* Sua existência surgiu a partir de iniciativas reunidas ao longo de anos, que culminaram no amadurecimento da metodologia de acompanhamento, monitoramento e fiscalização das penas e medidas alternativas e sua transformação em política pública. Portanto, começar da prática, a partir dos contornos legais, é um caminho importante para a implementação de serviços na área de alternativas penais.

Esse modo de proceder pode também evitar o descompasso entre a obrigação de aplicar a lei penal e a falta de serviços públicos adequados para a sua concretização. A ausência de serviços adequados para a implementação de institutos previstos legalmente pode minar a possibilidade de práticas não privativas de liberdade florescerem, a exemplo do que ocorreu com a disseminação da aplicação de cestas básicas, que acabaram por popularizar o descrédito no uso das penas alternativas.

Portanto, a inserção da mediação penal e da justiça restaurativa no escopo da política de alternativas penais, ainda que não se trate de institutos previstos expressamente em lei, implica *a assimilação pela política pública de uma metodologia reconhecida pela sociedade brasileira e possibilita a experimentação prática*, a partir do marco legal vigente, para *a construção de novos consensos no campo da política criminal*. E essa experimentação exige investimentos na criação de espaços e na formação de pessoas capazes de implementar programas de mediação e de justiça restaurativa.⁵

II. FÓRUM NACIONAL DE ALTERNATIVAS PENAIS

Seguindo as recomendações do Governo Federal, que a partir de 2003 passou a incentivar o diálogo responsável e qualificado com os vários segmentos da

sociedade civil na construção das políticas públicas, a CGPMA iniciou em 2011 um ciclo de diálogos com a Secretaria de Participação Social da Presidência da República, com o objetivo de estruturar o Fórum Nacional de Alternativas Penais como mecanismo de controle e participação social na política de alternativas penais. No pano de fundo deste diálogo está uma leitura da Constituição Federal que favorece “uma nova forma de gestão democrática, na qual os cidadãos e as entidades da sociedade civil deixaram de ser meros objetos da ação estatal para participarem ativamente de importantes decisões da vida do país”.⁶

Como explicitado acima, a política de alternativas penais é uma *política de justiça e segurança pública* voltada a garantir a qualidade de vida dos cidadãos e, como tal, depende das ações propositivas do Estado e da participação da sociedade civil. Como qualquer política pública, a política de alternativas penais se concretiza no espaço das cidades, bairros e comunidades. Depende dos atores e serviços estatais mas também, e igualmente, da sociedade civil: é ela que acolhe e fornece vagas aos prestadores de serviço à comunidade, modalidade de restritiva de direitos mais aplicada no país, que oferece espaços de diálogo e mediação às pessoas envolvidas em conflito e, enfim, que viabiliza o processo de restauração das relações entre os autores de delito, as vítimas e a comunidade.

Como mencionado na introdução deste documento, em 2012, a CGPMA realizou três workshops regionais que tiveram como um dos principais objetivos definir as diretrizes de condução da política em âmbito nacional e fomentar um novo modo de engajamento na elaboração e implementação da política de alternativas penais. A reflexão propiciada pela parceria com a Secretaria de Participação Social apontou o formato e a metodologia do “Fórum Nacional” como o mais apropriado a esses propósitos. Desse modo, foi desenvolvido o projeto de criação de um **Fórum Nacional de Alternativas Penais**. De acordo com o projeto, o Fórum terá natureza permanente e se reunirá semestralmente. Será composto por representantes do governo e da sociedade civil e os resultados de seus trabalhos terão caráter tanto consultivo quanto deliberativo. Para secretariar os trabalhos do Fórum Nacional, o projeto prevê a criação de estrutura física e de pessoal adequada junto à Coordenação da Política Nacional.

No tocante às possíveis atribuições do Fórum, estuda-se a inclusão de três pontos: (i) discutir e propor ações de estímulo à adoção das alternativas penais, em apoio aos órgãos competentes; (ii) deliberar sobre as ações adotadas pelo governo federal sobre o tema, respeitando as competências dos demais órgãos e, por fim, (iii) promover estudos, debates e compartilhamento de experiências sobre o tema.

Por fim, o quadro abaixo sugere um arranjo possível para a indicação dos membros por segmento por parte do governo e da sociedade.

Segmento	Indicado pelo Governo	Indicado pela Sociedade
Judiciário	CNJ e STF	2 juízes
Ministério Público	CNMP e PGR	2 membros do MP
Defensoria Pública	DPU e Condege	2 defensores públicos
Órgãos Gestores	MJ/DEPEN	5 órgãos gestores (1 por Região do país)
Instituições de apoio	–	3 instituições
Sociedade Civil	–	3 entidades
Conselhos Nacionais	CNPCP, CDDPH, Conasp e um ou mais conselhos da área social (CNAS, CNS, etc.)	–

De acordo com essa proposta, os representantes indicados pelo Governo serão solicitados diretamente ao órgão ou entidade titular da vaga. Para a escolha dos representantes da sociedade civil, a proposta apresentada aqui sugere que a indicação seja realizada pelos participantes do Encontro Nacional de Alternativas Penais. Será também no espaço do Encontro Nacional que os termos deste projeto de Fórum Nacional permanente deverá ser debatido e aprovado.

Enfim, para tirar o projeto de Fórum do papel e habilitá-lo como o espaço de debate e construção das alternativas penais, consideramos fundamental, em primeiro lugar, convocar o Encontro Nacional que estava previsto para ser realizado no primeiro semestre de 2013. Como indicamos acima, os três workshops regionais realizados em 2012, além de definirem os novos termos da política de alternativas penais, também escolheram os delegados que participariam do Encontro Nacional. A escolha dos delegados buscou garantir a mesma diversidade conquistada nos workshops regionais. Até a conclusão deste documento, em julho de 2013, o Encontro Nacional não havia sido convocado tampouco havia sido encaminhada, por outras vias, a criação do Fórum.

III. SISTEMA NACIONAL DE ALTERNATIVAS PENAIS

No debate sobre o papel das instituições na política de alternativas penais, os participantes dos workshops regionais foram convidados a refletir sobre o arranjo institucional da política, isto é, sobre a distribuição de competências e a articulação para desempenho de tarefas. A ideia de arranjo institucional refere-se tanto ao eixo vertical (ou federativo) - União, Estados e Municípios - quanto ao eixo horizontal da interação entre os órgãos do Executivo, o Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria e a sociedade civil (universidade e organizações não governamentais). Estes dois eixos estiveram todo o tempo no pano de fundo dos debates. A percepção dos participantes do workshop sobre os problemas e sobre as estratégias para enfrentá-los esteve, portanto, fortemente atrelada ao modo como estes dois eixos se articulavam na experiência profissional concreta de cada um deles.

O resultado desta reflexão registrou de modo muito contundente a diversidade de articulações interinstitucionais, bem como a variação no modo de funcionamento de cada uma das instituições. Claramente não é possível falar em um único arranjo - sequer em um mais frequente ou comum - entre os atores que integram a política de alternativas penais. Esta diversidade tampouco pode ser denominada “regional”. Pelo contrário, há variações substanciais até mesmo dentro de um mesmo estado, tanto em relação às estratégias de responsabilização que integram a política (prestação de serviços à comunidade, mediação, medidas cautelares entre várias outras)

quanto no tocante à capacidade de estruturação de programas e serviços na capital e no interior.

A diversidade também não se restringe aos arranjos institucionais. Modelos de articulação semelhantes podem variar imensamente no grau de implementação e, portanto, no modo de funcionamento do sistema como um todo. No tocante às equipes técnicas, por exemplo, que constituem, por assim dizer, o coração da política de alternativas penais, os estados brasileiros oscilam entre simplesmente não tê-las a disporem de número insuficiente para a demanda local, ou ainda, terem equipes em número adequado mas sem capacitação mínima para o exercício das funções. Em virtude disso, é natural que os problemas identificados e as propostas formuladas reflitam, de certo modo, as particularidades locais vividas pelos participantes dos workshops.

Parte deste diagnóstico já havia sido identificado pela CGPMA, especialmente por intermédio do mapa de alocação das varas e centrais nos diversos estados brasileiros. Mas o registro realizado no decorrer dos workshops adicionou novos elementos a este quadro: problemas, desafios e, sobretudo, propostas para enfrentá-los.

Este exercício revelou que, apesar desta aguda diversidade, há um núcleo de desafios compartilhado pela grande maioria dos atores envolvidos na política. Em diferentes graus a depender da localidade, os principais desafios identificados dizem respeito à *inadequação do espaço físico* para a realização de atendimentos, à *insuficiência de pessoal capacitado* para a realização de acompanhamento e fiscalização, bem como à ausência de *colaboração interinstitucional* para o desempenho de certas tarefas. Várias implicações deste quadro também foram identificadas no decorrer dos debates. Dentre elas estão a *descontinuidade* e baixa qualidade na prestação dos serviços, a dificuldade de se garantir a oferta de serviços variados, de modo a responder às diversas situações e características dos sujeitos envolvidos, além da impossibilidade de avançar em outros componentes muito caros à política como a produção de informações e indicadores sobre o funcionamento e a performance das instituições que participam da política.

É diante desse quadro que desponta a proposta de criação do Sistema Nacional de Alternativas Penais (SINAPE). Trata-se de proposta formulada

pela CGPMA, discutida nos workshops regionais e, simultaneamente à elaboração deste documento, debatida, na forma de anteprojeto de lei, com diversos atores no âmbito da Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL/MJ) e do Acordo de Cooperação para Melhoria do Sistema Prisional. O objetivo geral da proposta é garantir a institucionalização da política de alternativas penais, bem como estabelecer diretrizes que sirvam de parâmetro para a multiplicação da ação nos estados. Mais especificamente, o SINAPE busca ampliar a participação da comunidade na administração do sistema de justiça criminal, fortalecer os vínculos entre os cumpridores das medidas não privativas de liberdade e suas famílias e a sociedade – e, desse modo, contribuir para a reconstrução das relações sociais, para a reparação dos danos das vítimas ou comunidade envolvida e para a *responsabilização com autonomia e liberdade* do autor da infração penal.

Para atingir esse objetivo, o SINAPE propõe um *modelo de integração* voltado à formulação, execução e monitoramento da política de alternativas penais, com a presença de representantes do governo e da sociedade civil. Há três componentes fundamentais da proposta de SINAPE que gostaríamos de registrar aqui.

(i) Instituir órgão responsável pela gestão da política de alternativas penais, no âmbito do poder executivo, nos três níveis de governo, para atuar como gestor da política de alternativas penais. Ao órgão em nível federal caberá promover a articulação com os demais órgãos envolvidos na política, dentro do executivo – nas áreas de justiça e cidadania, segurança pública e em políticas públicas afins (assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos e geração de emprego e renda) e fora – Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública. A depender dos órgãos envolvidos, esta articulação poderá envolver a definição de parcerias e o desenvolvimento de metas conjuntas, bem como a transferência de recursos e instrumentos de capacitação.

(ii) Destinar recursos do FUNPEN de forma permanente. Na proposta de SINAPE, cabe ao Poder Executivo Federal a destinação de recursos do FUNPEN em montante anual adequado para a sustentação da política,

tornando-a perene. A destinação de recursos deve ser acompanhada pela realização de estudos referentes às alterações legislativas para garantia da sustentabilidade e efetividade da política de alternativas penais e pelo desenvolvimento de um plano integrado de gestão das alternativas penais com a definição de indicadores de qualidade. Deve, ainda, ser operacionalizada por formas de desembolso marcadas pela agilidade e efetividade, como transferências fundo a fundo, em detrimento de convênios.

(iii) Garantir envolvimento das esferas estadual e municipal. Neste ponto, a principal preocupação do SINAPE diz respeito ao compartilhamento de tarefas com vistas a impedir a sobreposição de atribuições. É claro que a distribuição das atividades de acompanhamento e monitoramento entre as equipes do sistema de justiça e do executivo deve ser definida de acordo com as especificidades de cada estado. Do mesmo modo, nas capitais em que o sistema de justiça criminal não está suficientemente aparelhado para promover o acompanhamento, fiscalização e monitoramento dessas penas e medidas, o Poder Executivo deve disponibilizar estrutura com essa finalidade.

A proposta de SINAPE atualmente em debate oferece, de modo detalhado, um modelo de organização e distribuição de funções e tarefas entre os diferentes atores com vistas a reduzir os espaços de cumulação ou duplicidade e minimizar os espaços vazios, isto é, em relação aos quais não há órgãos ou atores diretamente implicados. Ainda assim, não se trata de um modelo rígido ou engessado. Ao contrário, a proposta de SINAPE, como toda a política de alternativas penais, é muito consciente e sensível ao delicado equilíbrio que precisa se estabelecer entre o espaço de experimentação das instituições locais e a criação de condições estruturais, materiais e humanas mínimas para que a política possa ser implementada e gerida com êxito.

IV. ENFRENTAMENTO DA CULTURA DO ENCARCERAMENTO E DA EXPANSÃO DO CONTROLE PENAL

No decorrer deste documento, buscamos pontuar os principais desafios que se colocam atualmente à consolidação de uma política de alternativas

penais no Brasil. Para além das dificuldades específicas de uma política norteada por ideias tão pouco convencionais como a integração e a experimentação monitorada, a política de alternativas penais precisa preparar-se também para enfrentar a força que a cultura do encarceramento ainda dispõe nas sociedades contemporâneas.

E este enfrentamento não é nada trivial, pois às alternativas penais pode ser designado um lugar importante dentro da lógica da cultura do encarceramento. Ao serem consideradas como meros benefícios e não como mecanismos de intervenção penal, as alternativas penais são associadas às infrações de “pequeno potencial ofensivo”. Nessa perspectiva, o que é delito “sério” demanda prisão e monitoramento eletrônico e para as alternativas penais sobram os delitos que “sequer deveriam ser tratados pelo direito penal”. Há, portanto, na lógica da cultura do encarceramento, um espaço para as alternativas penais: a de “abre alas” do controle punitivo. Elas facilitam a criminalização de fatos, inaugurando sua entrada no sistema penal para, em seguida, diante do fracasso decorrente de seu mau uso, permitirem o avanço do monitoramento eletrônico e da prisão.

Para que se possa construir uma política de alternativas que de fato seja capaz de dar respostas aos problemas de segurança pública e de justiça, é necessário criar mecanismos que enfrentem a cultura do encarceramento e lócus que essa cultura impõe às alternativas penais. Este movimento exige, em primeiro lugar, reconhecermos que *a organização do sistema de justiça não favorece a inovação e a construção de novas práticas e que a descrença nas alternativas penais ainda é dominante.*⁷

Diante desse cenário, além da criação do Sistema Nacional de Alternativas Penais e do Fórum Nacional de Alternativas Penais, quatro pautas nos parecem absolutamente prioritárias para o fortalecimento político e institucional das alternativas penais: (i) alternativas penais exigem diálogo com o sistema de justiça; (ii) é preciso institucionalizar as práticas de alternativas penais; (iii) monitoramento eletrônico é diferente de alternativa penal; e (iv) uma política de alternativas penais, enquanto política pública de segurança e justiça, deve dispor de um lócus adequado para a sua gestão.

(i) Alternativas penais exigem diálogo com o sistema de justiça

A criação do Sistema Nacional de Alternativas Penais é um instrumento fundamental para a construção de uma nova política de segurança pública e de justiça. Entretanto, sua implementação deve ser acompanhada de diálogo com o sistema de justiça e do fortalecimento institucional da política de alternativas penais, para que não se distancie dos objetivos a que se propõe.

Observamos na política criminal brasileira a dificuldade de converter em novas práticas as inovações introduzidas pela legislação. Pesquisas identificam esse fenômeno na implementação de diversas leis que são elaboradas sob inspiração de princípios mais progressistas. O exemplo mais recente é a lei de medidas cautelares diversas da prisão, que deveria ter resultado na redução do número de presos provisórios. Observou-se, ao contrário, que após a sua publicação houve o incremento no uso da prisão cautelar, especialmente em razão da aplicação de fianças exorbitantes, usadas como mecanismo para manter presos aqueles que praticaram delitos punidos com até quatro anos.

Outro exemplo importante é o dos Juizados Especiais Criminais. Com a aplicação em massa de cestas básicas, houve a banalização no uso de seus institutos que passaram a ser tratados como meros “benefícios” e não como mecanismos de reparação e proteção das vítimas ou de solução dos conflitos. Como consequência, acabaram desacreditados, abrindo espaço para o recrudescimento das sanções criminais.

Entender esse traço da política criminal brasileira é fundamental para que a implantação do Sistema Nacional de Alternativas Penais não se converta em mais um fracasso na tentativa de construção de uma política de segurança e justiça fundada em novas bases.

(ii) É preciso institucionalizar as práticas de alternativas penais

A existência de atores diversos que atuam em unidades isoladas e que possuem autonomia para decidir sobre a aplicação da lei penal dificulta a criação de novas práticas no sistema de justiça. Para que novas formas de agir sejam postas em ação, é necessário que juízes, promotores, advogados, defensores,

cheguem a consensos sobre a legalidade ou viabilidade desses novos procedimentos. A dificuldade ainda é ampliada, na medida em que novos procedimentos exigem capacitação de servidores, alteração nas rotinas das varas judiciais, normalmente sobrecarregadas com excesso de feitos e audiências judiciais.

O esforço para a inovação acaba recaindo sobre os atores de justiça que, além de se manifestar em processos, conduzir audiências, gerenciar serviços de varas, promotorias, defensorias, devem fazer diversas articulações dentro e fora de suas instituições, assumindo para si todo o desgaste que a promoção de mudança exige.

As práticas de sucesso nas alternativas penais têm sido resultado de esforços individuais de juízes, promotores e defensores que acreditam na causa, mais do que de uma articulação institucional que favoreça a inovação. O custo desse modo de gerir a modernização da justiça é a personificação de projetos, o que torna as novas práticas frágeis e precárias, bem como dificulta a sua disseminação. Quando uma boa prática se confunde com a pessoa, ela acaba quando essa pessoa muda de posição. Além disso, há resistência de outros atores aderirem a uma nova forma de agir que seja identificada pessoalmente, pois o culto da personalidade alimenta a atuação isolada e desarticulada.

Esse cenário para as alternativas penais é especialmente desfavorável, pois as práticas nesse campo encontram uma barreira adicional: a cultura do encarceramento. Iniciativas no campo das alternativas penais, além de dificilmente serem estimuladas institucionalmente, sofrem descrédito e resistência. O custo pessoal para juízes e promotores colocarem suas práticas em funcionamento é alto, pois se trata de um tipo de atuação que entra em choque com toda uma lógica que pressiona os atores a manterem as coisas como estão.

Some-se a isso tudo o baixo investimento financeiro nas alternativas penais e o pouco envolvimento dos estados nessa política. No Brasil, no âmbito do poder executivo, alguns estados criaram centrais de penas e medidas alternativas com recursos do governo federal, mas apenas Bahia, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo institucionalizaram por meio de leis estaduais específicas e instituíram dotação orçamentária e cargos públicos para o funcionamento permanente dessas unidades. No âmbito nacional, o investimento de recursos do Fundo Penitenciário Nacional da última década

para as alternativas penais não chegou a 3% do que se investiu em reforma e construção de presídios. Assim, mesmo quando há disposição dos atores de justiça para implementar mudanças, as dificuldades para se articular com as políticas públicas impõem uma barreira de difícil superação. A consequência desse ambiente desfavorável é perversa, pois as leis que criam possibilidades de modernização e rompimento com a cultura do encarceramento acabam provocando poucas alterações na prática, ou tendo seus institutos banalizados pelo mau uso, de modo que findam por reforçar a crença nos institutos tradicionais de controle e privação de liberdade.

Portanto, apenas uma articulação política adequada é capaz de inverter a tendência da política de alternativas penais de se tornar mero instrumento de ampliação do controle penal para se constituir como política de segurança pública e de justiça capaz de disputar espaço com a prisão e o monitoramento eletrônico. A criação de um “Sistema Nacional de Alternativas Penais” e de um “Fórum Nacional de Alternativas Penais”, proposta neste documento, se insere, exatamente, como parte desse processo de institucionalização. Ambos ajudariam a fixar as bases institucionais para que atores do governo e da sociedade civil, nos diferentes níveis de governo, possam dialogar e construir práticas inovadoras e sustentáveis, na lógica alternativa vislumbrada.

(iii) Monitoramento eletrônico *é diferente de alternativa penal*

Aqui, cabe alertar para o perigo do erro conceitual a que algumas vezes se incorre quando se classifica o *monitoramento eletrônico* na mesma categoria das alternativas penais.

Como explicado no item I.ii, as alternativas penais e o monitoramento eletrônico são institutos que se fundamentam em bases diversas. Colocá-los no mesmo patamar tem por consequência natural o enfraquecimento das alternativas penais e o reforço da tendência de que ambos os institutos se constituam como meios para propiciar o puro e inconsequente controle sobre os indivíduos, ainda que se estendendo para fora dos muros da prisão.

A resistência à implantação do monitoramento eletrônico é bastante inferior à das alternativas penais, pois esse tipo de mecanismo atende às

expectativas de controle e estigmatização próprias da cultura dominante. Caso ocorra a equivocada equiparação desse tipo de monitoramento às alternativas penais, estas terão poucas chances de resistir às pressões políticas pelo avanço do monitoramento eletrônico ao público que lhe é próprio, como mostrou a experiência internacional e vêm mostrando experiências de sua implementação no Brasil.

(iv) Uma política de alternativas penais, enquanto política pública de segurança e justiça, deve dispor de um *locus* adequado para a sua gestão

A fragilidade política das alternativas penais diante da cultura do encarceramento exige que lhe seja dado o tratamento de “política afirmativa”, com o seu fortalecimento institucional, para que tenha condições de disputar com alguma chance espaço com a política prisional e de monitoramento eletrônico. O poder dominante da cultura do encarceramento tende sempre a achatar a política de alternativas penais.

O reconhecimento dessa característica demonstra a necessidade da criação de mecanismos capazes de promover um “equilíbrio de forças” entre as demandas das alternativas penais e a cultura do encarceramento. O órgão gestor das alternativas penais precisa ter autonomia para pautar definições na condução da política e para disputar recursos para área em confronto com a demanda política natural de ampliação do sistema prisional e do monitoramento eletrônico.

Além disso, é necessário reconhecer a transversalidade desta política, a qual, como se destacou, requer esforços de articulação com o Executivo e no Judiciário, nos vários níveis federativos, visando o aperfeiçoamento do sistema de justiça; a definição conjunta de mecanismos de monitoramento e fiscalização; e, em última análise, a construção de novos modelos de política criminal.

Esse escopo deve repercutir, também, na busca por um *locus* apropriado para a política, entendendo que ela é, em seus aspectos mais elementares, mais ampla que uma política de execução penal.⁸

V. CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTOS

Diante desse quadro, é necessária a adoção de estratégias capazes de fazer a política de alternativas penais oferecer respostas aos problemas de segurança pública e reduzir os índices de encarceramento. Este documento propõe, especialmente, que:

- (i) Deve haver clareza sobre o escopo e princípios da política de alternativas penais, uma política de Segurança Pública e de Justiça, que busca promover a qualidade de vida de todos os cidadãos.
- (ii) Seja estruturado um Fórum Nacional de Alternativas Penais, como mecanismo de controle e participação social na política de alternativas penais.
- (iii) Seja criado um Sistema Nacional de Alternativas Penais, para garantir a institucionalização e sustentabilidade da política de alternativas penais, bem como estabelecer as diretrizes que sirvam de parâmetro para a multiplicação da ação nos estados.
- (iv) Sejam promovidas ações que fortaleçam as alternativas penais na lógica contrária à expansão do controle penal, como uma forma de se contrapor à cultura do encarceramento.

NOTAS

1 Este documento integra o Processo nº 08037.000362/2013-18 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP).

2 O Grupo inicialmente contou com a participação dos seguintes membros: Heloisa Adario (DEPEN/MJ), que coordenou os trabalhos, Fabiana Costa Oliveira Barreto (Ministério Público/DF), Fabiana de Lima Leite (Instituto Albam/MG), Fábio Sá e Silva (IPEA/DF), Helena Malzoni Romanach (Instituto Sou da Paz/SP), Maíra Rocha Machado (Direito FGV/SP), Pedro Strozenberg (Diretor Executivo ISER/RJ), Rodrigo Duque Estrada (Defensoria Pública/RJ), Valdirene Daufemback (CNPCP/SC). O prazo de atuação do Grupo teve a sua vigência prorrogada por duas vezes, até 31 de julho de 2013 (Portarias publicadas no D.O.U de 01/03/2012 e de 10/12/2012). Na ocasião foram agregados ao grupo a promotora de justiça Maria Espéria Costa Moura (PR), o juiz Carlos Eduardo Ribeiro Lemos (ES), o psicólogo Elton Alves Gurgel (Psicólogo, Tribunal de Justiça/Ceará) e a assistente social Andrea Mércia Araújo (Gestora Pública/BA). A Secretaria Nacional de Justiça, A Secretaria de Reforma do Judiciário e a Secretaria de Assuntos Legislativos do MJ acompanharam os trabalhos com a colaboração dos diretores João Guilherme Granja, Kelly Oliveira Araújo e Gabriel de Carvalho Sampaio, respectivamente.

3 No ano de 2012, a Coordenação Geral de Penas e Medidas Alternativas – CGPMA/DEPEN, com a colaboração da Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas – CONAPA e do Grupo de Trabalho mencionado na nota acima, produziu o documento “Política de Alternativas Penais: a concepção de uma política de Segurança Pública e de Justiça”. O documento foi submetido aos workshops regionais realizados, constituindo-se como ponto de partida para as principais discussões aqui reproduzidas. A íntegra do documento encontra-se disponível no site do Ministério da Justiça no item Execução Penal – Alternativas Penais.

4 Capacidade de uma sociedade em favorecer a tolerância e as trocas recíprocas das pessoas e dos grupos que a compõem.

5 Importa ressaltar que as experiências de mediação penal e, mais especificamente, de justiça restaurativa já chegaram a ser seriamente consideradas nos debates sobre reforma e modernização da justiça. Nos idos de 2004 e 2005, a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (SRJ/MJ) estimulou a produção de estudos e a realização de debates em torno dessas soluções. Ver, nesse sentido, os livros e registros disponíveis em: <http://www.>

dhnet.org.br/dados/livros/dh/livro_sedh_justica_restaurativa.pdf e http://pwwweb2.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/iaj/default.php?reg=5&p_secao=13

6 Democracia Participativa: Nova Relação do Estado com a Sociedade” (2003 – 2010). Secretaria Geral da Presidência da República.

7 Correntes mais tradicionais do pensamento criminal e penitenciário podem objetar a esta afirmação a ideia de que a prisão não é uma instituição falida, apenas não foi implementada no Brasil de acordo com os parâmetros humanitários e criminológicos que a própria lei prevê. No entanto, e sem prejuízo da necessidade de investimentos públicos para a melhoria das prisões, é preciso reconhecer que ainda assim elas se constituiriam como um mecanismo bastante limitado para a gestão de conflitos sociais. Em suma, ainda que tivéssemos boas prisões, haveria espaço (e quem sabe ainda mais do que há hoje em dia) para se demandar um sistema pautado por princípios e meios distintos (ou, em uma palavra, por um sistema de alternativas penais).

8 Em janeiro de 2013, diversas entidades encaminharam ao Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária um requerimento visando o deslocamento do órgão responsável pelas alternativas penais do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) para a Secretaria Nacional de Reforma do Judiciário (SNRJ). Até a conclusão deste documento, em 12 de agosto de 2013, o processo aguardava um posicionamento do DEPEN para ser colocado em pauta.

Este Anexo faz parte do livro “Carandiru não é coisa do passado: um balanço sobre os processos, as instituições e as narrativas 23 anos após o Massacre”, editado pela FGV DIREITO SP, e está disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/13989>.