

7

PENAS ALTERNATIVAS: NOVOS HORIZONTES

Herbert José de Almeida Carneiro

1. INTRODUÇÃO

O Brasil inteiro, de norte a sul, envolveu-se, recentemente (de 27 a 30 de agosto de 2009), num histórico debate sobre segurança pública, com o responsável compromisso de transformação de uma política pública, sabidamente, quase sempre, voltada para uma visão míope de ações policiais destinadas ao controle social, focado especialmente sobre os pobres, como resquício de um período ditatorial, para nossa sorte, uma página virada de nossa história. Mudar a prática da segurança pública, importa na quebra de paradigmas e na construção de princípios e diretrizes que tenham por escopo a promoção permanente de mudanças necessárias à concretização da cidadania brasileira.

Para legitimação de todo esse processo de debate republicano, cerca de 500 mil pessoas envolveram-se em Conferências Livres, Conferências Estaduais e Municipais e Seminários Temáticos. No chamado “caderno de princípios e diretrizes”, que serviu de norte para os grupos de trabalho, havia propostas as mais relevantes e abrangentes sobre o tema da segurança pública, todas democraticamente construídas com o especial empenho da sociedade civil, dos trabalhadores da área e gestores públicos das três esferas de governo.

Entre os princípios democraticamente aprovados, merece especial destaque, por guardar estreita relação com a temática ora abordada, o reconhecimento sobre a necessidade de reestruturação do sistema

penitenciário, de modo a torná-lo mais humanizado e respeitador das identidades das pessoas, com capacidade efetiva de ressocializar os apenados. E mais, a necessidade imperiosa de garantir legitimidade e autonomia de gestão do sistema penitenciário, com opção privilegiada pela adoção de formas alternativas à privação da liberdade, a ser feita com o incremento de estruturas eficientes de fiscalização e monitoramento, a fim de alcançar índices satisfatórios de executividade e, via de consequência, enfrentar a criminalidade de forma mais racional.

No campo das diretrizes, também aprovadas legitimamente, cabe destacar a opção de prioridade na agenda política, administrativa e financeira dos governos para a implantação de um Sistema Nacional de Penas e Medidas Alternativas, com a criação de estruturas e mecanismos nos Estados e no Distrito Federal, no âmbito do executivo, visando a estruturação e o aparelhamento dos órgãos de justiça criminal de modo a tornar efetiva, em todo o país, a política pública de aplicação, monitoramento e fiscalização das alternativas penais.

Pela primeira vez na história do Brasil, deu-se uma discussão verdadeiramente democrática sobre os rumos a serem buscados para a política de segurança pública, com especial enfoque nas alternativas penais, como já realçado anteriormente. Resta, agora, colocar em prática os princípios e diretrizes legitimamente aprovados, fazendo valer o papel de cada um dos atores envolvidos no debate, com destaque para os poderes públicos e a sociedade civil organizada. Não se deve descurar, por um momento sequer, de uma ação permanente de cobrança sobre a efetividade das propostas democraticamente eleitas pelo povo brasileiro, na crença de que viável uma segurança pública de melhor qualidade.

2. AS ALTERNATIVAS PENAIS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Mas, o discurso e a ação sobre as alternativas penais não é uma novidade no Brasil, embora não tenha antes experimentado os holofotes do momento conferencista, desde setembro de 2000, no âmbito do Ministério da Justiça, surgiu o Programa Nacional de Apoio às Penas Alternativas, seguindo diretriz do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, a ser executado pela gerência da Central Na-

cional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CENAPA), então vinculada à Secretaria Nacional de Justiça, tendo como missão gerar as atitudes necessárias para a difusão da aplicação das alternativas penais no Brasil, valendo, para isso, de recursos oriundos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).

No ano de 2002, buscando alcançar uma dimensão de consolidação da política pública de prevenção criminal, mediante a disseminação da cultura da aplicação das alternativas penais em todo o país, foi criada, por meio da portaria ministerial n. 153/02, a Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas (CONAPA), composta por juízes de direito, defensores públicos, promotores de justiça, psicólogos e outros técnicos com conhecimento e experiência na área de execução das alternativas penais, em todo o Brasil.

Com muita honra, integro a Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas (CONAPA), desde 2003, e atesto o valioso trabalho por ela desenvolvido, com especial destaque para a primeira edição do Manual de Monitoramento de Penas e Medidas Alternativas, instrumento que passou a orientar o fluxo procedimental das ações no âmbito das centrais de acompanhamento de penas e medidas alternativas, em todo o país, trazendo em seu bojo organogramas que visam uma ação unificada e organizada da tarefa de monitorar, acompanhar e fiscalizar a execução das alternativas penais.

E a CONAPA não para por aí, na luta obstinada por tornar as alternativas penais uma política pública de verdade, consegue, em 2003, junto ao Ministério da Justiça, com o apoio imprescindível do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, uma demonstração clara de fortalecimento e apoio ao Programa Nacional das Alternativas Penais, com estratégias focadas nos seguintes objetivos: I – produção e disseminação de conhecimento acerca da execução das penas e medidas alternativas; II – identificação, avaliação e fomento de boas práticas nesta área; e III – apoio técnico e financeiro aos judiciários e executivos estaduais para que promovam melhorias nos seus sistemas de aplicação e fiscalização das alternativas penais.

Outros avanços merecem destaque, como, por exemplo, no ano de 2004, o investimento do Ministério da Justiça para a Política Pública das Alternativas Penais tornou-se seis vezes maior que nos anos anteriores,

o que viabilizou projetos articulados nos estados membros que criassem ou ampliassem as estruturas das Centrais de Apoio (CEAPAS). Até o final daquele ano, registrou o funcionamento de 39 centrais, 56 núcleos e 7 varas especializadas na execução das alternativas penais. Já em 2007, os números divulgados pelo Ministério da Justiça davam conta de: 18 varas especializadas; 249 centrais/núcleos; 88.837 execuções e 422.522 aplicações de penas e medidas alternativas no país.

Também em 2007, necessário registrar que o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) aprovou, por unanimidade, a Proposta de Resolução nº 5, que tem por objetivo assegurar, quando da elaboração do orçamento anual do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) para projetos na área de execução penal, verba no mínimo igual à relativa ao custo total de uma unidade prisional federal (aproximadamente R\$ 20.000.000,00), para os programas direcionados ao apoio e suporte às unidades da federação para a criação, ampliação ou melhoria dos seus órgãos e estruturas de execução das alternativas penais.

Cabe registrar, ainda, a realização, pela CONAPA, de 5 congressos anuais, em diferentes capitais brasileiras, nos quais foram discutidos temas específicos referentes à execução das alternativas penais no Brasil. Todos com prestigiada participação de representantes dos poderes públicos e da sociedade civil organizada, com coleta de propostas e sugestões importantíssimas para a aplicação da política pública em comento. Para fechar, em 2008, importante movimentação foi feita no sentido da aprovação, no CNPCP, de proposta de projeto de lei, a ser encaminhado pelo Ministério da Justiça ao Congresso Nacional, visando alteração da Lei de Execução Penal (Lei n. 7.210/84) para inclusão da Comissão Nacional de Penas e Medidas Alternativas (CONAPA) como órgão de execução penal, o que, por certo, representará exponencial reforço para o fomento das alternativas penais.

3. AS ALTERNATIVAS PENAIS: REALIDADE EM MINAS GERAIS

Em Minas Gerais, o programa CEAPA – Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas – foi inicialmente implantando em setembro de 2002, nos seguintes municípios

mineiros: Contagem, Ribeirão das Neves e Juiz de Fora. Naquela época, recebia o apoio do Ministério da Justiça, através do DEPEN, para sua execução em parceria com o Estado. Já em 2003, o Estado, através da SEDS (Secretaria de Estado de Defesa Social), assumiu integralmente o programa, que hoje é corpo integrante da Superintendência de Prevenção à Criminalidade. Em 2005, iniciou-se a expansão das centrais para os municípios de Uberlândia e Montes Claros, seguindo-se em 2006, para Belo Horizonte, Santa Luzia, Betim, Ipatinga, Governador Valadares e, em 2007, Uberaba. Assim, o programa se encontra em funcionamento, atualmente, em 11 municípios de Minas Gerais. Onde não tem a CEAPA, as alternativas penais são aplicadas pelo judiciário mineiro com o apoio de equipes interdisciplinares forenses, com as carências decorrentes de um estado grande (853 municípios) com apenas 300 comarcas aproximadamente, nem todas dotadas da estrutura multidisciplinar necessária ao fomento das alternativas penais.

A CEAPA – Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas – tem por objetivo geral o acompanhamento da determinação judicial e o resgate educativo da pena, contribuindo para a não reincidência criminal e promovendo uma cultura de solidariedade. Especificamente, trabalha com uma metodologia qualificada de acolhimento, encaminhamento e acompanhamento dos indivíduos que cumprem determinação judicial sob a forma de penas restritivas de direito; busca resgatar o caráter educativo e ressocializador da pena, através da criação, implantação e execução de projetos que trabalhem a promoção da cidadania; visa diminuir a reincidência criminal; e promove a cidadania de seus usuários através da minimização das vulnerabilidades sociais (fatores de risco) pela promoção social (fatores de proteção) sempre que houver necessidade.

A ação da CEAPA é desenvolvida com a parceria do Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública da comarca e, em reuniões, é possível conhecer o trabalho do judiciário da comarca, dialogar e apresentar o programa e sua metodologia, bem como as ações da Política de Prevenção à Criminalidade, ressaltando resultados positivos alcançados em outros municípios, bem como benefícios para o judiciário, público atendido e a sociedade.

Em números, a CEAPA é uma realidade mineira crescente, sendo que, em 2008, 9.631 novas pessoas foram encaminhadas pelo poder judiciário para cumprimento de pena ou medida alternativa; 36.864 penas e medidas alternativas foram encaminhadas pelo poder judiciário de julho de 2002 a julho de 2009; 904 casos de descumprimentos tão somente, o que representa apenas 9,38% de descumprimento em 2008, um dos menores índices do país. Ainda em 2008, participaram dos projetos temáticos: de drogas, 902 pessoas; de meio ambiente, 176 pessoas; de trânsito, 220 pessoas; de gênero, 236 pessoas. Os números, por si só, revelam o sucesso da Política das Alternativas Penais em Minas, garantindo-nos a certeza de que este é o caminho certo e que não admite retrocessos.

4. AS ALTERNATIVAS PENAS E A AÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ, previsto no artigo 103-b da Constituição Federal (acrescentado pela Emenda Constitucional n. 45), foi criado para exercer o controle externo do judiciário, e tem entre suas principais competências, as seguintes: zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, expedindo atos normativos e recomendações; definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário; receber reclamações contra membros ou órgãos do judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do Poder Público ou oficializados; julgar processos disciplinares, assegurada ampla defesa, podendo determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço, e aplicar outras sanções administrativas; elaborar e publicar semestralmente relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o país.

No cumprimento de suas funções, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ – elegeu como uma das suas prioridades, na atual gestão, o tema da execução penal. Na visão do ministro Gilmar Mendes, o número de presos no Brasil poderia ser de um terço menor, caso os

mais pobres tivessem melhor acesso à assistência jurídica, ou seja, se a Defensoria Pública estivesse em pleno funcionamento em todo país. Com essa visão da realidade prisional, o CNJ tem promovido mutirões carcerários em todas as unidades da Federação, com o intuito de desafogar o sistema e garantir o direito constitucional à liberdade, especialmente dos presos sem assistência jurídica. A título de exemplo, o mutirão carcerário no estado do Espírito Santo, que resultou, no primeiro momento, na liberação de 91 presos, o que corresponde a quase 1% da população carcerária do estado. Com um total de 9.788 detentos, o mutirão coordenado pelo CNJ analisou, até 15 de julho de 2009, 888 processos referentes a presos provisórios.

Mas a ação do Conselho Nacional de Justiça não se resume aos presos, tem também uma atenção especial voltada para a Política Pública das Penas e Medidas Alternativas, tanto que por ocasião do I Seminário sobre o Sistema Carcerário Brasileiro, realizado no Rio de Janeiro, em abril de 2009, sob a coordenação do CNJ e envolvendo autoridades representativas do judiciário nacional, ficou consignado o propósito firme de gestão junto aos tribunais para implantação de varas virtuais e especializadas de execução de penas e medidas alternativas, com formação de equipes multidisciplinares para acompanhamento, monitoramento e fiscalização das alternativas penais aplicadas. E mais, cobrar dos tribunais o estabelecimento de interlocuções permanentes com o poder executivo no sentido de implantar as Centrais de Penas Alternativas.

E, particularmente sobre as penas e medidas alternativas, aquele simpósio carioca teve especial destaque, porque, ali, foi aprovada Minuta de Resolução, a ser editada pelo CNJ, com o fito de definir a política institucional do poder judiciário no pertinente à execução das penas e medidas alternativas à prisão. Tal Minuta de Resolução, no presente momento, encontra-se sob análise do plenário do CNJ, em vias de aprovação. Consta dela, entre outras iniciativas importantes, a criação de varas privativas ou especialização de varas em execução de penas e medidas alternativas; a criação de centrais de acompanhamento e núcleos de monitoramento vinculados aos juízos competentes para execução de penas e medidas alternativas; criação de um modelo descentralizado de monitoramento psicossocial, feito por equipe mul-

tidisciplinar; e a criação de um sistema de cadastro único de penas e medidas alternativas, sob a supervisão das corregedorias dos tribunais. É grande a expectativa sobre a aprovação e edição dessa resolução no âmbito do CNJ, porque ela poderá representar uma mudança de postura do judiciário brasileiro no pertinente à Política Pública das Alternativas Penais, fazendo-a realmente valer, de maneira uniforme e devidamente estruturada, em todas as comarcas brasileiras.

5. CONCLUSÃO

Depreende-se do aqui relatado e dos índices destacados que a perspectiva socializadora é muito mais significativa na aplicação e execução das alternativas penais, do que na pena privativa de liberdade.

Cediço que o sistema de sanções alternativas à prisão mostrou-se mais apto à conformação principiológica constitucional, tendo em vista aproximar-se do caráter humanitário de que deve ser dotada a reprimenda, bem como do respeito à dignidade da pessoa humana, dentro da ótica de uma intervenção penal mínima.

O contraste havido entre o sistema das alternativas penais e o sistema privativo da liberdade é latente, sendo certo afirmar que o primeiro impede as nefastas consequências causadas pelo segundo, porque este corrompe, degrada e viola direitos fundamentais, principalmente em se tratando de delitos de pequeno e médio potencial ofensivo, demonstrando, desta forma, tratarem-se, as alternativas penais, de uma intervenção penal que se revela mais legítima e adequada que a prisão.

Com essa constatação, urge que a sociedade civil brasileira adote a postura cidadã de exigir de si própria e também dos poderes públicos constituídos um compromisso cívico de transformação da política de segurança pública, no pertinente, fazendo-a voltada para um novo horizonte, pautado especialmente em uma atitude prospectiva de busca do redesenho do sistema punitivo pátrio, para a ampliação e execução das alternativas penais à prisão, como critério de racionalidade e de sobrevivência humanizada.

Finalmente, no que pertine às alternativas penais, basta que cada um dos atores cumpra, verdadeiramente, o seu papel, para que te-

nhamos a consolidação de um novo paradigma: a efetivação real da segurança pública como direito fundamental.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITENNCOURT, Cezar Roberto. *Falência da Pena de Prisão*. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL, Ministério da Justiça. *Diretrizes Básicas de Política Criminal e Penitenciária*. Brasília: Imprensa Nacional, 2000.

BRASIL, Ministério da Justiça. *Secretaria Nacional de Justiça*. Central de Apoio e Acompanhamento das Penas e Medidas Alternativas. Brasília: Panfler Gráfica, 2002.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. *Projeto Novos Rumos na Execução Penal*. Belo Horizonte, 2007.

BRASIL, Ministério da Justiça. *Serviços Públicos de Penas e Medidas Alternativas no Brasil*. Disponível em: [HTTP://www.mj.gov.br/depen/data/Pages/MJ47E6462CITEMI_DF2A839578ED546609E22E2060BA1D7A0PTBRIE.htm](http://www.mj.gov.br/depen/data/Pages/MJ47E6462CITEMI_DF2A839578ED546609E22E2060BA1D7A0PTBRIE.htm). Acesso em: 16 fev. 2008.

BRASIL, Ministério da Justiça. *Relatório de Gestão 2006 da CGP-MA*. Disponível em: [HTTP://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ47E462-CITEMIDF2A839578ED54660E22E2060BA1D7A0PTBRIE.htm](http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ47E462-CITEMIDF2A839578ED54660E22E2060BA1D7A0PTBRIE.htm). Acesso em: 14 fev. 2008.

BRASIL, Ministério da Justiça. *1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – Texto Base* – www.conseg.gov.br – Brasília/DF, 2009.

GOMES, Geder Luiz Rocha. *A Substituição da Prisão – alternativas penais: legitimidade e adequação*. Salvador: Ed. Podivm, 2008.

GOMES, Luiz Flávio. *Penas e Medidas Alternativas à Prisão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

LEMONS, Carlos Eduardo Ribeiro. *A Dignidade Humana e as Prisões Capixabas*. Vitória: Univila, 2007.

ZAFFARONI, Raul Eugênio. *Em Busca das Penas Perdidas*. Rio de Janeiro: Revan, 1991.