

Justiça Criminal: o que fazer. Uma agenda para o próximo governo

ELABORADA POR:

Associação pela Reforma Prisional (ARP)

Conectas Direitos Humanos

Instituto de Defensores dos Direitos Humanos (IDDH)

Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD)

Instituto Sou da Paz

Instituto Terra Trabalho e Cidadania (ITTC)

Justiça Global

Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP)

Pastoral Carcerária

INTRODUÇÃO

Desde 2005 assistimos a um crescimento de 35% nas taxas de encarceramento no Brasil, e atingimos praticamente meio milhão de presos.¹ Altos índices de encarceramento e penas mais severas certamente não ajudaram nem ajudarão o Brasil a caminhar no sentido de uma justiça mais humana.. Tal fato servirá, talvez, para satisfazer a ânsia punitiva de parte da população e gerar mais perversidade no sistema, já marcado pela seletividade e que criminaliza diretamente os pobres. Combater a criminalização da pobreza deve ser uma meta dos governantes que procuram uma solução eficiente e inteligente para a segurança pública, buscando as causas dos crimes e recusando-se a cair na armadilha da idolatria das penas privativas de liberdade.

A ingovernabilidade do sistema de justiça criminal brasileiro é um fato. Denúncias de tortura e violência, altas taxas de reincidência, superpopulação carcerária, poder exercido pelas facções criminosas e impunidade são elementos recorrentes do sistema. E por quê? Como podemos reverter esse modelo fadado ao fracasso? Se o que queremos é a redução da criminalidade e da violência, o que realmente estamos fazendo na área da justiça criminal para que esses objetivos sejam atingidos?

Essas são questões que abordaremos nesse documento que tem como objetivo levantar problemas do sistema de justiça criminal e do sistema penitenciário no Brasil e sugerir propostas para os candidatos ao Executivo.²

A criminalização exacerbada de condutas e o endurecimento penal não geraram bons resultados no tocante ao controle da criminalidade. Desde a promulgação da lei dos crimes hediondos em 1990, apesar da escalada nos encarceramentos, houve um aumento na sensação de insegurança da população e na ocorrência de todos os crimes classificados como tal. Temos que romper com o ciclo vicioso do endurecimento penal e das altas taxas de encarceramento que só tem gerado mais insegurança e acarretado menos direitos. Mais insegurança, pois a reincidência de quem passa por estabelecimentos prisionais fechados é altíssima e muitas vezes réus primários tornam-se ali criminosos. Menos direitos, já que esse modelo de justiça criminal adotado há décadas não tem se mostrado eficaz na busca por uma justiça que traga satisfação às vítimas, aos processados nem a população. Justiça e direito podem, e devem ser vistos como elementos positivos no desenvolvimento de políticas de segurança pública e não como elementos limitadores.

Faz-se necessário buscarmos soluções alternativas, estabelecendo-se saídas diversas do sistema de justiça criminal. O desvio de condutas do sistema criminal para outro sistema de justiça não deve ser entendido como impunidade. Desviar do sistema de justiça criminal e das prisões acarretaria também numa redução substancial dos custos não apenas do sistema prisional, mas do processo criminal e dos custos colaterais impostos a família dos presos e réus e à própria comunidade.

¹ A taxa do Brasil é de 247 por 100.000 hab e do estado de São Paulo de 396 por 100.000 hab INFOPEN Ministério da Justiça.

² Muitas das propostas trazidas aqui constam do II Pacto Republicano de Estado articulado pela Secretaria de Reforma do Judiciário e firmado em abril de 2008 pelos chefes dos três poderes da República.

A questão da gestão do sistema de justiça e do sistema prisional deve também ser priorizada; o combate aos grupos criminosos dentro dos presídios deve ser um objetivo dos governantes. Esse espaço ocupado hoje por estes grupos precisa ser ocupado por um Estado que garanta os direitos dos réus e dos presos.

O Poder Executivo deve pautar uma nova política criminal, priorizando alternativas às prisões, suporte ao preso (via educação e trabalho) e ao egresso, uma investigação eficiente, apoio às defensorias públicas e um sistema que evite a criminalização da pobreza. O Ministério da Justiça, por meio de suas secretarias, teve importante papel, por exemplo, no desenvolvimento das centrais de penas alternativas. Incentivos e posicionamentos institucionais como esse podem servir de molas propulsoras para práticas mais humanas em relação à punição, como as práticas de justiça restaurativa.

1. FORTALECIMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA

A primeira responsabilidade de um governo democrático na área de justiça criminal é garantir que todos tenham condições de acesso à justiça. No Brasil, onde a imensa maioria da população que acaba encarcerada não tem recursos para arcar com uma defesa privada, este princípio torna-se ainda mais relevante.

Para dar conta desta questão, a Constituição Federal prevê a criação de Defensorias Públicas em cada uma das unidades da federação. Infelizmente, apesar dos avanços, três estados brasileiros ainda não têm Defensorias Públicas instituídas – Paraná, Santa Catarina e Goiás. O problema, no entanto, não para por aí. Outros tantos Estados, apesar de terem Defensorias constituídas, não contam com número suficiente de Defensores Públicos nem com estruturas condizentes com sua importância. O “III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil” demonstra que praticamente metade das Defensorias Públicas do Brasil possui menos de 60% de suas vagas preenchidas.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo conta com apenas 433 Defensores Públicos, sendo grande parte do quadro lotado na capital do Estado. Segundo levantamento feito pelo Ministério da Justiça, o Estado possui a terceira pior relação nacional de Defensor Público por potencial usuário.³

Por que, na prática, os governantes investem tão pouco nas Defensorias Públicas? O fortalecimento delas é uma das metas do II Pacto Republicano e deve ser buscado em todos os estados brasileiros.

As Defensorias Públicas têm não apenas a responsabilidade de garantir um acesso de qualidade à justiça, mas também têm se destacado pela tentativa de resolução de conflitos. Ao buscar a mediação, evitando a judicialização dos casos, podem-se reduzir os altos custos processuais, tanto financeiros como o desgaste das partes. Fortalecer a capacidade de acesso à justiça da população corresponde não só ao cumprimento de um direito humano fundamental, como também a um instrumento necessário para reduzir a seletividade de nosso sistema criminal e evitar que os mais pobres paguem o preço da incompetência estatal. Para isso **propomos**:

- ✓ Aumentar os recursos destinados às Defensorias Públicas no orçamento dos estados;
- ✓ Garantir autonomia financeira às Defensorias Públicas estaduais, com previsão orçamentária proporcional a dos Ministérios Públicos;
- ✓ Ampliar o número de Defensores Públicos estaduais;
- ✓ Priorizar a lotação de Defensores Públicos em delegacias policiais e estabelecimentos prisionais a fim de reduzir o número de prisões cautelares irregulares, por meio do atendimento jurídico imediato ou, no mínimo, garantir sua presença mais freqüente dentro das unidades prisionais;
- ✓ Ampliar o quadro de apoio das Defensorias (assistentes sociais, psicólogos, sociólogos etc.);

³ Consideram-se potenciais usuários indivíduos com renda familiar até 3 salários mínimos.

- ✓ Estabelecer políticas de capacitação continuada multidisciplinar e conscientização da importância de todos os funcionários da Defensoria Pública;
- ✓ Estimular programas que contemplem formas alternativas de resolução de conflitos e prevenção de violência dentro da Defensoria Pública;
- ✓ Fomentar a instalação de ouvidorias das Defensorias Públicas externas aos quadros institucionais e com participação direta da sociedade civil.

2. FIM DO USO ABUSIVO DA PRISÃO PROVISÓRIA

A população carcerária no Brasil, em dezembro de 2009, somava 473.626 mil presos.⁴ **Destes, o absurdo número de 152.612 sequer foram julgados, fazendo com que 44% estejam presos provisoriamente.** Segundo dados da International Bar Association,⁵ **uma em cada cinco destas prisões é ilegal.** Este fenômeno se deve à banalização da prisão cautelar, hoje concedida rotineiramente pelos juízes de primeira instância, que muitas vezes apenas homologam as prisões em flagrante realizadas pela polícia, sem que haja fundamentação apropriada. Se analisarmos o comportamento do Poder Judiciário, veremos que em incontáveis vezes o uso da prisão provisória é feito em desacordo com a Constituição. Isto pode ser verificado nos mutirões carcerários do CNJ que revisaram 156.708 processos e beneficiaram 41.404 presos, dos quais 23.915 foram postos em liberdade.⁶

Além de ser uma evidente violação de direitos, já que poucas coisas são mais graves do que tirar a liberdade de alguém antes mesmo de um julgamento, o abuso nas prisões provisórias provoca uma série de problemas graves. O primeiro, e mais relevante, é sua contribuição decisiva para a superlotação do sistema. A superpopulação carcerária provoca uma realidade de barbárie em que são rotineiras as práticas de tortura, condições degradantes, insalubridade, doenças, ruptura de laços afetivos e familiares, entre tantos outros. Este trágico quadro afronta diretamente a Constituição Federal, Regras Mínimas para o Tratamento da Pessoa Privada da Liberdade e a Lei de Execuções Penais (LEP), dispositivos legais que têm como princípio a consagração da dignidade da pessoa humana.

É importante ainda ressaltar que o preso provisório não conta com condições de trabalho ou estudo, pois muitas vezes encontra-se em delegacias de polícia ou em centros de detenção que não oferecem quaisquer serviços laborais ou educacionais. Estes são muitas vezes locais que não possuem condições mínimas de segurança e salubridade, agravando a violação de direitos dos presos.

Para reduzir e racionalizar o uso da prisão provisória no país e para acabar com as violações no cumprimento desta medida, **propomos:**

- ✓ Fortalecer as Defensorias Públicas para que elas consigam dar resposta adequada para o atendimento de todas as pessoas presas, procurando reduzir o número de prisões provisórias;
- ✓ Instrumentalizar o Ministério Público, Judiciário e Defensoria Pública para que tenham amplo acesso às informações necessárias para instruir o pedido de liberdade provisória (endereço do preso, informações familiares e empregatícias etc.);
- ✓ Apoiar projetos de lei que estimulem alternativas à prisão provisória, por exemplo, o projeto de lei da câmara PL 4208/01;⁷

⁴ Dados Ministério da Justiça: INFOPEN. População Carcerária Sintético. Dados de dezembro de 2009 do Infopen 2010.

⁵ Um em cada cinco: a crise nas prisões e no sistema de justiça criminal brasileiro. Disponível em: <http://www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=D4CBAA59-1F9B-41B0-92CA-1B964AC29AC9>.

⁶ Agência CNJ. Notícia: Em dois anos, mais de 41 mil pessoas beneficiadas, 25/08/2010.

⁷ O PL 4208/2001 prevê como medidas cautelares alternativas a prisão provisória, Art. 319 "I - comparecimento período em juízo, no prazo e nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar atividades; II - proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações; III - proibição de manter contato com pessoa determinada quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indi-

- ✓ Discutir os requisitos da prisão preventiva, como o conceito de ordem pública;
- ✓ Manter constantes as ações do CNJ de monitoramento do abuso da prisão provisória, estimulando os magistrados a respeitarem as condições previstas em lei para a sua concessão;
- ✓ Viabilizar programas de treinamento para os funcionários dos cartórios para que atuem de maneira o mais eficiente possível, de modo que não ocorram atrasos e/ou abusos decorrentes de atos meramente burocráticos;
- ✓ Estimular a realização de audiência especial entre acusado e Defensor.
- ✓ Garantir o direito constitucional à assistência familiar efetiva aos presos provisórios;
- ✓ Garantir o direito constitucional à saúde, estudo e trabalho também nas unidades de presos provisórios;
- ✓ Oferecer serviços de apoio e informações (cartilhas, por exemplo) no momento em que o preso provisório é solto, pois as dificuldades de reingresso também são relevantes para o preso que ficou temporariamente recolhido;
- ✓ Viabilizar o voto do preso provisório. O TSE e os Tribunais Eleitorais regionais devem insistir na concretização do voto atuando em parceria com as secretarias estaduais responsáveis pela manutenção das carceragens, cadeias públicas, unidades de adolescente e unidades prisionais;
- ✓ Determinar o fim das carceragens nos distritos policiais, que são espaços inapropriados para a efetivação dos direitos dos presos, sejam provisórios ou condenados.

3. GESTÃO MAIS EFICIENTE DO SISTEMA PRISIONAL

Na área de gestão do sistema penitenciário o Executivo tem grande poder no traçado das políticas públicas por meio do Departamento de Políticas Penitenciárias (DEPEN), que administra o Fundo Penitenciário (FUNPEN⁸). Vontade política é aqui o elemento fundamental para a escolha de qual caminho se quer seguir no modelo de justiça criminal e penitenciária – o caminho da pena privativa de liberdade ou de alternativas à prisão. Certamente o modelo atual não tem trazido resultados positivos, se o que buscamos é a diminuição da violência e da criminalidade.

Além de não ser efetivo como uma medida de segurança pública, o modelo carcerário atual traz custos elevados ao Estado: **só o orçamento de 2010 do estado de São Paulo prevê gastos de 2,4 bilhões com gestão,⁹ expansão e modernização do sistema prisional.** Os gastos no sistema federal são ainda maiores: **de acordo com DEPEN, a manutenção de um preso na medida de segurança máxima é de R\$4,8 mil por mês (dados de 2009).**

ciado ou acusado dela permanecer distante; IV- proibição de ausentar-se da Comarca ou do País quando a permanência seja conveniente ou necessária para a investigação ou instrução;”

⁸ Artigo 3º - Os recursos do FUNPEN serão aplicados em:

I - construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais;

II - manutenção dos serviços penitenciários;

III - formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário;

IV - aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento dos estabelecimentos penais;

V - implantação de medidas pedagógicas relacionadas ao trabalho profissionalizante do preso e do internado;

VI - formação educacional e cultural do preso e do internado;

VII - elaboração e execução de projetos voltados à reinserção social de presos, internados e egressos;

VIII - programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes;

IX - programa de assistência às vítimas de crime;

X - programa de assistência aos dependentes de presos e internados;

XI - participação de representantes oficiais em eventos científicos sobre matéria penal, penitenciária ou criminológica, realizados no Brasil ou no exterior;

XII - publicações e programas de pesquisa científica na área penal, penitenciária ou criminológica;

XIII - custos de sua própria gestão, excetuando-se despesas de pessoal relativas a servidores públicos já remunerados pelos cofres públicos.

⁹ Demonstrativo da Aplicação de Recurso em Segurança Pública, Orçamento 2010 – Secretaria da Economia e Planejamento do Estado de São Paulo. Disponível em: http://www.planejamento.sp.gov.br/planorca/arquivos/lei_orcamentaria_V201002221043.sw

A Lei de Execuções Penais (LEP) garante nos artigos 12 e 13 a assistência material ao preso, que, segundo a redação, consiste no fornecimento de alimentação, vestuário, instalações higiênicas, instalações e serviços que atendam às necessidades pessoais dos presos, e locais de venda de produtos e objetos permitidos e não fornecidos pela administração. E ainda, a resolução 14 de 1994 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) dispõe no seu Capítulo IV dos locais destinados aos presos e visa atender aos presos condições básicas de higiene, limpeza, instalações e roupas adequadas ao clima, ventilação, iluminação e privacidade.

Contudo, essa assistência prevista em lei está longe de ser observada na prática. **A falta de condições básicas de habitabilidade nas unidades prisionais é um elemento que contribui para o fortalecimento de grupos criminosos no interior dos presídios. Quando grupos criminosos provêm serviços básicos no interior do sistema, eles ganham aliados para o momento em que acabam de cumprir suas penas, ampliando a vulnerabilidade da população.** Se o Estado se fizer presente, garantindo as condições básicas aos presos, o poder desses grupos poderá ser sensivelmente reduzido.

Os direitos dos familiares dos presos devem também ser garantidos. O tipo de revista à qual são submetidos os familiares hoje constitui grave violação de direitos. Apesar de sabermos tratar-se de prática corriqueira, a revista manual dos familiares dos presos somente pode ser feita em casos de fundada suspeita. A revista das visitas dos presos é regulamentada pela resolução nº 9 de 2006 do CNPCP, que prevê a revista eletrônica (detector de metais, raios-X e outros equipamentos de segurança), que diminuem a possibilidade de constrangimentos para as visitas dos presos.

A construção das unidades prisionais deve seguir normas mínimas que garantam unidades salubres, menores e que também garantam a dignidade dos presos.¹⁰ O Poder Executivo, o grande financiador da construção dos presídios no país, tem o dever de acompanhar a construção de novas unidades, evitando a construção daquelas que não respeitem as regras mínimas estabelecidas. Importante observar na elaboração do projeto da unidade prisional espaços reservados para atividades educacionais e laborais, uma vez que se pretende a ressocialização.

A formação e a qualificação dos agentes penitenciários (que hoje chega a 63.520 mil agentes) devem ser priorizadas, já que muitas das denúncias de abusos apontam como responsáveis os agentes penitenciários. A contratação, qualificação e capacitação dos agentes devem ser extensas e dar ênfase aos direitos humanos, valorizando os direitos dos presos e o cumprimento da LEP.

O fator custo deve ser levado em consideração na construção de novos presídios e mesmo na manutenção dos atuais. Os presídios federais, que pelo seu tamanho reduzido poderiam ser modelo, têm custos altíssimos e têm sido protagonistas de graves violações de direitos humanos, como o isolamento e a gravação de conversas entre presos e seus Defensores.

Propomos:

- ✓ Instalar espaços adequados à conversa pessoal e privada entre Defensores e presos nos estabelecimentos prisionais;
- ✓ Incentivar a realização de audiências nas unidades prisionais com a presença física de juízes, pro-

¹⁰ Ainda de acordo com a resolução 14 do CNPCP - CAPÍTULO IV - DOS LOCAIS DESTINADOS AOS PRESOS Art. 8º Salvo razões especiais, os presos deverão ser alojados individualmente. § 1º Quando da utilização de dormitórios coletivos, estes deverão ser ocupados por presos cuidadosamente selecionados e reconhecidos como aptos a serem alojados nessas condições. § 2º O preso disporá de cama individual provida de roupas mantidas e mudadas correta e regularmente, a fim de assegurar condições básicas de limpeza e conforto. Art. 9º Os locais destinados aos presos deverão satisfazer as exigências de higiene, de acordo com o clima, particularmente no que se refere à superfície mínima, volume de ar, calefação e ventilação. Art. 10º O local onde os presos desenvolvam suas atividades deverá apresentar: I - janelas amplas, dispostas de maneira a possibilitar circulação de ar fresco, haja ou não ventilação artificial, para que o preso possa ler e trabalhar com luz natural; II - quando necessário, luz artificial suficiente, para que o preso possa ler e trabalhar sem prejuízo da sua visão; III - instalações sanitárias adequadas, para que o preso possa satisfazer suas necessidades naturais de forma higiênica e decente, preservada a sua privacidade. IV - instalações condizentes, para que o preso possa tomar banho à temperatura adequada ao clima e com a frequência que exigem os princípios básicos de higiene.

motores e defensores;

- ✓ Os presídios federais devem ser orientados pela LEP, evitando-se o isolamento e respeitando-se o contato defensor/preso;
- ✓ Instalar terminais de consulta de trâmite processual da fase de execução e processo de conhecimento nos estabelecimentos prisionais;
- ✓ Revisão do projeto de construção de novos presídios – o DEPEN deve repensar sua política pública de construção de presídios;
- ✓ Investir na construção de unidades femininas, que atendam as particularidades dessa população, especialmente no que concerne à gravidez e à amamentação;
- ✓ Construção de novas unidades¹¹ apenas se respeitadas as Regras Mínimas;¹²
- ✓ Construção de unidades para regime semi-aberto mais baratas e que facilitam o processo de reinserção do apenado;
- ✓ Investir na capacitação em direitos humanos para agentes penitenciários;
- ✓ Fortalecer os sistemas de controle externo dos agentes penitenciários, inclusive com ouvidorias independentes, garantindo-se a responsabilização dos agentes;
- ✓ Investir parte significativa da verba do FUNPEN para viabilizar medidas alternativas à prisão. Estas podem ser investidas no fortalecimento das centrais de penas alternativas, em sistemas de monitoramento do cumprimento da medida e na capacitação das entidades que receberão pena de prestação de serviços à comunidade;
- ✓ Desenvolver instrumentos de gestão que assegurem a sustentabilidade das políticas públicas de aplicação de penas e medidas alternativas;
- ✓ Desenvolver mecanismos de transparência em relação aos contratos firmados pelas unidades prisionais e/ou Secretarias Estaduais responsáveis por elas, principalmente no tocante aos contratos de parcerias de trabalho e alimentação;
- ✓ Disponibilizar equipamentos nos estabelecimentos prisionais que permitam revista eletrônica, por meio de detectores de metais ou outros equipamentos adequados, evitando-se práticas invasivas na revistas dos familiares;
- ✓ Disponibilizar os espaços adequados para a visita entre presos e familiares e facilitar o acesso das famílias aos estabelecimentos, com ajuda de custo para o transporte.

¹¹ No estado de São Paulo o modelo divulgado pela Secretaria de Administração Penitenciária é de 768 vagas para penitenciária compacta e centro de detenção provisória, 672 nos centros de progressão penitenciária, 210 para centros de ressocialização, 160 nos centros de readaptação e 108 vagas para ala de progressão.

¹² Resolução 14 de 1994 do CNPCP.

4. VALORIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E DO TRABALHO NO SISTEMA PRISIONAL

Considerando que a pena privativa de liberdade possui como finalidade a ressocialização, e sendo o trabalho a forma lícita de prover os recursos necessários à subsistência, é imprescindível ampliar as oportunidades de acesso a cursos profissionalizantes e de ensino nos estabelecimentos prisionais.

A educação e o trabalho são formas de desenvolver a capacidade do indivíduo e de combater a ociosidade nos presídios (que colabora para a baixa auto-estima dos presos e para altos índices de violência). A educação, além de uma forma de inclusão social, também torna a pessoa mais qualificada para a escolha de um ofício, portanto, no que se refere ao trabalho, é um importante instrumento de motivação.

Segundo dados do Infopen, 254.152 mil presos – 61% da população carcerária – não completaram o ensino fundamental. Destes, 26.091 mil são analfabetos. A assistência educacional, já prevista na Lei de Execuções Penais¹³ e na Resolução 14 do CNPCP¹⁴, poderia incluir mais da metade dos presos marginalizados, garantindo acesso ao estudo básico e profissionalizante. Garantir estes direitos básicos contribui diretamente também para a possibilidade de o preso vir a se inserir de outra maneira na sociedade em seu regresso.

O acesso ao trabalho deve ser garantido para todos os que ingressam no sistema prisional; contudo, segundo dados do Infopen, **apenas 93.542 mil participam de alguma atividade laborativa** – trabalho externo ou interno. Há que ser respeitada ainda a disposição de remuneração correta do trabalho do preso, o que permite garantir o apoio à sua família e preparar sua volta ao convívio público.

Propomos:

- ✓ Apoiar projetos de lei que instituem a remição da pena via estudo;¹⁵
 - a. Garantir a remição de um dia de pena por 20 horas aulas de estudo, a fim de assegurar que presos que estudem dentro da penitenciária (cursos por correspondência, televisão e outros) possam ser beneficiados com a remição;
 - b. Monitorar para que todos os presos que se matriculem em cursos de qualquer natureza – tendo estes cursos comprovante legal da instituição e sendo reconhecidos pelo Ministério da Educação e Cultura - possam ter os dias de remição contabilizados;
- ✓ Monitorar para que todos os presos que trabalham tenham seus dias de remição contados;
- ✓ Firmar parcerias com instituições de ensino e empresas que desejam oferecer vagas para os presos;
 - a. Garantir desde a alfabetização até o ensino superior para interessados;
 - b. Verificar possíveis parcerias com empresas que contratam apenas não só para trabalhos de baixa qualificação, mas para vagas de acordo com o nível de escolarização e habilidade do preso;
- ✓ Assegurar a assistência educacional descrita na LEP e na resolução 14 do CNPCP
 - a. Oferecer, obrigatoriamente, instrução primária;
 - b. Oferecer aos presos bibliotecas gratuitas e em boas condições para que todos possam usá-las;
 - c. Garantir ao preso a participação em curso por correspondência, rádio ou televisão, sem prejuízo da disciplina e da segurança do estabelecimento;

¹³ Artigo 10º "A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno a convivência em sociedade. Parágrafo único: A assistência estende-se ao egresso." Art. 11º "A assistência será: I- material; II- saúde; III- jurídica; IV- educacional; V- social; VI- religiosa".

¹⁴ Capítulo XII – Das instruções e assistência educacional. Art. 38 ao 42.

¹⁵ Vários dos projetos em tramitação no Congresso Nacional que propõem a remição via estudo trazem em seu corpo alterações inaceitáveis como o aumento do lapso temporal para a remição via trabalho os condenados por crimes hediondos.

- ✓ Prever nos projetos de construção de novas unidades prisionais áreas destinadas ao trabalho e educação;
- ✓ Regulamentar as Diretrizes Nacionais para a Educação nas Prisões;
- ✓ Garantir a transparência nos contratos de trabalhos firmados. Os direitos trabalhistas dos presos devem ser respeitados e a remuneração deve ser digna.

5. MEDIDAS PARA AS MULHERES ENCARCERADAS

O Brasil tem atualmente cerca de 30 mil mulheres presas.¹⁶ Muito embora este número represente apenas 6% do total de presos no país, o crescimento da população carcerária feminina nos últimos anos é assustadoramente superior ao masculino.

De acordo com o Ministério da Justiça, aproximadamente 30% da população carcerária do Brasil cumpre pena por tráfico de drogas. Nos casos das mulheres, este número chega a 80%. Segundo a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, a cada 48 horas uma mulher é presa por envolvimento em tráfico de drogas no Estado. Pesquisas revelam que grande parte das mulheres presas por tráfico de drogas se envolveu com o crime por causa dos companheiros, seja para completar o orçamento ou para manter a casa e o marido. **De acordo com o Infopen, ainda, a maioria das mulheres presas é jovem entre 18 e 30 anos e não possui o ensino fundamental completo.**

Os estabelecimentos penais femininos normalmente são improvisados (unidades originalmente masculinas), sem qualquer estrutura para o adequado acolhimento de mulheres, além de encontrarem-se muitas vezes em locais de difícil acesso, o que contribui para o distanciamento familiar. Atualmente, muitas mulheres encontram-se privadas de liberdade no sistema de segurança pública, sem acesso a justiça, educação, trabalho, lazer.

No Estado de São Paulo, os direitos dos bebês e das mães são constantemente desrespeitados. Segundo o censo penitenciário de São Paulo, 86% das mulheres são mães e o contato com os filhos deve ser estimulado **O centro hospitalar, por exemplo, aceita apenas mulheres em pós-parto, mesmo quando há gravidez de risco.**

As mulheres, quando presas, são muitas vezes abandonadas por seus familiares e pelos maridos. As que recebem visitas são exceção e seus filhos, muitas vezes, são abandonados pelos companheiros em abrigos públicos ou mesmo nas ruas. O acesso à orientação para localizar as crianças e reconquistar a guarda dos filhos é bastante precária.

Propomos:

- ✓ Criação de estabelecimentos com instalações e equipamentos adequados para mulheres presas em locais próximos às residências de seus familiares;
- ✓ Construção de espaços adequados à maternidade e à visita íntima das mulheres.
- ✓ Fomento de bibliotecas com acervo infantil e atividades lúdicas para as crianças nos dias de visita;
- ✓ Capacitação dos funcionários do sistema prisional para trato com mulheres;
- ✓ Disponibilização de efetivo tratamento para usuárias de drogas. Realização de campanhas preventivas e de redução de danos dentro do cárcere. Capacitação aos funcionários do sistema para lidar com tratamento e prevenção ao uso de drogas;

¹⁶ Infopen.

- ✓ Instalações adequadas de berçários e creches dentro dos estabelecimentos prisionais e em centros hospitalares com espaços que permitam o direito de amamentar de, no mínimo, seis meses. Direito à transição para separação de mãe e filho, observando a recomendação do CNPCP que estipula em três anos a idade da criança;
- ✓ Instalação de telefones públicos para fomentar o contato com a família nos estabelecimentos de regime fechado e semi-aberto. Subsídio estatal para visita regulares dos filhos de até 12 anos às mães presas via Fundos Penitenciários Estaduais;
- ✓ Garantia do acesso a tratamentos de saúde: consultas médicas e exames de rotina, exames de pré-natal completo, educação sexual. Disponibilização de campanhas nacionais e estaduais de saúde dentro dos estabelecimentos prisionais como mamografia, papanicolau, vacinas e outras. Garantia de tratamento de saúde integral à criança dentro do cárcere. Garantia de acesso a tratamento para saúde mental, considerando o grande número de mulheres encarceradas que acabam por desenvolver doenças mentais, muitas vezes decorrentes do abandono e da situação de privação (como a depressão);
- ✓ Apoio jurídico e assistência social integral dentro do cárcere e no momento da soltura proporcionando o acesso aos serviços municipais de assistência social (CRAS – Centro de Referência a Assistência Social) e propiciando o direito de defesa - informações constantes sobre o processo-crime, registro e documentação dos filhos, orientações sobre a localização e guarda dos filhos e informações de cidadania;
- ✓ Disponibilização de programas de empoderamento específico para mulheres, estimulando o estudo formal, capacitação profissional, trabalho e resgate da auto-estima com atividades culturais, esportivas e outros.
- ✓ Criação junto ao DEPEN de órgão ou secretaria especial voltada para as mulheres presas.

6. MEDIDAS PARA OS EGRESSOS

A presença da família na vida do preso, embora seja estimulada pela LEP, é dificultada na prática pela distância e dificuldade de acesso aos estabelecimentos prisionais. A aplicação da pena privativa de liberdade, muitas vezes, implica na desestruturação familiar do condenado, uma vez que grande parte das pessoas presas é considerada arrimo de família. A falta de assistência aos familiares dos presos contribui para o ciclo constante de criminalidade e de reincidência.

A maioria dos presos é constituída por jovens adultos, em plena idade produtiva, porém são poucos os estabelecimentos prisionais que dispõem de programas efetivos de capacitação e geração de oportunidades de trabalho. Ao sair do sistema prisional, o egresso além de não possuir recursos financeiros para encontrar seus familiares e não possuir documentos é estigmatizado com uma certidão de antecedentes criminais positiva, dificultando a reinserção social. **Mensalmente, segundo a FUNAP/SP, aproximadamente seis mil pessoas deixam o sistema prisional no Estado de São Paulo, sem qualquer perspectiva de emprego. Este número representa 1/3 do total de pessoas que deixam o sistema em todo o Brasil. Não há dúvida que a falta de políticas para os egressos constitui, portanto, um dos fatores principais dos altos índices de reincidência do sistema prisional.** Para alterar este quadro, **propomos:**

- ✓ Estabelecer políticas de benefícios fiscais para contratação de egressos do sistema penitenciário. Ampliação e fortalecimento do Programa Começar de Novo para todos os estados do Brasil e aprimoramento legislativo do Programa nos estados já contemplados;
- ✓ Criar condições para que todos os presos estudem e se qualifiquem para o trabalho durante o cumprimento da pena, estimulando inclusive a aprovação do PL que prevê a remissão através do estudo;

- ✓ Facilitar o fornecimento de documentos dentro dos presídios para que os presos deixem as unidades prisionais com sua documentação em di. Isso poderia ser feito com a criação de cartórios itinerantes que circulassem nas unidades prisionais/unidades de internação dos estados;
- ✓ Promover programas de capacitação de mão de obra, dentro e fora dos estabelecimentos prisionais, conforme necessidade empresarial identificada pelo Ministério do Trabalho, Central de Apoio ao Trabalhador – CAT Estaduais e Secretarias Municipais de Trabalho e Renda;
- ✓ Promover campanhas publicitárias para conscientização e estímulo da contratação de egressos do sistema penitenciário;
- ✓ Fomentar programas de inclusão de trabalho e renda para famílias de sentenciados, estimulando a criação de cooperativas e de pequenos negócios de natureza familiar, garantindo, por meio da família, a inclusão do egresso no mercado de trabalho;
- ✓ Ampliar e nacionalizar as Centrais de Atendimento e Apoio ao Egresso e à Família, disponibilizando, em cada centro, assistência psico-social e jurídica, centrais de conciliação e programa de serviços à cidadania (como Poupa-Tempo) com profissionais capacitados;
- ✓ Disponibilizar assistência social e psicológica no momento da soltura, dentro dos estabelecimentos prisionais, com profissionais capacitados a facilitar o contato do egresso com familiares e orientar e auxiliar a busca por vagas em abrigos públicos, emprego e serviços de cidadania;
- ✓ Ampliar o número de vagas fixas em albergues e abrigos públicos para egressos do sistema penal; estimular a criação de albergues com a finalidade específica de atender essa população;
- ✓ Concessão de bolsa por tempo determinado para egressos do sistema penal (via Fundos Penitenciários Estaduais e Federal);
- ✓ Elaboração e distribuição de cartilhas para os egressos com orientação sobre a rede de apoio, lembrando-se que tais cartilhas devem ser sistematicamente atualizadas.

7. EFETIVAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DO SISTEMA CARCERÁRIO

Embora o Brasil tenha um ordenamento jurídico formado por uma Constituição e leis e também seja signatário de inúmeros tratados internacionais voltados à proteção dos direitos humanos, adolescentes e adultos privados de liberdade são vítimas de graves, sistemáticas e persistentes violações destes direitos. Além das questões de superlotação, falta de alimentação adequada, carência de atenção médica, dificuldade de acesso à justiça, as pessoas privadas de liberdade são reiteradamente vítimas de tortura, outros tratamentos desumanos e cruéis e práticas corruptas.

Essas violações de direitos humanos e outras irregularidades ocorrem de forma sistemática e abrangente no sistema carcerário brasileiro¹⁷ em grande parte devido à falta de controle externo efetivo. A subnotificação e acobertamento dos problemas do sistema prisional e carcerário são realidades endêmicas que contribuem de forma decisiva para a atual falência do sistema. Portanto, a implementação de medidas que visem criar mecanismos efetivos de controle externo e aperfeiçoar e proteger aqueles que já existem são imprescindíveis para garantir uma reforma real do sistema prisional e carcerário do país.

¹⁷ Nota de esclarecimento: ao tratarmos do sistema carcerário brasileiro, fazemos referência a todos os locais de privação de liberdade do país, tais como presídios, carceragens de delegacias de polícia, unidades de internação de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e manicômios judiciários.

Existem muitos mecanismos de controle externo que ainda precisam ser criados. **O Brasil já está descumprindo o Protocolo Facultativo de Prevenção da Tortura das Nações Unidas**, ratificado em janeiro de 2007, que estipula a implementação de um mecanismo nacional de prevenção à tortura no prazo de um ano a partir da ratificação do tratado pelo Estado-parte. **Além disso, a grande maioria das comarcas do país não conta com a existência ou funcionamento regular de Conselhos da Comunidade, conforme estipulado na Lei de Execuções Penais. Muitos estados ainda não contam com ouvidorias do sistema penitenciário e da polícia. Muitas das ouvidorias existentes não cumprem seu papel de controle externo porque são limitadas pela falta de autonomia, de recursos, e de iniciativa.**

Os mecanismos de controle externo existentes muitas vezes funcionam de maneira precária ou irregular e sofrem ameaças e ataques à sua atuação. Os órgãos institucionais hoje existentes não gozam da autonomia necessária para exercer um trabalho constante e profundo de monitoramento. **A falta de transparência continua sendo uma característica fundamental do sistema carcerário brasileiro.** O acesso da sociedade civil às unidades de privação de liberdade para fins de inspeção tem se tornado cada vez mais restrito ou negado de forma arbitrária. **Com respeito às corregedorias, o fato de essas instituições fiscalizadoras serem, em regra, sujeitas ao comando do órgão fiscalizado, garantem que elas sofram do corporativismo e da desconfiança de denunciante e testemunhas que temem represálias e negligência.** Por final, existe um forte lobby que tenta minar o papel do Ministério Público no controle externo da atividade policial.

Cabe destacar que os sistemas internacionais de direitos humanos já recomendaram ao Estado brasileiro medidas para assegurar o fortalecimento e a independência dos mecanismos de controle externo da atividade policial e do sistema prisional.¹⁸ Propomos as seguintes medidas para aprimorar os mecanismos de controle externo do sistema prisional e enfrentar as graves violações de direitos hoje existentes:

- ✓ Exigir o cumprimento das obrigações das autoridades e órgãos competentes de fiscalizar, monitorar e gerir o sistema prisional a fim de prevenir a ocorrência de tortura, abusos, maus tratos, tratamentos cruéis ou desumanos e responsabilizar os autores de violações;
- ✓ Toda morte ocorrida no sistema carcerário deve ser investigada, seja ela natural ou violenta;
- ✓ Combater a violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial e carcerária;
- ✓ Criar um mecanismo nacional e mecanismos estaduais de prevenção à tortura, nos moldes “Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes” (promulgado pelo Decreto nº 6.085/2007)
 - a. Apoiar a aprovação urgente de um projeto de lei federal, formulado através da participação genuína da sociedade civil, que cria um mecanismo nacional de prevenção à tortura nos termos do Protocolo Facultativo de Prevenção da Tortura das Nações Unidas, ratificado pelo Brasil em 2007.
 - b. Apoiar a elaboração e aprovação de projetos de lei estaduais, formulados através da participação genuína da sociedade civil, que criem mecanismos estaduais de prevenção à tortura modelados nos termos do Protocolo Facultativo de Prevenção da Tortura das Nações Unidas, ratificado pelo Brasil em 2007.
- ✓ Garantir a transparência e o acesso aos estabelecimentos prisionais
 - a. Garantir, por lei e/ou regulamentação, acesso para que as entidades de proteção dos direitos humanos possam realizar inspeções em qualquer local de privação de liberdade. Tal acesso deverá incluir o direito, para fins de inspeção, de ingressar em qualquer parte dos referidos estabelecimentos a qualquer hora sem agendamento prévio. O acesso deverá garantir o direito de conversar, com privacidade, com qualquer pessoa que se encontra no interior dos referidos estabelecimentos.

¹⁸ Tais providências foram recomendadas, por exemplo, pelo Relator Especial da ONU sobre execuções extrajudiciais, sumárias e arbitrarias, Philip Alston, e pelo Comitê Contra a Tortura da ONU, após missões ao Brasil realizadas em 2007 e 2005, respectivamente. Recentemente, em junho de 2010, Philip Alston publicou um relatório de seguimento, ressaltando a não implementação pelo governo brasileiro das principais recomendações formuladas.

O acesso deverá permitir que sejam utilizadas máquinas fotográficas, filmadoras e gravadoras pelas entidades de proteção dos direitos humanos durante as inspeções. Durante a inspeção, funcionários do estabelecimento apresentarão cópias da lista dos presos presentes no dia da inspeção, da grade funcional do estabelecimento, e de qualquer documentação relativa a óbitos, tortura e outros atos de violência ocorridos no estabelecimento, ou ainda qualquer outro documento que se relacione com apuração de violações de direitos humanos no interior da unidade.

b. Garantir e fomentar a implantação efetiva e com recursos adequados de todos os Conselhos da Comunidade nos termos da Lei de Execução Penal.

c. Exigir, por lei e/ou regulamentação, a publicação, no mínimo mensalmente, de dados e relatórios detalhando a lotação real, capacidade oficial, condições de detenção, recursos materiais e funcionais e gastos administrativos relativos a cada local de privação de liberdade. Tais publicações também divulgarão o nome, número, causa e circunstâncias de óbitos, denúncias de tortura ocorridas em cada unidade prisional e atualizações sobre os encaminhamentos das investigações de mortes passadas nesses estabelecimentos.

✓ Opor-se a criação de uma polícia penal (Proposta de Emenda Constitucional 308/2004) entendendo que quem está encarregado da custódia não pode monopolizar os meios de investigação dentro de locais de privação de liberdade.

✓ Apoiar ao papel de controle externo exercido pelo Ministério Público

a. Opor qualquer medida que vise retirar, reduzir, ou restringir o papel do Ministério Público no controle externo da atividade policial, tais como a Proposta de Emenda Constitucional 381/2009 e partes da proposta de reforma do Código de Processo Penal, ambas tramitando no Congresso Nacional.

✓ Fortalecer as corregedorias

a. Garantir autonomia funcional efetiva, recursos adequados, planos de carreiras e apoio profissional às corregedorias do sistema prisional e carcerário, das polícias civil e militar, e da guarda municipal. Corregedores devem ter mandatos fixos por lei e não serem sujeitos a exoneração ou afastamento sem justa causa e devido processo legal. A escolha dos corregedores deve envolver a participação genuína da sociedade civil, do mecanismo nacional e dos mecanismos estaduais de prevenção da tortura, quando criados nos termos do Protocolo da ONU.

✓ Fortalecer as ouvidorias

a. Criar ou fortalecer ouvidorias em cada sistema prisional e carcerário. As ouvidorias devem contar com autonomia funcional efetiva, recursos adequados, planos de carreiras e apoio profissional. Ouvidores devem ter mandatos fixos por lei e não serem sujeitos a exoneração ou afastamento sem justa causa e devido processo legal. A escolha dos ouvidores deve envolver a participação genuína da sociedade civil, por exemplo, mediante votação direta dos conselhos de defesa dos direitos humanos, do mecanismo nacional e dos mecanismos estaduais de prevenção da tortura, quando criados nos termos do Protocolo da ONU.

b. As ouvidorias devem contar com recursos adequados para realizarem e publicarem levantamentos, pesquisas e relatórios próprios relativos a temas e casos que entendem como graves.

✓ Fortalecer o trabalho dos órgãos de perícia, garantindo recursos e independência. Os Institutos Médicos Legais dos estados precisam ser totalmente independentes das polícias, e os peritos devem receber garantias profissionais que assegurem a integridade de suas investigações. Recursos e treinamento técnico adicional também devem ser fornecidos

8. TRANSPARÊNCIA NOS DADOS E ACESSO A INFORMAÇÃO

A inexistência de dados e a inconsistência das informações disponibilizadas pelos órgãos públicos integrantes do sistema de justiça criminal dificultam o monitoramento das políticas públicas do setor, bem como a formulação de propostas de reformas que melhorem as condições de vítimas e agressores durante o processo criminal e de execução penal.¹⁹ A falta de informações e o desconhecimento do fluxo da justiça criminal acarretam ainda no distanciamento entre a população e o sistema de justiça. Sem informação, os gestores são incapazes de planejar corretamente sua atuação e a sociedade fica impossibilitada de contribuir de maneira mais eficaz para as mudanças necessárias no sistema. Para aprimorar a transparência dos dados, **propomos:**

- ✓ Publicação periódica de dados pelo Governo Federal sobre:
 - a. Crimes registrados, inquéritos instaurados e concluídos, prisões efetuadas, flagrantes registrados, operações realizadas, armas e entorpecentes apreendidos pela Polícia Federal em cada estado da Federação;
 - b. Veículos abordados, armas e entorpecentes apreendidos e prisões efetuadas pela Polícia Rodoviária Federal em cada estado da Federação;
 - c. Presos provisórios e condenados sob custódia do sistema penitenciário federal e quantidade de presos trabalhando e estudando por sexo, idade e raça ou etnia;
 - d. Vitimização de policiais federais, policiais rodoviários federais, membros da Força Nacional de Segurança Pública e agentes penitenciários federais;
 - e. Quantidade e tipos de laudos produzidos pelos órgãos federais de perícia oficial.
- ✓ Publicação periódica de dados pelos Governos Estaduais sobre:
 - a. Crimes registrados, inquéritos instaurados e concluídos, prisões efetuadas, flagrantes registrados, operações realizadas, armas e entorpecentes apreendidos pela Polícia Civil;
 - b. Pessoas e veículos abordados, armas e entorpecentes apreendidos, prisões efetuadas e operações realizadas pela Polícia Militar;
 - c. Presos provisórios e condenados e quantidade de presos trabalhando e estudando por sexo, idade e raça/etnia;
 - d. Benefícios legais concedidos a condenados e número de progressões de regime concedidas;
 - e. Número e motivação dos processos administrativos disciplinares instaurados contra presos;
 - f. Vitimização de policiais civis e militares e de agentes penitenciários;
 - g. Mortes – naturais ou violentas – lesões corporais e tortura ocorridas nas instituições prisionais e hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico;
 - h. A produção dos órgãos de perícia oficial.
- ✓ Publicação periódica de dados sobre a atuação do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, tais como: quantidade de processos iniciados e finalizados; número de condenações, absolvições e arquivamentos, por tipo de delito; transações penais e suspensões condicionais de processo;
- ✓ Publicação periódica de informações sobre o processo de execução das penas e medidas alternativas visando à melhoria dos programas de suporte social aos cumpridores de medidas e penas alternativas, sua família e à população em geral;
- ✓ Inclusão da categoria *renda* nos relatórios semestrais (relatórios estatísticos - analíticos do sistema prisional de cada Estado da Federação) publicados pelo INFOPEN com todos os presos;
- ✓ Divulgação dos fluxogramas da justiça, buscando uma maior transparência dos procedimentos das varas criminais e tribunais;

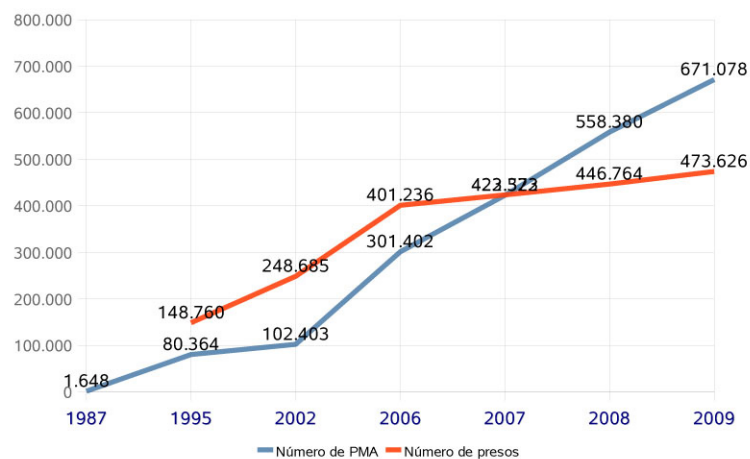
¹⁹ Muitas das propostas constam do PNDH III, Diretriz 12, objetivo estratégico I.

- ✓ Divulgação periódica e monitoramento dos valores do FUNPEN destinados aos Estados, com detalhamento das verbas e suas finalidades, com informações sobre a liberação dos valores;
- ✓ Manutenção do financiamento das pesquisas da série *Pensando o Direito* realizado pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, que busca a aproximação entre os atores do poder público e a produção acadêmica mais contemporânea;
- ✓ Criação de leis estaduais, nos moldes da lei 9.155/1995 do Estado de São Paulo, que obriga a publicação de estatísticas criminais trimestralmente pelas secretarias estaduais de segurança pública
- ✓ Integração dos sistemas de informação criminais e judiciais dos Estados em um banco de dados único sob responsabilidade do Governo Federal, mediante investimentos necessários para a formação, uniformização e instrumentos de coleta adequados para os agentes estaduais;
- ✓ Monitoramento do sistema de justiça criminal, das informações e dados publicados pelos órgãos oficiais a ser realizado pelo Observatório de Justiça Criminal, contando com publicação de relatórios periódicos.

9. INCENTIVO ÀS PENAS ALTERNATIVAS

As mudanças legislativas e de gestão ocorridas na última década contribuíram para o aumento do uso das penas e medidas alternativas no país. Estas cresceram nove vezes entre 1995 e 2009, enquanto o uso da pena de prisão triplicou. Apesar deste importante avanço, o uso das penas e medidas alternativas, comprovadamente muito mais baratas e eficientes na recuperação dos condenados, ainda deveria crescer no país, de maneira a substituir efetivamente a pena de prisão. De outro lado, a experiência brasileira vem demonstrando que o fomento a esse tipo de sanção implica na redução dos índices de reincidência e possibilitam a implantação de idéias inovadoras no enfrentamento da criminalidade.²⁰

Número de PMA e presos



Fonte: Ela Wiecko²¹

²⁰ Os dados divulgados atualmente pelo Ministério da Justiça, via DEPEN, expressam uma variação da reincidência nas alternativas penais entre 2% e 12%. A Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo, por meio da Diretoria de Reintegração Social e Penas Alternativas, que congrega centrais distribuídas por todo o Estado, aponta para o índice de reincidência em torno de 5%.

No Estado do Espírito Santo, o Tribunal de Justiça, por meio da Vara de Execuções Penais de Penas e Medidas Alternativas, que tem à frente os Magistrados Carlos Eduardo Ribeiro Lemos e Grécio Nogueira Grégio, ambos com atuação na CONAPA, em pesquisa realizada junto aos infratores que cumpriram a prestação de serviços à comunidade, constatou um índice de retorno ao crime de 5%, sendo que os novamente condenados representaram apenas 1%."No Distrito Federal, em pesquisa realizada com réus condenados à prestação de serviços à comunidade verificou-se que "apenas 4,7% respondem a outros processos atualmente por delito posterior à pena alternativa".

GOMES, Geder Luiz Rocha. *A Substituição da Prisão. Alternativas Penais: Legitimidade e Adequação*. Salvador: Juspodvm, 2008.

²¹ Texto apresentado no 12º Congresso da ONU para prevenção do crime, Salvador Abril/2010 no workshop estratégias e melhores práticas para a redução da superpopulação carcerária. Wiecko V. de Castilho, Ela.

Enquanto um preso em regime fechado custa mais de R\$1.000,00 por mês aos cofres públicos, o valor gasto com um apenado é inferior a R\$15,00. Na reincidência os números não são menos impressionantes: ao invés de 70 a 80% como no caso dos presos em regime fechado, encontramos índices que variam de 2 a 12% entre os que recebem as penas e medidas alternativas. Os dados citados são suficientes para colocar este tema no topo da agenda de qualquer governante que queira reformar o sistema, reduzindo o uso abusivo altamente ineficiente da pena de prisão e permitindo a racionalização do sistema.²²

Para rompermos a barreira que impede a expansão desse instituto para atingir parcela mais abrangente da população carcerária, propomos:

- ✓ Criação de departamento de penas alternativas junto ao Ministério da Justiça, independente do DEPEN, com orçamento próprio e investimento necessário para fortalecimento da aplicação e fiscalização das penas e medidas em todo o país;
- ✓ Viabilizar a aplicação das penas alternativas e apoiar os projetos de lei que venham a diminuir as restrições à sua aplicação, excluindo a reincidência e a violência como obstáculos para o seu cabimento, ampliando o espectro de crimes que podem ser apenados com alternativas ao encarceramento;
- ✓ Coordenar um trabalho integrado entre todos os órgãos públicos diretamente responsáveis pela aplicação das Penas e Medidas Alternativas (CNJ, MP, Judiciário, Secretarias de Justiça e Administração Penitenciária etc.), de maneira a fortalecer a confiança neste sistema e ampliar sua utilização;
- ✓ Incentivar a criação de varas especializadas na execução de penas e medidas alternativas;
- ✓ Estimular a instalação de centrais de monitoramento do cumprimento de penas e medidas alternativas onde estas ainda não tiverem sido criadas, especialmente no interior dos estados brasileiros, e verificar se nos locais onde as centrais já existem elas têm sido utilizadas em seu potencial,
- ✓ Além do encaminhamento das penas alternativas cuja execução já vem sendo implementada, precisamos de programas para incentivar ideias inovadoras nessa área, que ataquem as origens do problema, como o incentivo à celeridade processual, à adoção de estratégias para redução da prescrição, o enfoque na reparação dos danos da vítima e a solução de aspectos afetos à área cível que têm reflexo no conflito penal;
- ✓ Fomentar programas de utilização da mediação de conflito penal e de justiça restaurativa, como formas de resolução de conflitos jurídicos, anteriores à condenação, para que haja efetivamente o afastamento da prisionização, com especial atenção para os direitos e os interesses da vítima;
- ✓ Incentivar a criação de programas e instrumentos que analisem efetivamente a causa de concentração de determinados crimes em determinados territórios, para que as penas e medidas propostas sejam o mais eficiente possível na erradicação dos problemas, como vem sendo feito no Distrito Federal em parceria articulada pelo Ministério Público do DF;
- ✓ Desenvolver modelos de penas e medidas alternativas que associem seu cumprimento ao ilícito praticado, como grupos de autores de violência doméstica ou de usuários de drogas ilícitas, com projetos temáticos que estimulem a capacitação do cumpridor;
- ✓ Desenvolver programas piloto com foco na educação, para aplicação da pena de limitação de final de semana ou outras espécies de sanção alternativa;
- ✓ Incentivar a criação, no Poder Executivo dos estados-membros, de órgãos administrativos que

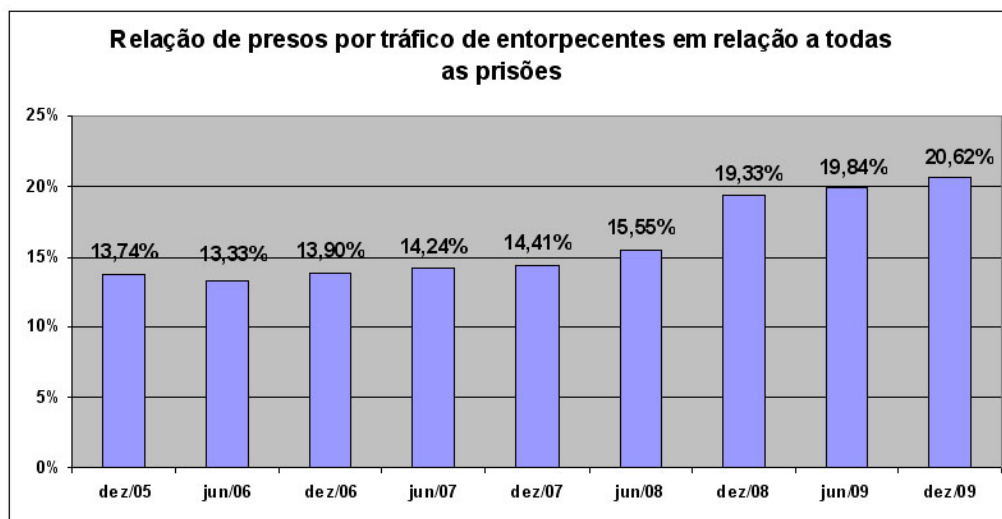
²² Relatório de Ações: Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania. Secretaria de Administração Penitenciária. Governo de São Paulo. Março 2010.

implementem programas na área de penas e medidas alternativas;

- ✓ Estimular o desenvolvimento de pesquisas na área de penas e medidas alternativas;
- ✓ Incentivar o estabelecimento de um sistema de controle eletrônico do processamento da execução das penas e medidas alternativas;
- ✓ Incentivar o desenvolvimento e implementação de programas de prevenção da violência.
- ✓ Criar campanhas que incentivem os juízes a utilizar as medidas alternativas, apontando para os seus benefícios.

10. DESAFIOS DA LEI DE DROGAS²³

Considera-se que houve com a nova lei de drogas - a lei 11.343/2006 - uma redução do controle penal em relação aos usuários. No que tange, porém, ao tráfico de drogas, a nova lei **aumentou a pena mínima para cinco anos (cerca de 22% da população carcerária no Brasil foi condenada por crimes relacionados a drogas e o número absoluto de presos por este tipo de crime é maior que 86 mil²⁴). A nova lei estabelece tipos abertos e penas desproporcionais, e concede amplos poderes aos policiais que efetuam os flagrantes, razão pela qual houve aumento significativo no número de prisões por tráfico, mesmo em casos com quantidades pequenas de drogas.** Houve um aumento percentual significativo na participação de prisões por tráfico no total das prisões e também as prisões por tráfico são hoje mais numerosas do que as prisões por roubo.



Fonte: INFOPEN²⁵; elaboração do gráfico Instituto Sou da Paz.

A atuação da polícia no que diz respeito à política de drogas é um ponto crucial. e o poder expandido que foi dado aos policiais tem gerado efeitos perversos no que diz respeito à seletividade do sistema criminal: a polícia prende quem quer e torna-se o filtro do sistema de justiça criminal. A seletividade contribui de maneira relevante para que pessoas de áreas menos favorecidas sejam rotuladas como "traficantes", mesmo quando não existe indício de que estas pessoas estejam praticando comércio de drogas. Além disso, constata-se que muitos usuários de crack cometem pequenos delitos (furtos) a fim de manter o vício. Como o Estado não está aparelhado para tratar da questão no âmbito da saúde, pois se trata aqui de dependentes

²³ " Políticas sobre drogas, avanços e retrocessos" Cadernos Temáticos da CONSEG Coordenação Geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública 'Ministério da Justiça – Ano I, 2009, n. 10. Brasília, DF.

²⁵ Infopen.

²⁵ Dados calculados pela relação do total da Quantidade de Crimes Tentados/Consumados e do item Tráfico de Entorpecentes (Art. 12 da Lei 6.368/76 e Art. 33 da Lei 11.343).

químicos, opta-se pela “solução” mais simples, isto é, prender.

Propomos:

- ✓ Estender e melhorar a qualidade e a capacidade de resposta das redes de assistência médica para dependentes em drogas, de modo a garantir acesso a tratamento para todos os que o busquem;
- ✓ Garantir os mecanismos necessários para permitir a aplicação, por parte de agências competentes, de medidas como o tratamento voluntário de viciados em drogas como uma alternativa a sentenças em prisão;
- ✓ Distinguir e definir claramente as variadas condutas previstas no artigo 33 da Lei de Drogas, *caput*, para tratar de forma diferenciada o pequeno e o grande traficante, para priorizar o combate à grande economia ligada ao tráfico, e permitir que o pequeno traficante possa receber uma pena alternativa e responder ao processo em liberdade²⁶ e reduzir a subjetividade na interpretação que se possa fazer à consideração de estigmas como “local e condições em que se desenvolveu a ação” e “circunstâncias sociais e pessoais”;
- ✓ Questionar o posicionamento predominante de que nos casos de crimes de drogas pressupõe-se ser o réu traficante. Essa condição deveria ser claramente demonstrada, do contrário o réu deveria ser considerando usuário;
- ✓ Investir no sistema de saúde, garantindo-se a implementação de rede de tratamento aos usuários, de modo que não se busque na prisão a substituição para a ausência de lugares capacitados para oferecer atenção psico-social. Esses serviços voltados ao atendimento de usuários de drogas ilícitas devem privilegiar as terapias em meio aberto, de modo a evitar o afastamento do indivíduo da sua rede de relações, muito importante para o sucesso do tratamento;
- ✓ Evitar retrocessos no plano legislativo, como o PL 111 e outros, em trâmite no Senado Federal, que prevêem a pena de detenção para usuários;
- ✓ Fomentar a discussão a respeito da descriminalização e da legalização das drogas.

11. VALORIZAÇÃO DA JUSTIÇA RESTAURATIVA

O capítulo sobre justiça restaurativa apesar de ser o último da agenda é na verdade o que tem maior potencial de mudança, e talvez por isso exija um empenho maior para sua implementação. A mudança deve ocorrer não apenas na lei, mas principalmente na ideologia vigente, na forma de conceber a Justiça e a aplicação da pena.

A justiça restaurativa busca um novo paradigma de justiça criminal: suas práticas pressupõem um acordo livre e consciente entre as partes envolvidas. Sem esse consenso, não há alternativa a não ser recorrer ao procedimento criminal tradicional.

Não há na legislação brasileira dispositivos com práticas totalmente restaurativas. Existem, contudo, determinados diplomas legais que podem ser utilizados para sua concretização, ainda que parcial. Esse novo paradigma deve ampliar o acesso à justiça sem aumentar as possibilidades de aumento no exercício do poder punitivo, e o ofensor deve ser devidamente assistido por defensor.

Em linhas gerais a entrada da justiça restaurativa no Brasil se deu por iniciativa do Executivo Federal em 2005, quando a Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça promoveu a implementação de práticas restaurativas na justiça brasileira. Essa iniciativa foi crucial para o desenvolvimento das práticas, hoje exemplos da justiça restaurativa no Brasil.²⁷

²⁶ Seguirei o roteiro percorrido na pesquisa pelas Professoras Luciana Boiteux e Ela Wiecko, na análise da Lei 11.343/06. *Políticas sobre Drogas: Avanços e Retrocessos*.

²⁷ 3ª Vara do Juizado da Infância e Juventude de Porto Alegre; no Processo de Conhecimento na área da Infância e Juventude paulista e no Juizado Especial Criminal – Núcleo Bandeirante, em Brasília; na Vara de Infância e Juventude de São Caetano do Sul que de 2005 a 2008 realizou 260 círculos (nos fóruns, escolas e comunidade) para resolver casos de furto, roubo, agressão física e entre outros, resultan-

Em julho de 2010 foi realizado o I Seminário Brasileiro de Justiça Juvenil Restaurativa²⁸ e dele resultou uma carta com propostas para a implantação da justiça restaurativa no Brasil. Endossamos aqui algumas das propostas produzidas no seminário:

- ✓ Manter o apoio da Secretaria de Reforma do Judiciário e de outras instâncias para sustentação e aprofundamento dos projetos de Justiça Juvenil Restaurativa existentes e sua ampliação, principalmente no Norte e Nordeste do país;
- ✓ Mapear e sistematizar as diversas experiências em âmbito nacional sobre Justiça Juvenil Restaurativa e realizar estudos comparativos com experiências internacionais;
- ✓ Assegurar o monitoramento e avaliação permanentes de projetos com enfoques restaurativos, baseados em padrões científicos, que os tornem referências de boas práticas;
- ✓ Desenvolver programas de capacitação permanente em Justiça Juvenil Restaurativa, buscando construir matrizes unificadas e que contemplem os diversos profissionais e lideranças envolvidas na implementação dos projetos;
- ✓ Desenvolver estudos sobre os papéis institucionais e comunitários visando a institucionalização da Justiça Restaurativa a médio prazo no país;
- ✓ Criar fóruns latino-americano e brasileiro, com encontros periódicos e regionais, para permanentes estudos, troca de saberes, capacitações, produção de conhecimento em torno da temática e a sistematização das experiências, com o intuito de construir um alinhamento teórico e político institucional, baseado em princípios, valores, processos e resultados de Justiça Restaurativa;
- ✓ Desenvolver programas de atendimento complementares tanto aos ofensores quanto às vítimas que participam de procedimentos restaurativos, a partir de diretrizes discutidas em espaços coletivos, plurais e democráticos e respeitada a normativa internacional;
- ✓ Desenvolver estratégias de sensibilização dos atores jurídicos e da sociedade para os benefícios apresentados pelo modelo de Justiça Restaurativa;
- ✓ A decisão judicial resultado da mediação deve ter força de coisa julgada. Isso pode ser obtido por meio da extinção da punibilidade, perdão judicial ou da renúncia a pena – evitando-se *bis in idem*;
- ✓ Desestimular a criminalização e a busca do Judiciário para apreciar condutas irrelevantes;
- ✓ Incentivar a elaboração de projeto de lei que inclua práticas restaurativas no sistema de justiça.²⁹

No tocante especificamente às vítimas:

- ✓ Criar um sistema nacional de apoio a vítima que trataria da disseminação de boas práticas na área e da capacitação de pessoas para difundirem as referidas práticas;
- ✓ Incentivar a criação e estruturação de centros de apoio às vítimas nos estados e municípios, permitindo que as vítimas sejam tratadas com respeito, tenham sua privacidade preservada e tenham acesso às informações necessárias à respeito da lei vigente, do sistema de justiça, do papel da vítima;
- ✓ As necessidades, preocupações e diversidade das vítimas devem ser levadas em consideração no momento da elaboração dos programas para as vítimas;
- ✓ Divulgar os serviços de assistência à vítima;

do em 88,84% de acordos firmados em relação a todos que ingressaram no processo e 96,54% de acordos cumpridos.

²⁸ 07 a 09 de julho de 2010, em São Luís, MA, (380 representantes de governos municipais, estaduais e federal, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da sociedade civil, dos meios de comunicação, universidades, adolescentes, famílias, agências das Nações Unidas e organizações não governamentais participaram do evento).

²⁹ Já existe projeto de lei que trata da justiça restaurativa, o PL 7006/2006. No entanto, o texto não é satisfatório.