

Fundamentos para a política penal alternativa

FGrounds for the alternative penal policy

Victor Martins Pimenta

Mestre em Direitos Humanos e Cidadania na Universidade de Brasília. Graduado em Ciência Política na Universidade de Brasília e em Direito na Universidade de São Paulo. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício no Ministério da Justiça. Foi Coordenador-Geral de Alternativas Penais do Departamento Penitenciário Nacional (2014-2016). .

E-mail: victorpimenta@gmail.com

RESUMO

Este artigo apresenta os fundamentos para a política penal alternativa com base no realinhamento da política nacional de alternativas penais entre 2014 e 2016. São apontados os postulados que orientaram a política de alternativas penais no âmbito do Ministério da Justiça no período, indicando seus fundamentos políticos e criminológicos e os desafios encontrados em sua implementação. A partir da experiência descrita, defende que a prática reformista, por dentro do Estado, não pressupõe a legitimação do sistema penal, sendo possível uma atuação ao mesmo tempo estratégica e radical que assuma um sentido emancipatório, contra-hegemônico e transformador.

PALAVRAS-CHAVE

Alternativas Penais – Política Penal – Encarceramento

ABSTRACT

This paper presents the grounds for alternative penal policy based on the realignment of the national policy of alternative sanctions from 2014 to 2016. The postulates that guided the policy of alternative sanctions within the scope of the Ministry of Justice during that time are noted, indicating their political and criminological foundations and the challenges for implementation. From the experience described, argues that the government reformist practice does not imply the penal system legitimacy, enabling a strategic and radical action which assumes an emancipatory, counter-hegemonic and transformative sense.

KEY WORDS

Alternative Sanctions – Penal Policy – Imprisonment



Introdução

O Brasil vive um processo acelerado de crescimento de sua população prisional. O número de pessoas presas saltou de 232.755, em 2000, para 622.202, em 2014. A taxa de encarceramento chegou a 306 pessoas presas para cada 100 mil habitantes, superior ao dobro da média mundial. O perfil do público encarcerado é altamente indicativo da seletividade penal, indicando uma incidência desproporcional da criminalização contra pessoas jovens, negras e de baixa escolaridade (BRASIL, 2015-A).

A pergunta que se pretende responder neste artigo é como construir uma política penal alternativa que possa fazer frente ao processo de encarceramento em massa e aos pressupostos que o sustentam. O assunto será abordado a partir da experiência recente do autor, que entre 2014 e 2016 esteve à frente da Coordenação-Geral de Alternativas Penais (CGAP), vinculada ao Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) do Ministério da Justiça (MJ), período no qual desenvolveu, concomitantemente, pesquisa em Direitos Humanos e Cidadania da UnB, tendo por tema da dissertação de mestrado o encarceramento brasileiro sob uma abordagem criminológico-crítica.

A política penal é produzida em um cenário complexo que envolve Estados (e suas polícias), sistema de justiça (e seus juízes e promotores), Congresso Nacional (e seus parlamentares) e muitos outros, mas sobretudo os meios de comunicação, com sua própria criminologia sempre a clamar por mais repressão e mais sistema penal. O MJ e os órgãos que o compõe são apenas algumas peças no tabuleiro.

Pretendo explorar os desafios na construção, neste contexto, de uma política comprometida com o enfrentamento ao encarceramento em massa em curso no país, expondo os fundamentos políticos e criminológicos do projeto penal alternativo que se formulou e se buscou implementar no período.

Importante delimitação a ser feita, a título introdutório, refere-se à expressão política *penal*. Esclareço que não tratarei de elementos relacionados à política criminal ou à política de segurança pública, tomadas em sentido amplo. Tenho consciência que o debate sobre modelos de segurança pública, políticas preventivas, mediação comunitária, desmilitarização e unificação de polícias, para ficar em poucos exemplos, impactam, sobremaneira, a



política penal implementada – compondo os mecanismos centrais do *hiperencarceramento* (Garland, 2008). Não obstante, o recorte é necessário para a delimitação do objeto neste artigo.

A crítica criminológica que (não) teme dizer seu nome

Carvalho (2014) aborda os desafios e os limites postos a quem, *de dentro do Estado*, atua pela transformação do sistema penal e pela minimização de seu caráter opressor e excludente. Ele apresenta o cenário expondo os limites de uma militância reformista, que enxerga a violência institucional como conjuntural, bem como de uma postura de ruptura, que reconhece o caráter estrutural da opressão do sistema penal. A primeira estaria fadada à legitimação do sistema penal; a segunda encontraria limites claros quanto às possibilidades de ‘êxito político’.

A principal provocação de Carvalho (2014:193) é contra os tabus postos no debate oficial, a respeito de temas centrais da política penal e criminal, propagados por

uma esquerda ‘gerencialista’ e ‘atuarial’ que conhece muito bem o campo de atuação, tem presente a seletividade genocida do sistema punitivo e, aderindo à razão do Estado, abdica da defesa dos direitos humanos em prol da tutela da ordem

A arena na qual se colocam as disputas sobre a política penal é extremamente conservadora e marcada por narrativas e práticas legitimantes do sistema penal, ao mesmo tempo reproduzindo e ocultando seu caráter repressor e excludente. Não há projeto de resistência ou de transformação que se constitua, neste cenário, sem fundamentar-se na crítica ao sistema penal e aos seus mecanismos de opressão e seletividade.

Esse percurso é repleto de contradições. Nele, nos deparamos com as questões: como trabalhar na reforma do sistema penal, ao tempo em que assumimos seu caráter excludente e reconhecemos as funções não declaradas da pena? Como construir uma *política penal alternativa* e, ao mesmo tempo, não perder de vista a *alternativa à política penal*, no sentido conferido por Baratta (2013)?



Entendo que, na disputa travada por dentro do Estado, não há caminho possível sem se lidar com as contradições (teóricas e empíricas) ao construir políticas emancipatórias atuando ou incidindo sobre um sistema intrinsecamente excludente e seletivo (o sistema penal). Tomando como fim a emancipação social e enxergando os limites da possibilidade real de transformação em cada tempo, o reconhecimento das contradições nos permite atuar taticamente no enfrentamento às opressões do sistema penal e, mais em específico, ao fenômeno do hiperencarceramento.

Entendo, assim, que a prática reformista não pressupõe a relegitimação da pena, sendo possível trilhar um caminho comprometido com a reforma do sistema punitivo e, ao mesmo tempo, com sua deslegitimação, a partir da crítica visceral de seus fundamentos e efeitos reais. Esse tema é central a este artigo, sendo retomado a seguir.

Estratégias de disputa por dentro do Estado

O debate sobre a questão criminal está posto em níveis de abordagem completamente distintos na crítica criminológica (acadêmica e/ou militante), de um lado, e nas arenas decisórias relativas à produção das políticas (executiva, judiciária e legislativa), de outro lado. O reconhecimento do abismo entre o debate acadêmico e o “mundo real” não é novo, sendo largamente abordado por Zaffaroni (2012), quando da análise sobre como a questão criminal é tratada de forma hegemônica na por ele denominada *criminologia midiática*.

A construção de estratégias de disputa política frente a esse abismo pressupõe, em meu entendimento, assumir duas premissas. Em primeiro lugar, assumir como fundamento da política penal alternativa as críticas ao sistema penal advindas dos acúmulos da criminologia crítica. Isso implica negar, por exemplo, narrativas como a da ‘ressocialização’, do ‘tratamento penal’ ou da ‘defesa social’.

Em última instância, implica reconhecer a falsidade das promessas do sistema punitivo e desnudar suas ilusões, dizendo com todas as letras, como faz Andrade (2012:176), que “o Papai Noel sistema penal (...) está nu”. É preciso, como indica Giorgi (2015), *repolitizar o encarceramento em massa*, indo além de abordagens tecnocráticas e gerencialistas que ocultam tanto o caráter estrutural da violência institucional e seletiva operada por meio do



sistema penal quanto as funções reais por detrás do hiperencarceramento brasileiro. Significa, assim, negar que o encarceramento seletivo seja apenas uma matéria de ordem técnica, tratando-o como um ‘desvio’ ou ‘deslize’ de um sistema que seria bem-intencionado e racional, e que bastaria apenas ser reformado para poder ‘punir melhor’ e cumprir suas promessas. Não é o intuito deste artigo refazer o percurso dessas críticas.

Há, como mencionei, duas premissas centrais que entendo como basilares para a construção de estratégias reais de enfrentamento à política penal punitivista e encarceradora vigente no país. A primeira é a crítica ao sistema penal. A segunda trata da compreensão de que a política criminal repressiva e encarceradora está constituída em bases contraditórias, que não estão fechadas a denúncias contundentes, se não do sistema penal como um todo, ao menos da prisão e do encarceramento em massa.

Aqui, a centralidade se desloca das críticas mais amplas sobre o sistema penal, sem deixar de tomá-las como premissa, para aprofundar nas questões postas nas arenas de produção da política penal. Ganham relevo abordagens que acusem o alto custo social e político da prisão; a incapacidade da prisão em promover a reintegração; a proliferação de organizações criminosas no sistema prisional e a cooptação de força de trabalho nas prisões; entre outras.

É preciso considerar que a situação atual do sistema prisional, resultante do hiperencarceramento galopante, impõe a diferentes atores uma enorme pressão, que por vezes convergem a favor de iniciativas desencarceradoras. Assim, ainda que mantenham sua concepção repressiva e conservadora sobre a política criminal, fundada na ideologia da lei e da ordem, muitos atores relevantes das arenas de produção da política penal podem se revelar parceiros na implementação de projetos e políticas penais alternativas, em virtude do fracasso do modelo prisional que lhes aparece evidente e de sua implicação direta com as crises reiteradas no sistema carcerário.

Tenho entendido, neste contexto, que é possível avançar na construção de uma política penal alternativa que, sem cair nas armadilhas da relegitimação do cárcere, venha a explorar as brechas do punitivismo hegemônico, utilizando-as a favor de narrativas e práticas orientadas no sentido emancipatório.

A política penal alternativa estará assim, em muitos momentos, aninhada no campo do *minimalismo penal*. Não obstante, estará ao mesmo tempo reco-



nhecendo o minimalismo como tática, como um “**pacto político-criminal de descontinuidade**, fundado na aliança abolicionismo-minimalismo-garantismo, mais precisamente no abolicionismo como utopia e no minimalismo-garantismo como metodologia” (ANDRADE, 2012:299, grifo da autora).

A política penal alternativa deve orientar-se, portanto, de um lado pela crítica radical ao sistema penal (saber aonde quer chegar) e, de outro lado, pelo reconhecimento do espaço político efetivamente existente para o enfrentamento ao encarceramento em massa (saber as limitações e possibilidades do campo de atuação). Daí resulta a necessidade de uma atuação ao mesmo tempo estratégica e radical, que force ao máximo os limites da disputa política em torno do sistema penal, buscando seu encolhimento e sua deslegitimação.

É a partir dessas premissas que passo a apontar o lugar da política de alternativas penais, com uma leitura crítica de seu processo histórico de construção e dos postulados que devem orientá-la para que assuma efetivamente um sentido emancipatório, contra-hegemônico e transformador.

O (novo) lugar das alternativas penais



É corrente o entendimento de que as alternativas penais não são capazes de romper com a lógica punitivista e encarceradora. Não se apresentando como alternativas efetivas à prisão, elas na verdade constituíram uma ampliação do repertório de controle e punição do Estado, somando-se ao cárcere ao invés de substituí-lo.

Assim, com a introdução de novas modalidades de penas, diversas da privação de liberdade, o que se passaria a sentir seria uma ampliação do alcance do sistema penal, sobretudo frente a pequenas infrações, que antes passavam ‘impunes’ e agora então poderiam ser reprimidas mediante as penas e medidas alternativas. De fato, “a pena alternativa, tal como é prevista no ordenamento brasileiro e aplicada pelo sistema de justiça, não cumpre a função de ‘esvaziar as prisões’” (ILANUD, 2006:254).

As penas e medidas alternativas não apresentaram suficiente resistência ao encarceramento em virtude de seu desenho legislativo, mas também pela forma como foram aplicadas pelo sistema de justiça e pela qual a política de alternativas penais foi concebida e implementada pelo poder executi-

vo. Isso não significa, porém, que as alternativas penais não possam efetivamente ser mobilizadas em um projeto progressista oposto ao projeto punitivo hegemônico. Por essa razão, é preciso investigar não apenas o potencial em abstrato de as alternativas penais assumirem um sentido contra-hegemônico e emancipatório frente ao sistema penal retribucionista e encarcerador, mas também os usos concretos que se faz ou se pode fazer destes instrumentos.

As penas alternativas entraram na agenda política do país a partir de movimentos de fortes críticas nacionais e internacionais não apenas à prisão, mas a todo o sistema penal e aos pressupostos que o legitimam e fundamentam. Não obstante, sua introdução na legislação nacional e sua internalização na narrativa oficial não acompanharam esse movimento, reproduzindo categorias punitivas presentes no *status quo* que se esperava desconstruir. Em defesa das alternativas penais mobilizaram-se discursos como o do “combate à impunidade”, reafirmando que as penas alternativas teriam sim “rigor punitivo”, muitas vezes argumentando que sua aplicação se voltava a criminosos de “baixa periculosidade” ou “de pequeno potencial ofensivo”, aos quais deveriam ser destinados os benefícios da “ressocialização”. Também os discursos gerencialistas foram marcantes na difusão da política, sobretudo a partir da década de 1990, ressaltando-se os menores custos envolvidos na aplicação das penas alternativas, a efetividade na fiscalização de medidas e a necessária redução das taxas de reincidência (AZEVEDO; SOUZA, 2015).

A par disso, a introdução de penas e medidas alternativas na legislação nacional não veio, a princípio, acompanhada da instituição de uma política pública para lhes dar suporte. Assim,

embora a previsão de penas restritivas de direitos já constasse do Código Penal desde sua reforma em 1984 e as hipóteses de aplicação tenham sido consideravelmente ampliadas pelas Leis nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, e nº 9.714, de 25 de novembro de 1998, até o ano de 2000 pouco se tinha avançado na estruturação da execução desse tipo de sanção (BRASIL, 2010:15)

A política nacional surge no âmbito do MJ, a partir daí, tendo como principal norte a criação de centrais de fiscalização das penas e medidas alter-



nativas. A iniciativa foi fundamental para a estruturação de órgãos gestores da política de alternativas penais, em alguns Estados, ou mesmo de serviços voltados à fiscalização de cumpridores de penas e medidas alternativas, em outros. Esse processo representou grande avanço, considerando sua importância no desenvolvimento de estruturas e de políticas locais, inclusive com formação de atores comprometidos com a disputa política em torno da agenda penal.

No âmbito do Judiciário, o período foi marcado ainda pela progressiva criação de Juizados Especiais Criminais e de Varas Especializadas na Execução de Penas e Medidas Alternativas, permitindo o surgimento de espaços que seriam ocupados por juízes e demais servidores engajados com a temática.

Contudo, a agenda do desencarceramento e a crítica ao sistema penal estiveram presentes apenas de forma marginal no momento inicial de construção da política e de instituição de serviços. Sem essa perspectiva, o escopo da política facilmente se dirigiu aos ‘pequenos delitos’, conformando uma cena de ampliação do alcance punitivo estatal.

Constituíram-se, assim, serviços muitas vezes orientados como reforço de práticas de controle penal, entendidas as alternativas penais como ‘benefícios’ concedidos a quem deveria, a rigor, estar preso. A política de penas alternativas absteve-se de buscar novas ferramentas para lidar com conflitos e violências, estando mais preocupada com a certeza da punição do que com reformular-se considerando as críticas postas pelo campo criminológico.

O cenário descrito revela a necessidade de reorientação das alternativas penais, permitindo-lhes assumir os fundamentos político-criminológicos orientados à perspectiva desencarceradora. Com base nessas compreensões, estabeleceu-se em 2015, no âmbito do MJ, três postulados centrais orientadores da política nacional de alternativas penais. Os postulados referem-se, cada qual, a uma dimensão entendida como central na construção da política de alternativas penais.

A primeira dimensão é da **intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa**. Significa que toda a política de alternativas penais deve orientar-se, assim, pela *intervenção mínima*, ou seja, deve buscar afastar a incidência do direito penal e privilegiar, como máxima, **que os conflitos e violências sejam resolvidos fora do sistema penal**. Essa perspectiva



incorpora, portanto, as críticas criminológicas acerca da incapacidade estrutural do sistema penal em “cumprir as funções que legitimam sua existência” (ANDRADE, 2012:281), como lidar e oferecer respostas reais aos conflitos, proteger a sociedade contra a violência, intimidar a delinquência ou atender aos interesses das vítimas.

Da mesma forma, está indicada a necessidade de construção de uma agenda de “modificações legislativas capazes de descriminalizar condutas que podem e devem ser resolvidas por outras formas de controle social formal ou informal” (BRASIL, 2016-B:17).

Em suma: a política de alternativas penais deve estar orientada, portanto, não apenas para a substituição da prisão, mas pelo reconhecimento de que todo o sistema penal, em sua forma tradicional ou alternativa, deve ser afastado ao máximo.

Contudo, partindo da compreensão de que as disputas reais postas no debate público impõem limitação ao ‘êxito’ desta primeira orientação, em muitos casos não será possível impedir a incidência do direito penal. Para esses casos, a política de alternativas penais deve estar orientada pela perspectiva *desencarceradora*. É dizer: **quando o direito penal for incidir, que incida pela via das alternativas penais, em detrimento da prisão**, seja ela cautelar ou definitiva.

Nesse momento, ganha centralidade maior a crítica aos impactos danosos da prisão, ao alto custo social e financeiro do encarceramento, à superlotação, ao efeito criminógeno do aprisionamento em massa etc. O discurso deslegitimante mobilizado, então, não foca no sistema penal, de forma ampla, mas especificamente no cárcere.

Por último, ainda no âmbito do primeiro postulado, entende-se que, dentro do campo das alternativas penais, a intervenção penal deve observar de fato os conflitos sobre os quais incide e buscar, reconhecidas as limitações postas pelo repertório legal, o sentido *restaurativo* das medidas.

Com isso, a política de alternativas penais rompe com gramáticas e pressupostos instituídos sob o paradigma punitivo, assumindo novas categorias e abordagens para se lidar com conflitos e violências que chegam ao sistema penal. A ideia de *fiscalização e monitoramento* das penas alternativas cede lugar para metodologias de *acompanhamento* de pessoas em cumprimento



de alternativas penais, privilegiando as dimensões de empoderamento e autorresponsabilização dos sujeitos.

Falei até aqui, como visto, sobre o primeiro postulado. O olhar mais detido sobre este postulado é proposital, na medida em que expressa os fundamentos político-criminológicos para uma política penal alternativa. Ainda, é por sua adoção na dimensão da intervenção penal que tenho defendido, como mencionei acima, a possibilidade de conceber-se uma política penal alternativa que não acabe por relegitimar o sistema penal.

Assim, a adoção de uma política penal de caráter reformista não tem como pressuposto, necessariamente, o reforço à legitimidade do sistema punitivo ou do cárcere. Há um caminho a ser trilhado que, incorporando a crítica criminológica ao sistema penal e à prisão, propõe uma agenda reformista e, ao mesmo tempo, orienta-se para a emancipação social frente ao próprio poder punitivo do Estado, sabidamente seletivo e excludente.

É nesse contexto que se coloca, também, o segundo postulado da política de alternativas penais mencionado acima: *dignidade, autonomia e protagonismo das pessoas em alternativas penas penais*.

A partir desse postulado são indicados princípios que devem nortear os serviços de acompanhamento das pessoas em alternativas penais, notadamente sua participação ativa na construção das medidas, o respeito a sua trajetória e reconhecimento de potencialidades e a promoção da equidade e das diversidades. Assim, para além do intuito de substituir a prisão e seu caráter aflagante, **a política de alternativas penais deve constituir respostas emancipatórias aos conflitos e violências**, ainda que assumidas as limitações próprias de medidas desenvolvidas dentro do sistema penal.

Por último, o terceiro postulado, *ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade para o desencarceramento*, refere-se ao arranjo e aos fundamentos da política pública necessários à realização dos postulados anteriores. Ele traz como princípios a interinstitucionalidade, a participação social e interdisciplinaridade.

A respeito, entendo que, no atual estágio do debate sobre a questão penal, não é possível enfrentar efetivamente o encarceramento em massa sem constituir, em seu lugar, uma alternativa ainda dentro do sistema penal. Conforme apontam Azevedo e Souza (2015:74), o potencial das alterna-



tivas penais como instrumento de luta política e como possibilidade de resistência à racionalidade punitivista está “justamente no fato de não se encontrarem ‘fora’ da configuração do poder a que se contrapõem, mas justamente num dos pontos em que o poder é exercido e que por aí mesmo pode ser redirecionado”.

A construção de uma política pública de acompanhamento de pessoas em cumprimento de alternativas penais é capaz, neste contexto, de se opor aos discursos de “prisão ou nada”, disputando espaço com a lógica punitiva hegemônica centrada no aprisionamento. Revela, assim, a força de uma proposta que, tendo como suporte consensos relativos à degradação e à incapacidade ressocializadora do cárcere, possa se apresentar efetivamente como uma estratégia de resistência não apenas ao hiperencarceramento, mas à prisão em si, como meio de resposta a conflitos e violências.

Somados, os três postulados orientam, nos níveis da intervenção penal, da interação com as pessoas em alternativas penais e da gestão da política e serviços, uma política pública que, entendendo, fundamenta-se solidamente em termos políticos e criminológicos. A partir destas considerações, entende-se por alternativas penais

os mecanismos de intervenção em conflitos e violências, diversos do encarceramento, no âmbito do sistema penal, orientados para a restauração das relações e promoção da cultura da paz, a partir da responsabilização com dignidade, autonomia e liberdade (BRASIL, 2016-B:27)

Os fundamentos postos à prova: avanços e resistências na construção de uma política penal alternativa

Apresento agora o percurso assumido na (re)formulação e implementação da política de alternativas penais, no período de dois anos compreendido entre julho de 2014 e julho de 2016. Ele será descrito, sobretudo, quanto aos aspectos de pactuação interinstitucional, de disputas de narrativas oficiais sobre a questão penal e criminal e de estratégias para o fortalecimento da política de alternativas penais, todos orientados para enfrentar o processo de encarceramento.



Para análise desse percurso, é necessário compreender as arenas decisórias no campo governamental como espaços de disputa dos quais resultam processos contraditórios. Com efeito, as mudanças na orientação da política penal emanadas desde o DEPEN, sobretudo após o segundo semestre de 2014, não foram resultantes de uma guinada na perspectiva do Governo Federal a respeito do tema. Na verdade, as trocas no âmbito da direção do órgão, conjugadas com um novo alinhamento à esquerda no segundo e terceiro escalão do MJ, permitiram o desenvolvimento de estratégias e consensos que nunca se tornaram hegemônicos no governo, mas que contaram com legitimidade oriunda do reconhecimento de sua consistência técnica e da relativa autonomia na condução das políticas públicas por seus órgãos competentes.

Especialmente no campo das alternativas penais, essa conjuntura permitiu a consolidação, a internalização e o início de implementação de um conjunto de formulações que foram inicialmente elaboradas em Grupo de Trabalho do MJ instituído em 2011 e que desenvolveu atividades até 2013. O GT foi responsável, entre outros entendimentos, pela concepção do campo ampliado das alternativas penais, acrescentando ao rol das penas e medidas alternativas também outras medidas despenalizantes ou desencarceradoras, como medidas cautelares diversas da prisão, medidas protetivas de urgências, mediação e técnicas de justiça restaurativa. Os acúmulos ali obtidos, orientados por uma concepção crítica a respeito da trajetória que a política de alternativas penais assumira até então, foram atualizados e aprofundados em novo Grupo de Trabalho instituído a partir de 2015, contando ainda com produções especializadas por consultorias contratadas mediante parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/ONU).

O primeiro registro documental relevante que marca a adoção de uma nova gramática para a questão penal se deu com a assinatura, em 09 de abril de 2015, do Acordo de Cooperação CNJ nº 06/2015, entre o Ministro da Justiça e o Presidente do CNJ. O acordo firmado apresenta como objeto “*a conjugação de esforços do CNJ e do MJ com o propósito de ampliar a aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade, contribuindo para o **enfrentamento ao processo de encarceramento em massa***” (grifo meu).



Este foi um primeiro esforço de mudança na narrativa oficial sobre a questão penal. Ele esteve voltado, de um lado, a enunciar explicitamente o encarceramento em massa por um viés crítico, de enfrentamento. De outro lado, buscou-se definir politicamente o papel das alternativas penais, como ferramenta posta a serviço desse enfrentamento, conferindo legitimidade à revisão da gramática gerencialista ainda presente na representação oficial da política de alternativas penais.

Na mesma ocasião, ambos os órgãos assumiram o compromisso de desenvolver esforços voltados à implementação das audiências de custódia em todo o país. O projeto teve por objetivo assegurar que todo preso em flagrante seja levado rapidamente à presença do juiz, que decidirá sobre a legalidade da prisão e sobre a necessidade da conversão em prisão preventiva. Os discursos em torno do projeto mobilizaram constantemente a narrativa contra a “cultura do encarceramento”, opondo críticas ao modo de funcionamento do sistema penal (não necessariamente ao sistema penal em si).

É verdade que argumentos próprios do gerencialismo e da crítica criminológica foram utilizados, indistintamente, na agenda de legitimação e convencimento sobre a importância e necessidade de implantação das audiências de custódia, que encontraram forte resistência inicial dentro do sistema de justiça. Entre os argumentos, estava o número excessivo de pessoas presas provisoriamente, a falta de controle sobre a porta de entrada do sistema prisional e até mesmo os gastos excessivos com “kits de entrada” (enxoval) para presas e presos provisórios que acabariam logo sendo liberados para responder ao processo em liberdade, propiciando economia de custos em virtude das audiências de custódia.

Firmou-se assim, em certa medida, uma *cultura eficientista de desencarceramento*, na qual a baixa ‘reincidência em audiências de custódia’, nova categoria cunhada no jargão das audiências, passa a ser apresentada como indicador de sucesso da redução das decisões que decretavam as prisões provisórias. *Prender menos*, nas audiências de custódia, foi incorporado como algo positivo na atuação de juízes e Tribunais.

Com isso, parece que a introdução das audiências de custódias não foi resultante de uma incorporação da crítica criminológica ao sistema penal. Houve, em verdade, um acionamento dos acúmulos críticos sobre os efei-



tos deletérios da prisão, combinado com argumentos eficientistas sobre a gestão do sistema penal. Ainda assim, dentro do campo real de disputa nas arenas de produção da política penal, as audiências de custódia representam enorme avanço para uma política penal alternativa, criando mecanismos processuais na justiça criminal que permitem maior realização do postulado da *intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa*.

O sucesso das audiências de custódia, a necessidade de padronização de práticas e entendimentos e, por fim, a incorporação de uma narrativa crítica ao encarceramento massivo permitiram ainda a aprovação da Resolução nº 213/2015 do CNJ. O texto é altamente avançado na normatização de procedimentos relacionados à oitiva das pessoas presas em flagrante, incluindo diretrizes e regras relacionadas a prevenção e combate a tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Além desses aspectos, que não poderão ser aprofundados neste artigo, a resolução alcança alinhamentos com a perspectiva crítica do sistema penal, sobretudo os princípios do direito penal mínimo enunciados por Baratta. Nesse sentido, o normativo reconhece explicitamente que

o cárcere reforça o ciclo da violência ao contribuir para a ruptura dos vínculos familiares e comunitários da pessoa privada de liberdade, que sofre ainda com a estigmatização e as consequentes dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, ampliando a situação de marginalização e a chance de ocorrerem novos processos de criminalização. (Res. CNJ 213/2015, Protocolo I)



Toda a iniciativa foi concebida para assegurar a “estreita e inexorável relação entre o fluxo das audiências de custódia e as Centrais de Alternativas Penais” (BRASIL, 2016-E:23), de forma que a incorporação dessas audiências no sistema de justiça criminal pudesse, tanto quanto possível, refletir em uma menor centralidade da prisão provisória como resposta frente ao delito investigado. Como horizonte (e, portanto sem ilusões sobre o sentido real assumido pelas práticas penais), buscou-se oferecer possibilidades de intervenção que substituam o enfoque no controle pela perspectiva de acompanhamento e inclusão social dos sujeitos, incorporada no modelo de gestão das Centrais de Alternativas Penais e nos fluxos e procedimentos para acompanhamento de medidas cautelares, com o objetivo de reduzir suas condições de vulnerabilidade, inclusive frente a novos processos de criminalização.

Outro importante avanço na adoção de novas narrativas institucionais para a política penal se deu no âmbito do Plano Plurianual (PPA), lei de iniciativa do Executivo que define o planejamento governamental de médio prazo, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas para a Administração Pública em períodos de quatro anos.

A perspectiva posta no PPA 2012-2015 era a do eficientismo penal. Dessa forma, a questão do encarceramento era apresentada pela ótica do *déficit de vagas*, sendo exemplos de metas do MJ na área “apoiar no mínimo 20% das vagas geradas no sistema carcerário pelas unidades da federação” e “reduzir o déficit carcerário em 8%”.

A abordagem foi substancialmente alterada no novo Plano Plurianual. Ao invés de tratar da redução de déficit de vagas, o que havia resultado em uma política expansionista do sistema prisional com o financiamento bilionário de novas unidades, adotou-se como novo ponto de chegada a diminuição do encarceramento. Assim, a norma prevê hoje, como meta do MJ, “*promover a redução do número de pessoas presas*” (PPA 2016-2019, Meta 045J).

No mesmo sentido seguiu a Política Nacional de Alternativas Penais, instituída mediante a Portaria nº 495 do Ministro da Justiça, de 28 de abril de 2016, consolidando princípios, finalidades e modelo de participação social da política que tem por objetivo “desenvolver ações, projetos e estratégias voltadas ao *enfrentamento ao encarceramento em massa* e à ampliação da aplicação de alternativas penais à prisão, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade” (Art. 1º, grifo meu). Foi definida como meta a redução da taxa de pessoas presas em 10%, até 2019, conferindo medida concreta para a previsão já contida no PPA 2016-2019.

Duas estratégias foram adotadas no sentido de buscar a ampliação da rede de serviços de alternativas penais e seu alinhamento com os fundamentos da Política Nacional de Alternativas Penais. Ampliaram-se os recursos destinados à área, voltados à implantação de novas Centrais Integradas de Alternativas Penais. Ainda, realizou-se um processo de redefinição metodológica dos serviços e sua adequação aos postulados mencionados, com o desenho de manuais de fluxos e procedimentos para as diferentes espécies de alternativas penais, a serem difundidos nacionalmente.

Nesse sentido, foi desenvolvido trabalho intenso de manualização dos flu-



xos e procedimentos para aplicação e acompanhamento das alternativas penais, com participação ativa de especialistas reunidos em Grupo de Trabalho que acompanhou e contribuiu para a elaboração das publicações. O processo teve por escopo orientar os serviços para a perspectiva do desencarceramento, incorporando novas gramáticas e práticas alinhadas com a nova política nacional.

Por fim, considero oportuno destacar que a política de fomento às alternativas penais, orientada pela substituição da prisão, encontra repetidas vezes (como pude vivenciar) intensas demandas pela expansão da monitoração eletrônica. Em uma arena repleta de contradições, na qual em muitos casos as aberturas às alternativas à prisão são acompanhadas por pretensões de manutenção do rigor punitivo, as tornozeleiras são uma exigência de diferentes atores das arenas de produção da política penal – juízes, promotores, dirigentes governamentais, meios de comunicação, etc. Elas são vistas e apresentadas como possibilidade de desencarceramento sem a “perda de controle do Estado” sobre os sujeitos nos quais recaem os processos de criminalização.

Frente a essas demandas, tenho três percepções, especialmente sujeitas a críticas.

Em primeiro lugar, percebe-se que as parcas informações disponíveis sobre o uso da monitoração eletrônica vêm demonstrando a sua incapacidade de mitigar o processo de aprisionamento em massa. Assim, enquanto, em sua narrativa, os diferentes atores do sistema de justiça criminal constantemente justificam a utilização das tornozeleiras como ferramenta de desencarceramento, seu uso efetivo concentra-se na execução penal (86% dos casos), como instrumento de reforço do controle e agravamento do cumprimento da pena. Apenas 8% das tornozeleiras são utilizadas como medidas cautelares diversas da prisão e 4% para monitorar o cumprimento de medidas protetivas de urgência (BRASIL, 2015-B).

Em segundo lugar, uma sincera dúvida, que tende ao ceticismo. Mesmo quando a monitoração é utilizada como medida cautelar, não há dados disponíveis que permitam aferir se sua aplicação está substituindo o espaço antes ocupado pela prisão, o que seria indicativo de um potencial efeito desencarcerador, ou se as pessoas que – pelas condições subjetivas e obje-



tivas – já tenderiam a responder ao processo em liberdade estão passando a ser monitoradas eletronicamente. Em verdade, é provável que ambas as circunstâncias estejam ocorrendo, sendo fundamental a realização de pesquisas específicas para avaliar o real uso da ferramenta.

Indo além, questiono ainda se uma medida própria de contenção e controle penal como a monitoração eletrônica tem aptidão de fazer frente aos pressupostos do paradigma punitivo, promovendo uma transformação na forma como lidamos com conflitos e violências na sociedade e como tratamos as pessoas assujeitadas pelo sistema penal. Meu entendimento, a princípio, é que não: um instrumento concebido para controle de corpos não permite, por sua natureza, as mudanças conceituais para uma política penal alternativa emancipadora. Neste sentido, tem-se entendido que a monitoração eletrônica, “apesar de estar prevista no rol das medidas cautelares, é um instrumento de contenção e seu uso tem se configurado como mecanismo de controle” (BRASIL, 2016-B:22).

Por fim, tenho entendido que as limitações (estruturais e conjunturais) da monitoração eletrônica enquanto ferramenta de enfrentamento ao encarceramento não exime a disputa sobre o sentido e sobre as práticas desenvolvidas nos serviços a ela relacionados. Assim, a CGAP iniciou em 2015 a construção de um modelo de gestão para a política de monitoração eletrônica, com indicação de princípios, fluxos e procedimentos voltados à orientação quanto a aplicação e acompanhamento das medidas.

Entre as orientações já emanadas pelo DEPEN neste sentido, há destaque para as Diretrizes para Tratamento e Proteção de Dados na Monitoração Eletrônica de Pessoas (BRASIL, 2016-D:6), que visa fazer frente a processos de estigmatização e recriminalização oriundos de uso e compartilhamento inadequado de dados pessoais coletados durante o acompanhamento das medidas, em especial com instituições policiais. Busca-se evitar, por exemplo, “o uso da tecnologia aplicada contra seres humanos na atualização tecnológica da já conhecida ‘investigação por suspeição’, prática tanto criticada pela criminologia em estudos e propostas sobre segurança pública”.

Assim, para além do gerencialismo eficientista encantado com as possibilidades de novas tecnologias de controle social, a orientação da política de monitoração eletrônica em nível nacional esteve preocupada em promover



tanto quanto possível seu uso voltado ao desencarceramento, voltando-se ainda à minimização dos danos físicos, psicológicos e sociais decorrentes do uso das tornozeleiras, por meio da manualização de fluxos e procedimentos a serem adotados pelos Estados, inspirados nas dinâmicas e princípios próprios das alternativas penais.

Entre diversas outras estratégias que se buscou formular e implementar no período, entendo que o percurso descrito oferece ao leitor uma compreensão dos fundamentos político-criminológicos de uma política penal alternativa comprometida com o enfrentamento ao encarceramento em massa. As estratégias e as opções táticas estão abertas a críticas, mas acredito que sua exposição contribui para se enxergar possibilidades de atuação contra-hegemônica, desde o Estado, em um projeto que, dentro das circunstâncias e possibilidades dadas, tenho enxergado como relativamente exitoso – muito embora não tenha sido possível aferir seu impacto real na revisão ou arrefecimento da política penal de hiperencarceramento em curso no país.

Projeto interrompido? As angústias de uma ruptura democrática e o tempo da história das opressões



*O desânimo é reacionário.
(Luiza Erundina)*

Aqui vão as conclusões, as angústias e as esperanças.

O projeto de uma política penal alternativa nunca foi hegemônico sequer no Governo Federal. Como bem nos lembra Batista (2011:83),

ganhou Lula com o PT, e um partido com origem no movimento operário chegou ao governo. Tornou-se um patrimônio político do povo brasileiro, pelos mínimos avanços das condições objetivas e pelo poder simbólico de sua presidência, mas não pôde deter a destruição e a barbárie. O Estado brasileiro, apesar de todas as racionalizações sociofuncionalistas e dos seminários de direitos humanos, prende, tortura e mata, sem conseguir romper com a linha ascendente da truculência do estado policial.

Entre ações e omissões, muitos são os exemplos da política contraditória dos governos petistas na área penal e criminal. Para ficar em apenas um,

posso mencionar a proposição e sanção da Lei 13.260/2016, a Lei Antiterrorismo, altamente ilustrativa da adesão ao discurso punitivo e da ‘defesa social’, na contramão das lutas encampadas pelos movimentos sociais e da crítica ao agigantamento do Estado penal.

Mesmo assim, em um governo de esquerda que enfrentou contradições em si e em seu processo de coalização, foi possível caminhar na direção da formulação e início de implementação de uma política penal alternativa sob os fundamentos apresentados. Nesse percurso, construiu-se uma nova narrativa, de enfrentamento ao encarceramento em massa, de denúncia dos efeitos deletérios da prisão. Foi revista a gramática orientadora da política penal, substituindo, por exemplo, ‘*tratamento penal*’ por ‘*acesso a direitos e serviços*’, ‘*reintegração social*’ por ‘*promoção da cidadania*’, ‘*fiscalização e monitoramento de medidas*’ por ‘*acompanhamento de pessoas em alternativas penais*’.

Foi possível, ainda, traçar metas de redução do número de pessoas presas, definidas em Lei e detalhadas em Portaria. Nesse mesmo horizonte, estabeleceu-se forte parceria com o CNJ tendo por mote a desconstrução da cultura do encarceramento, incluindo a implantação das audiências de custódia no país sob a “missão” de redução do número de presas e presos provisórios. Caminhou-se, assim, na produção de uma política penal que incorporasse a crítica criminológica, sem reproduzir a fé inabalável na bondade das penas.

A ruptura democrática vivida no país em 2016 atinge em cheio esse projeto. Com o golpe de Estado conduzido por setores reacionários da sociedade brasileira em um pacto de elites, houve um resgate abrupto da crença no poder punitivo, retomando-se com força o discurso da necessidade do endurecimento das penas e dos regimes de cumprimento. Novamente, o sistema penal é alçado a papel central em um projeto de país excludente, confiando às agências punitivas a mediação das relações sociais e dos conflitos.

Mas não vivemos o fim da história. O caminho trilhado foi capaz de demonstrar que não é crime, de dentro do Estado, acusar o encarceramento. Que o Estado brasileiro pode e deve assumir uma nova narrativa, de que é preciso parar de prender, de que precisamos pensar e construir alternativas para como lidar com nossos conflitos e violências. E, sobretudo, que essa



narrativa não é oca, mas traz consigo um projeto com consistência técnica e fundamentos políticos e criminológicos sólidos, com metodologias bem definidas e experiências reais e bem-sucedidas.

As possibilidades de avanço ou o tamanho do retrocesso, no curto e médio prazo, dependerão da mobilização social de setores comprometidos com a resistência ao crescimento do Estado penal e de sua política repressiva e excludente. Neste sentido, a sustentação da política de alternativas penais dependerá, especialmente, da participação, pressão e engajamento da sociedade civil. Por isso, inclusive, este esforço de relato e defesa do projeto que se buscou implementar – para que possa ser exigido, criticado, aprimorado e superado por algo melhor.

Seja como for, a história das opressões se narra em séculos. Há registros oficiais de que é possível pensar em uma outra política penal para o país – podem ser ignorados por ora, mas não podem ser apagados. No pequeno papel que lhes cabe, farão parte história da grande inflexão, que também se sente e se narra em séculos, de quando o homem parou de oprimir o homem pelas vias do sistema penal e da prisão.



Referências bibliográficas

ANDRADE, Vera Regina Pereira. **Pelas mãos da criminologia: o controle penal para além da (des)ilusão**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli; SOUZA, Guilherme Augusto Dornelles. **Alternativas Penais no Brasil após 1984 e seus efeitos: uma análise a partir de discursos sobre crime e punição**. São Carlos: Contemporânea, v. 5, n. 1, Jan/Jun 2015.

BARATA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal – Introdução à sociologia do direito penal**. 6ª ed., 1ª reimpressão. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

BATISTA, Vera Malaguti. **Introdução crítica à criminologia brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BRASIL. **10 Anos da Política Nacional de Penas e Medidas Alternativas**. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

_____. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Dezembro 2014**. Brasília: Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, 2015-A.

_____. **A implementação da Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas no Brasil: Análise crítica sobre o uso da monitoração eletrônica de pessoas no cumprimento da pena e na aplicação de medidas cautelares diversas da prisão e medidas protetivas de urgência**. Brasília: Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, 2015-B.

_____. **Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Atendimento às Pessoas Egressas do Sistema Prisional.** Brasília: Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, 2016-A.

_____. **Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política Nacional de Alternativas Penais.** Brasília: Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, 2016-B.

_____. **Agenda Legislativa para a Política de Alternativas Penais.** Brasília: Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, 2016-C.

_____. **Diretrizes para Tratamento e Proteção de Dados na Monitoração Eletrônica de Pessoas.** Brasília: Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, 2016-D.

_____. **Implementação das audiências de custódia no Brasil: análise de experiências e recomendações de aprimoramento.** Brasília: Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, 2016-E.

CARVALHO, Salo. **O “gerencialismo gauche” e a crítica criminológica que não teme dizer seu nome.** R. Dir. Gar. Fund., Vitória, v. 15, n. 1, p. 125-155, jan./jun. 2014.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea.** Rio de Janeiro: REVAN, 2008.

GIORGI, Alessandro. **Cinco tesis sobre el encarceramiento masivo.** Santiago: Nova Criminis, nº 10, 2015.

ILANUD, Instituto Latino Americano das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativas.** Relatório Final de Pesquisa, 2006.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **La cuestión criminal.** Buenos Aires: Planeta Argentina, 2012.

