



V CONGRESSO NACIONAL DE EXECUÇÃO DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS

CARTA DE GOIÂNIA

Os integrantes do V Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas – V CONEPA, reunidos em Goiânia, capital do estado de Goiás, nos dias 13 a 15 de maio de 2009, ao cabo dos trabalhos desenvolvidos e das reflexões em torno do tema “Penas e Medidas Alternativas: promovendo segurança com cidadania”, PROCLAMAM a presente Carta de Goiânia, constituída das seguintes conclusões e proposições:

MOÇÕES APROVADAS

1. Apoio à Defensoria Pública – aprovada à unanimidade

Considerando as atividades desenvolvidas no curso do V Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas – CONEPA, ocorrido nos dias 13 a 15 de maio, em Goiânia – GO;

Considerando a participação das representações das Defensorias Públicas estaduais no Congresso e, principalmente, da essencialidade da participação da Defensoria Pública nas questões que versam sobre a aplicação e execução das penas e das medidas alternativas, enquanto instituição de Estado essencial ao acesso à justiça;

Considerando que, não obstante a obrigatoriedade de sua intervenção, a atuação institucional da Defensoria Pública no âmbito do sistema carcerário ainda encontra inúmeras barreiras para que presos tenham acesso à assistência jurídica integral, tal como lhes é garantido por lei;



Considerando que foram discutidas as várias perspectivas do exercício de novos paradigmas para o acesso integral à justiça, visando o fortalecimento da Defensoria Pública, a fim de que a sua assistência aos presos e aos submetidos a penas e medidas alternativas seja eficiente;

Considerando que as Defensorias Públicas estaduais ainda sofrem graves restrições de cunho financeiro e orçamentário para que alcancem a sua autonomia administrativa, estrutural e vencimental;

Considerando o propósito de fortalecimento da carreira de Defensor Público, enquanto carreira jurídica autônoma alicerçada na legitimidade do serviço proativo, articulado e eficiente, tal como recorrentemente o próprio Presidente da República do Brasil tem externado para os demais poderes e para a população em geral;

Considerando que os estados de Santa Catarina e Goiás foram os últimos a adotarem as medidas necessárias para a implementação das Defensorias Públicas, em que pese as autoridades estaduais tenham, inclusive, firmado prazo final para sua instalação nas referidas unidades da Federação; e que o estado do Paraná ainda não implementou de forma eficiente a instituição naquela unidade;

Recomendamos o apoio ao fortalecimento das Defensorias Públicas de todo o Brasil, com total estrutura para atender de forma eficaz o acesso à justiça, assim como a implantação IMEDIATA da Defensoria Pública nos estados de Santa Catarina, Goiás e Paraná.

2. Registro de repúdio ao tratamento desumano oferecido aos presos do sistema prisional capixaba – aprovada à unanimidade.



Os participantes do V Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas – V CONEPA - manifestam publicamente seu mais firme e veemente repúdio à forma desumana como o Governo do estado do Espírito Santo vem tratando seus internos do sistema carcerário, especialmente na Casa de Custódia de Viana (Casuvi) e no Presídio de Celas Metálicas de Serra, onde são muitos os indícios de tortura, agressões, maus-tratos a detentos e visitantes, homicídios e de esquartejamentos, cometidos tanto por agentes do Estado quanto pelos próprios presos, conforme relatado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP - em inspeção recentemente realizada, cujo resultado foi apresentado à plenária pelo seu Presidente.

Entendemos que o relatório que nos foi apresentado deixa claro que o estado do Espírito Santo tem humilhado de maneira desumana e reduzido física e mentalmente os detentos naquelas unidades prisionais, estando suas dignidades atingidas de maneira irreparável, o que afronta o princípio da humanidade da pena, insculpido no art. 5º, XLIX da Carta Magna.

Assim, nos manifestamos no sentido de que a execução da pena de prisão deve ser preservada através de compromisso com a dignidade da pessoa do preso, que, indene de dúvidas, também é pessoa humana de direitos.

Diante das atrocidades constatadas, os participantes do V CONEPA aprovam, com duas abstenções, a presente nota de repúdio, que deverá ser encaminhada aos Chefes dos poderes do Estado do Espírito Santo, ao Procurador-geral de Justiça do Estado, ao Diretor-geral do DEPEN, ao Ministro de Estado da Justiça e, finalmente, ao CNPCP.

3. Apoio à estruturação humana e material das Varas Privativas de Penas e Medidas Alternativas – aprovada à unanimidade.



Face à recente instalação da Vara Privativa de Penas e Medidas Alternativas em Goiânia-GO, tornando-se a décima sétima Vara Privativa do país;

Considerando que em recente inspeção neste estado, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP – constatou a falta de estrutura humana e material para o bom desempenho das atividades, tornando-se imprescindível a realização de concurso público para provimento de cargos de escrevente oficializado e de técnicos para integrarem a equipe multidisciplinar responsável pela fiscalização e monitoramento das penas e medidas alternativas em execução;

Conclamamos a Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás a adotar as medidas administrativas necessárias para a abertura de vagas de escreventes oficializados e técnicos para integrarem a equipe multidisciplinar, tornando possível a fiscalização, monitoramento e o bom atendimento dos integrantes do sistema de justiça na recém instalada Vara Privativa de Penas e Medidas Alternativas da Capital.

PROPOSTAS ESPECÍFICAS

Oficina temática III – Direito à intimidade do infrator

1. A adoção de modelos copiados de outros países deve sofrer as devidas adequações à realidade brasileira, considerando o direito à dignidade da pessoa humana, pontuando o direito resguardado constitucionalmente à intimidade (que vai desde a pessoa do preso até sua família).

2. Há que se oferecer instrumentos ao Juiz da Execução para que possa adiar o início da execução da pena, mediante soltura temporária e, posteriormente, iniciar de fato a execução da condenação, até que o Estado possa efetivamente oferecer as condições adequadas para o cumprimento da reprimenda.



3. Os magistrados e membros do Ministério Público deverão provocar a adoção de medidas pertinentes pelo Poder Executivo, visando a correção de irregularidades, ainda que não exista compatibilidade com suas funções/atribuições.

4. As limitações orçamentárias do Estado não deverão sobrepor aos aspectos humano e social do cumpridor das penas e medidas alternativas.

5. Os integrantes do sistema de justiça deverão adotar melhores ferramentas de controle e acompanhamento dos prazos de cumprimento das penas e medidas alternativas.

6. As vagas existentes no sistema penitenciário deverão ser recalculadas, adotando como referência o quantitativo de espaço mínimo no interior de cada cela para posterior ampliação do número de presos por cela e, preferencialmente, deverão ser adotadas celas individuais ou, excepcionalmente, celas coletivas desde que respeitado o princípio constitucional da dignidade humana do preso.

7. É imprescindível buscar a responsabilização criminal das autoridades públicas, quando ocorrer a utilização irregular de dinheiro público ou abuso de autoridade nos casos de prisão indevida.

Oficina temática IV – Aspectos controvertidos da Lei Maria da Penha

1. É necessário fomentar estudo/pesquisa acerca do tema “Assédio moral – violência perversa no cotidiano”, possibilitando reconhecer o perfil de agressores com personalidade “narcisista perverso”.

2. De igual maneira, há que se fomentar a realização de oficinas e seminários temáticos nas comunidades, com foco preventivo na relação de gênero e alteridade.



3. Há que se buscar a formação e capacitação permanentes da rede social, operadores do direito, colaboradores de cursos de aperfeiçoamento ligados à temática.

4. É necessário fomentar a criação de centros de habilitação dos agressores visando a sua ressocialização.

5. Devem ser realizadas audiências públicas para que o poder público preste contas à sociedade dos gastos efetuados na concretização das políticas de enfrentamento à violência doméstica.

Por último, a plenária ainda deliberou que o VI Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas – VI CONEPA – realizar-se-á em Salvador-BA, no ano de 2010, oportunidade em que, além das premiações pelas práticas exitosas ocorridas neste ano e ao Ministério Público do Estado de Goiás por ter sediado o evento, será concedida homenagem especial ao coordenador do V CONEPA e membro da CONAPA/GO, Promotor de Justiça Fernando Braga Viggiano, em face de seu empenho na realização deste evento.

TEXTO BASE

Segurança com Cidadania nas Penas e Medidas Alternativas: a Construção de Novos Lugares e Sentidos para o Sistema Penitenciário

*Fábio Costa Morais de Sá e Silva**

*(*Bacharel pela USP e Mestre pela UnB em Direito. Foi dirigente do DEPEN/MJ 2003/2006 e Consultor da UNESCO 2008/2009 em projetos ligados à melhoria do sistema penitenciário brasileiro. Atualmente é pesquisador do IPEA – área de Estado, Instituições e Democracia – e doutorando em Direito, Política e Sociedade – Northeastern University, EUA)*



1. Introdução

Conferências costumam ser um desses raros momentos nos quais, para utilizar uma antiga expressão de Marshall Berman, “a multidão se faz povo”. Por meio das Conferências, a sociedade brasileira se reconhece como uma verdadeira comunidade política, capaz de deliberar sobre questões que afetam a vida diária de todos e todas, indistintamente. Obviamente, isso faz das Conferências processos tão ricos quanto desafiadores. Com frequência, elas trazem para a ordem do dia problemas estruturais da nossa sociedade, os quais até então não têm encontrado canais adequados de resolução, quer no sistema político (entendido como o conjunto de mecanismos tradicionais de representação que organizam as democracias ocidentais), que no sistema jurídico (entendido como o conjunto de mecanismos e remédios jurisdicionais, de caráter individual ou coletivo, que permitem confrontar as desigualdades de poder pela via do direito). Nessas ocasiões, as potencialidades do modelo são postas diretamente à prova: as Conferências podem encarar de frente o desafio histórico que lhes é colocado ou podem simplesmente desviar-se dele; podem romper com consensos previamente estabelecidos (como fizeram as Conferências Nacionais de Saúde, ao deliberar pelo princípio da integralidade no atendimento à saúde quando o país cultivava uma tendência essencialmente hospitalocêntrica, fundada no binômio saúde/doença) ou podem apenas reafirmá-los. Tudo depende de como o processo decisório está organizado e de como, dentro desse processo, os participantes exercitam a sua responsabilidade política e a sua ousadia democrática.

No âmbito desta I CONSEG, o eixo dedicado ao “Sistema Penitenciário” é, provavelmente, o que mais bem retrata essas ambivalências inerentes ao modelo. Muito embora a sociedade brasileira apresente níveis crescentes de mobilização para o enfrentamento consequente da violência e da criminalidade, impondo aos governos a tarefa de produzir soluções de políticas públicas mais sofisticadas e bem articuladas que a desgastada fórmula da “tolerância zero”, a política penitenciária nacional permanece centrada no confinamento de pessoas. O fato de que a esmagadora maioria dos recursos federais destinados a este setor tem sido gasta com a construção de novos presídios (em



detrimento de outros elementos com as Penas e Medidas Alternativas, a capacitação de servidores do sistema, ou as políticas de atendimento a presos, egressos e familiares) é um claro indicador de que ainda prevalece nesse setor uma abordagem que, segundo dizem os números, não apenas é estreita, mas também é ilusória. Diante de estimativas de que 60% das pessoas apanhadas no cometimento de crimes já registram alguma passagem por prisões, não há como negar que estas representam uma das maiores fontes de violência instaladas no país, por mais que isso não seja evidente quando de fora delas avistamos apenas muros e guaritas (Sá e Silva, 2007). Nesse contexto, a convocação da I CONSEG traz motivos para esperança, mas também deixa no ar alguns importantes questionamentos: *Será que a Conferência vai ser capaz de levar à ampliação de uma agenda que tem sido historicamente hegemônica na política penitenciária? Será que as decisões nela tomadas permitirão superar o entendimento de que a única forma de reagir ao crime e à violência é a prisão e de que prisão, por si só, é capaz de produzir uma sociedade mais segura?*

Na expectativa de contribuir para que as respostas a esses questionamentos sejam positivas, esta seção do *Caderno Temático* que os leitores e as leitoras têm às mãos apresenta os resultados de um processo de discussão que antecedeu a I CONSEG e desencadeou numa de suas etapas preparatórias sob a forma de *Seminário Temático*. Baseado na escuta de autoridades da Justiça Criminal, gestores públicos estaduais e federais, profissionais da área técnica e representantes da sociedade civil com atuação na aplicação e execução das Penas e Medidas Alternativas (PMAs), esse processo viabilizou não apenas a elaboração de novas orientações para a política de PMAs, especificamente, como também a geração de acúmulo que pode ser útil para o repensar da política penitenciária e da política pública de segurança em seu sentido mais geral. Os principais pontos dessa nova agenda são:

- o reconhecimento do caráter estratégico da execução penal na busca por uma sociedade mais segura, com a necessidade de incorporação deste tema na agenda das políticas públicas de segurança a fim de imprimir um tratamento sistêmico para o problema da violência e da criminalidade;



- a necessidade de estruturação de um sistema nacional de Penas e Medidas Alternativas (em seus aspectos políticos, técnicos e gerenciais) como um elemento autônomo da política penitenciária nacional que não se confunde e nem concorre com o sistema prisional;
- a percepção de que a construção deste sistema nacional de Penas e Medidas Alternativas deve caminhar de par com duas grandes transformações no nosso modo de reagir aos delitos e à violência. Por um lado, a transformação nos objetivos imediatos das instituições da Justiça e da Segurança: *mais que fazer cumprir a lei, elas devem servir à formação de novos pactos de convivência entre os indivíduos submetidos a PMAs e à sociedade.* Por outro, a transformação nos nossos esquemas gerais de compreensão sobre como gerir conflitos tidos como de maior repercussão social: *ao invés de nos contentarmos com o esquema crime-pena, é preciso caminhar para a afirmação de mecanismos mais complexos como a Justiça Restaurativa, a Justiça Terapêutica, a Mediação Penal, etc.;* e
- a valorização da participação social na política criminal e penitenciária, partilhando-se com a comunidade a construção e a implementação dos instrumentos constitutivos desta política.

Nas próximas seções deste texto, você poderá entender melhor como se deu o processo de formação destes consensos e como foram enunciados os princípios, diretrizes e soluções que buscam sintetizá-los.

2. Segurança com Cidadania nas PMAs: a Construção Coletiva de uma Nova Abordagem para a Execução Penal



Durante muito tempo, as PMAs tiveram importância apenas residual na política penitenciária. Mesmo quando se reconhecia a falência da pena de prisão, grande parte da opinião pública encarava as PMAs com suspeição, temendo que elas fossem simbolicamente insuficientes ao combate da violência e da criminalidade. Autoridades do sistema de justiça (especialmente Juízes e Promotores) ecoavam este entendimento e faziam pouquíssimo uso das PMAs, restringindo na prática as possibilidades de aplicação já previstas na prática as possibilidades de aplicação já previstas na legislação ante ao reconhecimento de que, em muitos casos, a resposta penal pode prescindir da segregação do convívio social.

Tudo isso trouxe duas importantes consequências para a estruturação deste segmento da execução penal. De um lado, as PMAs nunca foram tratadas como ferramenta de política criminal com vocação e potencial específicos de racionalização do sistema penitenciário (hoje pressionado pelo grande número de presos provisórios oriundos das medidas cautelares, muitos dos quais estão presos sob a acusação de delitos passíveis de PMAs) e das políticas públicas de segurança: ao contrário, as PMAs eram vistas como uma “causa” que se movia pelo compromisso pessoal de alguns poucos “adeptos”. De outro lado, a atuação governamental relacionada às PMAs acabou por adotar como seu objetivo predominante a criação de mecanismos que permitissem aferir a “certeza da punição” na aplicação e execução desta modalidade de resposta penal, como estratégia para disseminar a percepção de que ela corresponde a uma forma legítima de reagir ao crime e à violência. Assim, o principal foco dos investimentos em PMAs foi na estruturação e na manutenção, nos estados, de serviços de acompanhamento dos cumpridores (as Centrais ou Núcleos de PMAs) e de Varas Especializadas na matéria (Gomes, 2008). A expectativa era de que, com o funcionamento dessas unidades, a sociedade passaria a confiar em que as PMAs aplicadas haviam sido realmente cumpridas e, portanto, PMA não é sinônimo de impunidade (além de envolver menores custos e não expor indivíduos que cometeram delitos tidos como de menor repercussão social ao ambiente criminógeno da prisão).



A adequação e a sustentabilidade desse modelo foram colocadas em causa mais recentemente, quando pesquisas revelaram que o volume de aplicação de PMAs havia dado um salto surpreendente. Desde 2008, sabe-se que há mais pessoas cumprindo PMAs do que pessoas presas, o que demonstra que as PMAs consolidaram-se como um elemento da política criminal e penitenciária no Brasil (Ministério da Justiça, 2008). Como os governos devem reagir a esse novo cenário? Como o governo federal, e em especial, deve mobilizar o seu poder indutor e a sua atribuição institucional de assistir tecnicamente as Unidades da Federação na implantação de serviços penais? Partindo de questões como estas, a Coordenação-Geral do Programa Nacional de PMAs – CGPMA/DEPEN/MJ ativou um mecanismo de cooperação técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O intuito da parceria era desenvolver uma série de atividades tecnicamente mediadas, na tentativa de repensar a agenda da gestão federal para esse segmento da política penitenciária. Essas atividades foram agrupadas num pequeno e breve projeto, que adotou o rótulo de “Segurança com Cidadania nas PMAs”.

A premissa adotada por esse projeto era de que, num contexto de explosão no número de cumpridores/as, caberia ao DEPEN colaborar com as Unidades Federativas e os demais poderes da República visando a afastar o espectro burocrático-cartorial das PMAs e assegurar que a sua aplicação e cumprimento representem um oportunidade de reconstrução dos laços entre o indivíduo cumpridor e a comunidade política. Isso não significava abandonar a preocupação com o efetivo cumprimento, mas apenas perceber que o foco exclusivo no efetivo no efetivo cumprimento (algo que se dá no presente e se vincula simbolicamente ao passado) acaba por ignorar outra dimensão relevante da pena, mesmo que não privativa de liberdade: a dimensão de futuro. No futuro, os/as cumpridores/as de PMAs retomarão sua vida em comunidade sem qualquer tipo de constrangimento ou obrigação com a Justiça. A política pública de PMAs é capaz de oferecer a esses indivíduos os elementos necessários para que construam projetos de vida que não mais tangenciem o crime e a violência?



Tratava-se, com isso, de introduzir e perseguir uma preocupação com a efetividade das PMAs, atentando não somente para a quantidade na aplicação e execução, mas, sobretudo, para a qualidade com que as PMAs operam desde a sua fase de aplicação ¹ (¹ deve-se anotar que esse compromisso remonta à origem do Programa Nacional de PMAs. O Manual de Monitoramento das PMAs editado pelo Ministério da Justiça em 2002 tem início dizendo que: “Em sintonia com as regras de Tóquio adotadas pela ONU em 1990, uma política de valorização das medidas não-privativas de liberdade visa promover maior participação da comunidade na administração do Sistema de Justiça Criminal, especialmente no que toca ao tratamento do delinquente, de maneira a propiciar uma verdadeira ressocialização do condenado, seja pelo estímulo ao desenvolvimento de um sentido de responsabilidade social, seja pela constituição de um sujeito autônomo”, MJ, 2002:6. O recorte que se tornou predominante, no entanto, vem logo no parágrafo seguinte: “... a efetiva execução das medidas não-privativas de liberdade põe uma série de desafios ao formulador e ao executor da política penal contemporânea, notadamente no que se refere à necessidade de aperfeiçoar a fiscalização do cumprimento das penas e de aprimorar a capacitação de pessoal especializado para que esteja à altura desse horizonte de complexidade. Assim, é que a reintegração bem-sucedida do apenado à comunidade depende do treinamento eficiente dos responsáveis pela supervisão dessas medidas”, MJ, 2002:06). As PMAs têm servido para melhorar as interações entre os cumpridores e a comunidade? Têm servido para interromper ou atenuar os ciclos de violência que residem na base da conduta definida como crime, assim prevenindo a reincidência e contribuindo para uma sociedade mais segura? Ou, colocando a coisa em outros termos, as PMAs têm servido para evitar que os cumpridores de hoje venham amanhã a engrossar o contingente do sistema prisional? Se sim, de que maneira isso ocorre? Se não, como o Governo Federal deve agir para transformar as PMAs num locus de produção de segurança com cidadania?² (² Quanto mais se conhece a realidade das PMAs, mais se torna déficit negar a urgência dessa tarefa. Estudos recentes embora territorialmente limitados, indicam que a maior parte dos/as cumpridores/as apresentam indicadores de vulnerabilidade análogos ao da população prisional. 'As informações obtidas.' diz um relatório do ILANUD, 'demonstram que o controle exercido por meio das penas alternativas também incide mais intensamente sobre o homem jovem, pardo ou negro, com baixa escolaridade, proveniente de estratos sociais mais baixos, no desempenho de atividades que demandam pouca qualificação e são mal remuneradas e, ainda, em situação de trabalho vulnerável. Esse perfil está inclusive em consonância com a representação de uma criminalidade patrimonial de menor impacto, o que é demonstrado pela incidência predominante do furto entre os crimes que levaram à condenação, 2008:183).



Partindo dessas questões orientadoras, as atividades do projeto “Segurança com Cidadania nas PMAs” desenvolveram-se de acordo com o seguinte cronograma:

Setembro a Novembro de 2008	Realização de pesquisa de campo em quatro UFs, visando a identificar como/com base em que concepções as instituições da Justiça Criminal, do Executivo, das Equipes Técnicas e da Rede Social interagem na execução das PMAs.;
Novembro e Dezembro de 2008	Realização de atividades de consulta – um <i>Workshop</i> e três Seminários Regionais – envolvendo atores ligados a essas instituições, além de outras organizações da sociedade civil e do sistema das Nações Unidas;
Janeiro e Fevereiro de 2009	Produção de novas proposições de política pública para as PMAs, com base nos resultados da pesquisa e nas contribuições obtidas por ocasião do <i>Workshop</i> e dos Seminários e;
Maio de 2009	Validação dessas proposições no âmbito do V Congresso Nacional de Penas e Medidas Alternativas – V CONEPA, alçado à condição de etapa preparatória da I CONSEG na modalidade de <i>Seminário Temático</i> .

Tira-se daí que a opção técnica e política que desde sempre norteou o projeto “Segurança com Cidadania nas Penas e Medidas Alternativas” foi a do diálogo social com os atores que vivenciam a aplicação e a execução das PMAs³ (³ Uma possível crítica a esta metodologia é de que ela não inclui cumpridores/as e vítimas no debate. A CGPMA e a CONAPA buscaram suplantam a ausência do/as cumpridores/as com a realização de Conferências-Livres envolvendo esse público. Um balanço desta ousada experiência está disponível neste *Caderno Temático* – Silva, 2009-). Este exercício de democracia participativa, como define Daniele Duarte, tem a virtude de considerar “o entendimento e as práticas estabelecidas entre os principais atores implicados no processo”. Portanto, diz ela, “ao não ignorar as práticas estabelecidas no campo da execução no campo da execução das penas e medidas alternativas – com suas dificuldades e avanços – a gestão federal cria condições de maior aderência entre a



política a ser induzida e as práticas locais, o que, ao seu tempo, reduz as possibilidades de déficits na implementação de políticas” (2008:40).

A cooperação com um organismo internacional desempenhou um papel de extrema relevância neste processo. Em primeiro lugar, ela permitiu situar as atividades do projeto no contexto global dos debates sobre segurança e cidadania. Desde 1994, o PNUD adota o conceito de “segurança humana” como um objetivo central de seu mandato, entendendo-o como “a proteção do núcleo central de todas as vidas humanas contra riscos graves e previsíveis, de forma congruente com a realização humana de longo prazo” (UNIDP, 2003). Em outras palavras, o PNUD reconhece que não pode haver aspiração ao desenvolvimento humano num contexto de crime e violência. Como uma das agências da ONU que mais vem desenvolvendo programas de reforma da Justiça e da Segurança no mundo visando a alcançar a condição de “segurança humana”, o PNUD tem sido uma das principais vozes em favor de soluções que articulem prevenção social (o ataque às causas do delito) e fortalecimento da governabilidade em segurança pública (ou seja, o desenvolvimento de capacidade técnica e gerencial no Executivo, para o desenho, a implementação e a avaliação de verdadeiras políticas públicas para este setor).

Do mesmo modo, a cooperação técnica internacional nos permite recordar que a introdução das PMAs no Brasil sempre teve como pano de fundo o acúmulo da comunidade internacional. O surgimento de leis como a 9.999/95 e a 9.784/98 teve relação direta com a aprovação das Regras de Tóquio, um documento das Nações Unidas que sempre concebeu as PMAs como autênticos mecanismos de prevenção, inclusive sugerindo explicitamente que elas assumam vocação educativa e terapêutica e ajudem a reforçar os laços entre cumpridores e a sociedade. Falar em “Segurança com Cidadania nas PMAs”, desse modo, é expressar por outros termos muito do que já vem sendo dito e feito no plano internacional, objetivando a construção de sociedades mais seguras⁴. (⁴Na ordem jurídico-política brasileira, também não é difícil encontrar amparo para este entendimento: a Lei de Execução Penal de 1984, por exemplo, não hesita em expressar o duplo objetivo de “efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”. No mesmo sentido, destaca-se o lançamento do Programa Nacional de Segurança com Cidadania –



PRONASCI, o qual “articula políticas de segurança com ações sociais: prioriza a prevenção e busca atingir a as causas que levam à violência” - Ministério da Justiça, 2009).

Os resultados obtidos nessas múltiplas oportunidades de escuta foram duplamente proveitosos. Em primeiro lugar, eles revelaram um gratificante acordo de propósitos entre o DEPEN e os participantes: da Magistratura à Rede Social todos consideram que as PMAs podem prestar uma relevante contribuição para a prevenção da criminalidade e da violência, e que há que se desenvolver um amplo sistema de políticas públicas que ajude na realização dessa possibilidade, sob a liderança e a indução do governo federal. Em segundo lugar, eles revelaram a existência de várias experiências concretas que já se alinham a esses objetivos (embora muitas vezes essas experiências sejam isoladas e, até certo ponto, decorrentes da ação individualizada de alguns atores)⁵. (⁵ Na literatura especializada sobre PMAs, outras dessas boas experiências já haviam sido levantadas por Gomes, 2008).

Por outro lado, o processo também teve a virtude de revelar os limites encontrados pelos participantes nas suas tentativas cotidianas de ampliar o escopo das PMAs, bem como as estratégias que eles vislumbram coletivamente para a superação de tais limites. A dinâmica das atividades de consulta (*Workshop* e Seminários Regionais) foi, neste aspecto, muito feliz. Os participantes foram divididos em Grupos de Trabalho e solicitados a examinar e repensar as atribuições do Sistema de Justiça, dos Governos, da Rede Social e das Equipes Técnicas num sistema de PMAs orientado para a produção de Segurança com Cidadania. Depois, foram solicitados a compartilhar com os demais as reflexões acumuladas. A segmentação do debate segundo o papel de cada ator permitiu capturar os problemas vivenciados por estes na dinâmica das práticas institucionais e interações sociais nas quais eles estão envolvidos. As próximas seções deste documento-base apresentam uma sistematização dessas contribuições, sob a forma de “Princípios, Diretrizes e Soluções” para um Sistema Nacional de PMAs.



3. Contribuições para uma Nova Política de Segurança no olhar de quem aplica e executa as Penas e Medidas Alternativas: Princípios, Diretrizes e Soluções para um Sistema Nacional de Penas e Medidas Alternativas

A reconstrução das contribuições auferidas no âmbito do projeto “Segurança com Cidadania nas PMAs” sob a forma de Princípios, Diretrizes e Soluções acompanha a metodologia com a qual a I CONSEG pretende repactuar todas as políticas públicas de segurança. Ao longo de etapas preparatórias locais de caráter eletivo, setorial ou livre, a Conferência vem recolhendo propostas de *Princípios e Diretrizes* que serão levados para deliberação na última etapa, caráter nacional.

O projeto metodológico da CONSEG define *princípios* como “o nível mais amplo, abrangente e universalista possível”, o qual deve ser “debatido à luz do tema geral da Conferência – Segurança Pública – e portanto, está acima dos eixos temáticos, ainda que este momento ocorra dentro do Grupo de Trabalho (por eixo temático)” (Silva, 2008: 13-4). Nesse sentido, prossegue o referido documento, princípios são “valores que orientam uma política ou organização” e que devem ser “redigidos no afirmativo, como uma sentença que expressa um valor, crença ou preceito”. E dá exemplos: “A segurança pública deve estar pautada na valorização dos direitos humanos; As políticas de segurança pública devem ser transversais; segurança pública só se faz com cidadania e participação social”. Já as diretrizes correspondem a um “nível mais específico e detalhado das contribuições”, sendo um “meio de implementar/desenvolver um conjunto de ações”. Por isso, elas podem ser desdobradas em “soluções”, estas de caráter essencialmente prático.

A sistematização dos dados produzidos no *Workshop* e nos Seminários Regionais e validados no V CONEPA permitiu a enunciação de 3 Princípios, 8 Diretrizes e 21 Soluções para um Sistema Nacional de PMAs. O princípio indica que:

PRINCÍPIO 1: As políticas públicas de segurança devem ter uma abordagem sistêmica para o problema da violência e da criminalidade, valorizando, de forma



horizontal, a) prevenção ao envolvimento de indivíduos e grupos com o crime e a violência; b) a reação rápidas, inteligente e adequada ao crime e à violência, quando verificados; e c) a reconstrução dos lações entre a sociedade e os indivíduos que acabem por se envolver com o crime e a violência, visando a interromper ou atenuar os efeitos desses ciclos de violência. Nesse sentido, a execução penal deve ser visa e valorizada como um terreno essencial para a produção de Segurança com Cidadania.

Há quatro dimensões específicas pelas quais esse princípios se manifesta. A primeira é a necessidade de priorização do tema da execução penal na agenda governamental (diretriz). No caso das PMAs, que são um elemento marginal dentro da própria marginalidade da execução penal, isso requer a atribuição de maior peso político e institucional para os órgãos responsáveis por esta pauta em nível federal e estadual, vem como a criação de capacidade técnica, política e financeira no âmbito federal para a constituição de um Sistema Nacional que articule as políticas públicas pertinentes à aplicação e à execução dessa modalidade de resposta penal na perspectiva da Segurança com Cidadania (soluções):

<p>DIRETRIZ 1.1: As PMAs devem ser vistas com estratégias para a produção de Segurança com Cidadania e, conseqüentemente, devem ser priorizadas na agenda política e financeira dos governos.</p>	<p>SOLUÇÃO 1.1.1: Atribuir mais peso político/institucional e destinar um maior volume de recursos públicos para a estruturação de um sistema nacional de PMAs.</p>
	<p>SOLUÇÃO 1.1.2: Estabelecer, no nível federal, capacidade técnica, política e financeira para a indução e coordenação das políticas públicas que compõem o sistema nacional de PMAs.</p>

A segunda dimensão específica desse princípio reclama o desenvolvimento de sólidas bases gerenciais para as políticas públicas de execução de PMAs. No entendimento dos atores ouvidos ao longo do processo, isso passa pela melhoria na estrutura das instituições governamentais responsáveis pelo tema, pelo desenvolvimento de instrumentos de gestão que conduzam à sustentabilidade das políticas (sobretudo em nível financeiro), pela construção de referências objetivas para orientar o engajamento

da sociedade civil no sistema nacional de PMAs e pela avaliação permanente dos projetos, ações e atividades constitutivos deste sistema (soluções):

<p>DIRETRIZ 1.2; Ss políticas que integram o Sistema Nacional de PMAs devem apresentar sólidas bases gerenciais.</p>	<p>SOLUÇÃO 1.2.1: Dotar os Estados e o Distrito Federal de estruturas adequadas, no âmbito do Executivo, para implementar as políticas públicas que integram o Sistema Nacional de Penas e Medidas Alternativas, com a criação de órgãos competentes para a execução dessa política e a manutenção de equipes técnicas multidisciplinares destinadas ao acompanhamento, ao monitoramento e à fiscalização da execução das PMAs.</p>
	<p>SOLUÇÃO 1.2.2: Desenvolver instrumentos de gestão que assegurem a sustentabilidade financeira das políticas públicas de PMAs.</p>
	<p>SOLUÇÃO 1.2.3 (aprovada como recomendação ao Sistema de Justiça): Instalar (se não existentes, ou se em número insuficiente) e aparelhar os órgãos da Justiça Criminal com relevância para o Sistema Nacional de PMAs (Juizados Especiais Criminais, Varas Especializadas na Execução, Ministério Público e Defensoria Pública), disponibilizando-lhe os recursos materiais e o apoio de equipes técnicas multidisciplinares necessários ao combate de situações espúrias (tais como o abuso da prisão provisória, a prescrição e o arquivamento) e à garantia da qualidade da prestação jurisdicional.</p>
	<p>SOLUÇÃO 1.2.4: Criar parâmetros claros e consistentes para orientar parceria na execução das PMAs.</p>
	<p>SOLUÇÃO 1.2.5: Criar mecanismos de avaliação das políticas desenvolvidas e implementadas no âmbito do Sistema Nacional de PMAs.</p>

Uma terceira dimensão específica deste princípio é a necessidade de engarçamento dos limites institucionais e disciplinares na elaboração e implementação



das políticas públicas de PMAs na perspectiva da Segurança com Cidadania. No entendimento dos participantes, a elaboração e a implementação dessas políticas *devem* envolver a colaboração entre poderes, pastas e níveis de governo e o reconhecimento de que os saberes técnicos não-jurídicos e as práticas sociais são mediadores fundamentais no processo de aplicação e da execução de PMAs (soluções):

DIRETRIZ 1.3: A aplicação e a execução das PMAs devem estar baseadas na cooperação entre diversos poderes, órgãos e níveis de governo, atuando em parceria com a sociedade civil organizada e sob a mediação de diversas formas de saber técnico. Em síntese, as PMAs devem ser pensadas para além dos tradicionais limites institucionais e disciplinares.	SOLUÇÃO 1.3.1: Garantir a cooperação entre poderes (executivo, legislativo e judiciário), pastas (de Justiça/Segurança Pública e de caráter social) e níveis de governo (federal, estadual e municipal) nos processos de elaboração e implementação das políticas públicas que compõem o Sistema Nacional de PMAs.
	SOLUÇÃO 1.3.2: Reconhecer e valorizar também os saberes não jurídicos nos processos de aplicação e execução das PMAs.

A quarta dimensão específica do princípio é de ordem substantiva. Ela implica no reconhecimento de que as PMAs devem incorporar o duplo propósito de responsabilização do indivíduo cumpridor e de reconstrução dos seus laços com a comunidade. Mais ainda, ela sugere que estas preocupações devam estar presentes em vários momentos e níveis (da aplicação à execução) e devam ser enfrentadas por meio de políticas, projetos, iniciativas técnicas e práticas sociais voltadas não apenas à fiscalização do cumprimento, mas também ao atendimento dos/das cumpridores/as (soluções):

<p>DIRETRIZ 1.4: As várias formas de intervenção técnica, política e jurídica observadas na execução das PMAs devem contribuir para o duplo propósito de responsabilização do indivíduo cumpridor e sua promoção social, com a criação de oportunidades para que ele reflita sobre suas circunstâncias e o desenvolvimento de ações, projetos ou atividades voltados ao enfrentamento de suas vulnerabilidades individuais e sociais.</p>	<p>SOLUÇÃO 1.4.1 (aprovada como recomendação ao Sistema de Justiça): Desenvolver parâmetros jurisdicionais para a adequada aplicação da PMA em cada Estado, não apenas como esforço para a realização da justiça no caso concreto, mas também como contribuição do Sistema de Justiça para uma Política Criminal orientada à prevenção</p>
	<p>SOLUÇÃO 1.4.2: Promover articulação com organizações da Sociedade Civil e gestores de políticas públicas de governo, tendo como objetivo a formação de uma rede social de apoio a que não apenas receba cumpridores/as, mas também viabilize meios asseguradores de sua cidadania.</p>
	<p>SOLUÇÃO 1.4.3: Desenvolver e sistematizar metodologias para a atuação das equipes técnicas, na tarefa de mediar as relações entre o Sistema de Justiça, o/a cumpridor/a e a Rede Social, a fim de identificar as potencialidades e os limites de sua contribuição para o alcance do duplo objetivo do Sistema Nacional de PMAs: promover a responsabilização individual e a promoção social do/a cumpridor/a.</p>
	<p>SOLUÇÃO 1.4.4: Fazer das PMAs uma experiência de convivência solidária e de respeito aos Direitos Humanos, garantindo-se ao cumpridor o acesso à orientação e a um ambiente de diálogo horizontal e de não-estigmatização desde a fase processual até a fase da execução.</p>



Uma quinta dimensão específica do princípio é, por assim dizer, pedagógica: trata-se de reconhecer que um sistema com esta complexidade não se faz sem a formação de novos sujeitos e a produção de novos saberes, o que deve ser buscado tanto por vias formais (Escolas de Formação, Universidades) quanto por vias informais (Encontros de Rede, atividades reflexivas em geral):

DIRETRIZ 1.5: O Sistema Nacional de PMAs deve estimular a produção de novos saberes e a formação de novos sujeitos, em sintonia com o propósito de transformar essa modalidade de resposta penal um lócus de produção de Segurança com Cidadania

SOLUÇÃO 1.5.1: Desenvolver ações e articular iniciativas visando à produção de conhecimento e à formação permanente dos atores envolvidos na aplicação e na execução de PMAs.

O segundo princípio foi enunciado da seguinte maneira:

PRINCÍPIO 2: No esforço para conter o crime e a violência deve, as políticas públicas de Segurança devem, sempre que possível, recusar a solução da privação da liberdade, privilegiando outras formas de gestão dos conflitos, como as Penas e Medidas Alternativas.

Em linhas gerais, esse princípio revela a consciência do potencial das PMAs na afirmação de alternativas credíveis à prisão e na transformação do nosso modo de reagir ao crime e à violência (diretriz). Aos olhos dos participantes do projeto “Segurança com Cidadania nas PMAs”, isso implica em que o Sistema Nacional de PMAs deva se constituir não apenas numa reserva crítica em relação à prisão e seus efeitos, mas também num centro de proposição e experimentação de outras medidas não penais, muitas das quais já estão previstas na legislação:

<p>DIRETRIZ 2.1: A construção do Sistema Nacional de PMAs deve estar situada no contexto maior de busca pela transformação na maneira de reagir ao crime e à violência.</p>	<p>SOLUÇÃO 2.1.1: Promover discussão crítica sobre o encarceramento e as perversidades do sistema jurídico-penal brasileiro.</p>
	<p>SOLUÇÃO 2.1.2: Desenvolver mecanismos criativos, dentro do atual panorama legislativo, visando transformar a aplicação e a execução de PMAs num locus de produção de cidadania.</p>
	<p>SOLUÇÃO 2.1.3: Pressionar por alterações no panorama legislativo visando não somente a ampliar as possibilidades legais para a aplicação de PMAs, mas também a introduzir outras formas de gestão dos conflitos sociais no ordenamento jurídico brasileiro, como a justiça restaurativa e a mediação penal.</p>

PRINCÍPIO 3: As políticas públicas de Segurança, incluídas aí as destinadas a temas de execução penal, devem ser lastreadas na participação social e no exercício da cidadania.

Trata-se, com isso, de reconhecer (e buscar institucionalizar) dois aspectos virtuosos do projeto “Segurança com Cidadania nas PMAs”. Por um lado, ele viabilizou uma oportunidade singular de participação social em tomadas de decisão relativas à concepção e à implementação de políticas públicas de execução penal, evitando-se o desperdício da experiência acumulada em nível local e partilhando-se com a sociedade e a responsabilidade pelo destino dos/as cumpridores/as (e dela própria). Disso decorre o seguinte conjunto diretivo:

<p>DIRETRIZ 3.1: A construção e a implementação do Sistema Nacional de PMAs deve ser referenciada no diálogo e na participação social, como exercício compartilhado da responsabilidade por uma sociedade mais segura.</p>	<p>SOLUÇÃO 3.1.1: Democratizar o processo de elaboração e implementação das políticas públicas que integram o Sistema Nacional de PMAs, oportunizando a escuta e a participação social não apenas por meio dos canais oficiais (como os Conselhos), mas também por processos que alcancem as bases (seminários, <i>workshops</i> e congressos).</p>
	<p>SOLUÇÃO 3.1.2: Dialogar com o entendimento e as práticas estabelecidas entre os principais atores envolvidos nos processos de aplicação e execução das penas e medidas alternativas, evitando-se o desperdício da experiência e dos avanços acumulados ao nível local, apesar das dificuldades e carências eventualmente encontradas.</p>
	<p>SOLUÇÃO 3.1.3: Criar espaços para a interação entre os diferentes atores envolvidos na aplicação e execução das PMAs (incluindo cumpridores/as e vítimas), possibilitando o constante aperfeiçoamento das políticas públicas que compõe o Sistema Nacional de PMAs.</p>

4. Como estes pontos entram na I CONSEG?

A esta altura, os leitores e leitoras devem estar se perguntando: como o acúmulo de um setor específico da execução penal pode iluminar as deliberações da I CONSEG, no qual este *Caderno Temático* será apenas um, entre tantos outros materiais de debate?



Talvez a resposta se torne mais fácil retornando-se a uma premissa fundamental deste texto e do projeto “Segurança com Cidadania nas PMAs”: a crença em que a luta por um país mais seguro não pode ser travada ignorando-se o sistema penitenciário, já que parte significativa das violências que circulam na sociedade acaba resultando em penas, sejam elas privativas de liberdade ou restritivas de direito. Na aplicação ou execução dessas penas, sustenta-se aqui, o Estado tem uma oportunidade única de interromper ou atenuar os ciclos de violência que foram tornados visíveis pelo cometimento de um ato tido como crime.

Os princípios, diretrizes e soluções para um Sistema Nacional de PMAs antes expostos são uma tentativa delinear instrumentos e estratégias de política pública que viabilizem o exercício dessa oportunidade. A CONSEG pode acolhê-los e priorizá-los, o que por si só servirá como um endosso importante para que eles comecem a sair do papel. Porém, mais importante que isso, a CONSEG pode conectar dois mundos que até agora se encontram separados: a política de segurança e a política penitenciária. Se assim o fizer, ela já terá cumprido o papel de estimular a sociedade brasileira a imaginar estratégias mais complexas e consequentes para a gestão de conflitos sociais, além da imposição automática, irrefletida e descompromissada da privação da liberdade.

5. Referências

Berman, Marshall. *Tudo o que é sólido se desmancha no ar*. São Paulo: Cia das Letras, 1998.

Duarte, Daniele Barros. *Relatório dos Seminários Regionais: Projeto BRA 05/038*. Brasília: DEPEND/NUD, 2008.

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



ILANUD. Levantamento Nacional de Penas Alternativas. 2006.

**Ministério da Justiça. *Manual de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas*. 2002.
Disponível em www.mj.gov.br**

**Ministério da Justiça. *Penas Alternativas podem minimizar lotação nos presídios do país*.
Disponível em www.mj.gov.br, acesso em 12.12.2008.**

**Ministério da Justiça. *O que é o PRONASCI*. Disponível em www.mj.gov.br, acesso de
08.06.2009**

**Sá e Silva, Fábio Costa Moraes. *Cidadania nas Prisões e Prevenção da Violência*. Folha de
São Paulo, Tendências/Debates, 18.06.2007**

**Silva, Fábio Deboni. *Projeto Metodológico Básico da Conferência (CONSEG), com
diretrizes e fluxograma das propostas: Projeto BRA 08/015*. Brasília: DEPEN/PNUD,
2008**

**Silva, Patrícia Regina da Matta. *As Conferências Livres com os cumpridores de PMAs:
mediações possíveis para a Conferência Nacional de Segurança Pública com Cidadania*. In
Penas Alternativas (Caderno Temático da I CONSEG). Brasília: Ministério da Justiça,
2009**

UNDP, *Human Security Now*, Nov. 2003

Goiânia, 15 de maio de 2009.

Comissão Científica