

4º FONAPE

Fórum nacional de alternativas penais

**Alternativas
Penais e Políticas
sobre Drogas:
Caminhos para
Novos Paradigmas
no Brasil**

SÉRIE FAZENDO JUSTIÇA | COLEÇÃO ALTERNATIVAS PENAIS





**SÉRIE FAZENDO JUSTIÇA
COLEÇÃO ALTERNATIVAS PENAIS**

4º FONAPE

Fórum nacional de alternativas penais

**Alternativas
Penais e Políticas
sobre Drogas:
Caminhos para
Novos Paradigmas
no Brasil**

BRASÍLIA, 2024

CNJ (Conselho Nacional de Justiça)

Presidente: Ministro Luís Roberto Barroso

Corregedor Nacional de Justiça: Ministro Mauro Campbell Marques

Conselheiros:

Ministro Guilherme Augusto Caputo Bastos

José Edivaldo Rocha Rotondano

Mônica Autran Machado Nobre

Alexandre Teixeira Cunha

Renata Gil de Alcântara Videira

Daniela Pereira Madeira

Guilherme Guimarães Feliciano

Pablo Coutinho Barreto

João Paulo Schoucair

Daiane Nogueira de Lira

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Secretária-Geral: Adriana Alves dos Santos Cruz

Secretário de Estratégia e Projetos: Gabriel da Silveira Matos

Diretor-Geral: Johaness Eck

Supervisor DMF/CNJ: Conselheiro José Edivaldo Rocha Rotondano

Juiz Auxiliar da Presidência e Coordenador DMF/CNJ: Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi

Juiz Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ: Edinaldo César Santos Junior

Juiz Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ: João Felipe Menezes Lopes

Juiz Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ: Jônatas dos Santos Andrade

Diretora Executiva DMF/CNJ: Renata Chiarinelli Laurino

Diretora Técnica DMF/CNJ: Carolina Castelo Branco Cooper

MJSP (Ministério da Justiça e Segurança Pública)

Ministro da Justiça e Segurança Pública: Ricardo Lewandowski

Secretário Nacional de Políticas Penais: André de Albuquerque Garcia

PNUD BRASIL (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)

Representante-Residente: Claudio Providas

Representante-Residente Adjunta: Elisa Calcaterra

Representante-Residente Assistente: Maristela Baioni

Coordenadora da Unidade de Paz e Governança: Andréa Bolzon

Coordenadora-Geral (equipe técnica): Valdirene Daufemback

Coordenador-Adjunto (equipe técnica): Talles Andrade de Souza

Coordenadora Eixo 1 (equipe técnica): Fabiana de Lima Leite

Coordenadora-Adjunta Eixo 1 (equipe técnica): Raissa Carla Belintani de Souza



Esta obra é licenciada sob uma licença *Creative Commons*
— Atribuição-Não Comercial-Sem Derivações. 4.0 Internacional.

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)

B823f

Brasil. Conselho Nacional de Justiça.

4° FONAPE Fórum Nacional de Alternativas Penais: alternativas penais e políticas sobre drogas: caminhos para novos paradigmas no Brasil [recurso eletrônico]. / Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Secretaria Nacional de Políticas Penais; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi ... [et al]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2024.

Inclui bibliografia

466 p.: fots., tabs., grafs. (Série Fazendo Justiça. Coleção Alternativas Penais).

Versão PDF.

Disponível, também, em formato impresso.

ISBN 978-65-5972-713-1

ISBN 978-65-88014-03-5 (coleção)

1. Alternativas penais. 2. Política de drogas. 3. Política penal. I. Título. II. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. III. Secretaria Nacional de Políticas Penais. IV. Lanfredi, Luís Geraldo Sant'Ana (Coord.). V. Série.

CDU 343.8 (81)

CDD 345

Bibliotecária: Tuany Maria Ribeiro Cirino | CRB1 0698

Coordenação Série Fazendo Justiça: Luis Geraldo Sant'Ana Lanfredi; Renata Chiarinelli Laurino; Carolina Castelo Branco Cooper; Valdirene Daufemback; Talles Andrade de Souza; Débora Neto Zampier

Elaboração: Joyce Ana Macedo de Sousa Arruda; Manuela Abath Valença; Zuleica Garcia de Araújo

Supervisão Geral: Fabiana de Lima Leite

Revisão Técnica: Fabiana de Lima Leite; Joyce Ana Macedo de Sousa Arruda; Zuleica Garcia de Araújo; Manuela Abath Valença; Caroline Xavier Tassara

Apoio: Comunicação Fazendo Justiça

Projeto Gráfico: Sense Design e Comunicação

Revisão: Tikinet Edição

Fotos: Adobe stock, CNJ

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	8
RESUMO	10
PROGRAMAÇÃO 4º FONAPE	11
1 INTRODUÇÃO	18
2 ABERTURA DO FÓRUM PELA MINISTRA ROSA WEBER	29
3 Palestra Magna de Abertura: Criminalização das Drogas – Uma Visão Histórica	36
José Henrique Rodrigues Torres	38
4 PAINEL 1: A Terceira Onda das Alternativas Penais no Brasil – Inovações Necessárias e Efetividade	43
Marta Machado	46
Rafael Velasco	49
5 PAINEL 2: (Re)produção das Desigualdades de Raça e de Gênero no contexto da Política de Drogas	51
Deise Benedito	55
Lívia Casseres	88

6	PAINEL 3: Atenção Social a Usuários e Dependentes na Audiência de Custódia – Prender Resolve?	90
	Leon Garcia	93
	Fernanda Otoni	96
	Sandro Augusto Lohmann	103
7	PAINEL 4: Tomada de Decisão sobre a Liberdade na Audiência de Custódia – Desafios Frente à Lei de Drogas	105
	Cristiano Maronna	109
	Gabriel Sampaio	123
	Jocelaine Teixeira	125
8	SALA TEMÁTICA 1: Práticas Restaurativas e a Lei de Drogas	132
	Fernanda Rosenblatt	135
	Thaise Miguel Cardoso da Rocha	142
	Marcelo Semer	145
9	SALA TEMÁTICA 2: Direito e Saúde – Redes de Alternativas Penais e Política de Redução de Danos	149
	Natália Priolli Jora Pergoraro	152
	Fábio Esteves	158
	Fábio Pereira Campos	161
10	PAINEL 5: Estratégia Nacional para Mitigação e Reparação do Impacto do Tráfico de Drogas sobre Populações Indígenas e Etnoterritórios	167
	Joziléia Kaingang	170
	Andrea Jane de Medeiros	173
	Gabriela de Luca	179
11	LANÇAMENTO DO LEVANTAMENTO NACIONAL DA APLICAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL NO BRASIL	185
	Marília Montenegro	188
	Carolina Souza Malta	195
	Arthur Corrêa da Silva Neto	200
	Antonio Suxberger	206

12	PAINEL 6: Varas Especializadas e Centrais Integradas de Alternativas Penais no Brasil – Avanços e Desafios para a Sustentabilidade dos Serviços Penais de Alternativas ao encarceramento	211
	Mayesse Parizi	214
	Fernando Mendonça	217
	Elton Gurgel	218
13	SALA TEMÁTICA 4: Pena de multa, Lei de drogas e o Endividamento	221
	Eduardo Ribeiro	224
	Marina Dias	226
	Adriano Camargo	229
14	SALA TEMÁTICA 5: Justiça Negociada e a Lei de Drogas	233
	Alexandre Bizzotto	236
	Fabiana Barreto	242
15	PAINEL 7: Descriminalização e Drogas – Experiências Internacionais e Desafios no Brasil	245
	Guilherme Garat	247
	Leonel G. Postigo	252
	Diego Zysman	256
	Milena Soares	267
ANEXO I		
	ARTIGOS E PRÁTICAS SELECIONADAS VIA EDITAL PARA APRESENTAÇÃO NO IV FONAPE	273
ARTIGOS ACADÊMICOS		
	Drogas: alternativas para além da linha abissal	275
	O expansionismo do direito penal e seus reflexos no ordenamento jurídico	289
	Racismo institucional, um combate necessário para a efetividade das centrais de alternativas penais	306
	Consolidação democrática e prevenção de delitos: uma conexão necessária	317
	Alternativas penais e judiciais no tráfico privilegiado: análise crítica acerca do oferecimento do acordo de não persecução penal e da investigação sobre tráfico de pessoas	338

PRÁTICAS	356
A experiência do Programa Corra pro Abraço	357
Grupos reflexivos para homens autuados pela Lei Maria da Penha	365
Construção do plano de acompanhamento de medidas cautelares diversas da prisão	373
Projeto Refletir – um relato de experiência da central de penas e medidas alternativas da Comarca de São José/SC	382
Re-socializar: a prestação de serviço comunitário como instrumento mobilizador	392

ANEXO II	
PRODUTOS ENTREGUES PELO GRUPO DE TRABALHO NACIONAL DE ALTERNATIVAS PENAIS PREPARATÓRIO AO IV FONAPE	402
Portaria que institui o grupo de trabalho	403
Minuta de Projeto de Lei Sinape	407
Recomendação nº 142, de 25 de agosto de 2023	414
Projeto básico para o curso de formação introdutória para serviços penais	418

APRESENTAÇÃO

Ao reconhecer o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro, o Supremo Tribunal Federal impõe a todos – Poderes da República e cidadãos e cidadãs – o compromisso de trabalhar em conjunto para superar tal quadro de violações estruturais de direitos.

Trata-se de compreender que as deficiências do sistema prisional acarretam consequências gravíssimas não apenas para as pessoas privadas de liberdade. Tais problemas se irradiam para além dos muros das prisões, diante da evidente incapacidade de uma estrutura marcada por desumanidades promover a efetiva ressocialização.

O vácuo de ação estatal para garantir o cumprimento adequado das penas, a despeito de um alto custo de manutenção de nossas prisões, contribui para o fortalecimento de organizações criminosas, dentro e fora dos presídios.

Ao não acessarem direitos e serviços previstos em lei, muitas pessoas passam pela prisão sem condições de superar as limitações que as levaram ao cárcere, tampouco desenvolvem habilidades ou exercitam potencialidades que permitam um retorno harmonioso ao convívio social.

Esse estado de coisas inconstitucional desafia a sociedade a refletir sobre o próprio sentido da pena, bem como sobre as adaptações necessárias ao cumprimento eficaz de medidas socioeducativas por adolescentes a quem se atribui a prática de ato infracional.

Aos magistrados e magistradas compete zelar pela observância dos direitos fundamentais previstos em nossa Constituição, tarefa que assume especial relevância e complexidade ao se considerar que o grupo de pessoas privadas de liberdade é composto por centenas de milhares de seres humanos em situação de vulnerabilidade, altamente estigmatizados e desprovidos de representação política para pleitear melhores serviços do Estado pela via democrática.

Diante dessa complexidade, ao concluir o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347, o STF entendeu que o Poder Judiciário deve participar da concertação nacional para reformular políticas públicas neste campo, atribuindo ao Conselho Nacional de Justiça a tarefa de planejar e implementar políticas judiciárias para a superação deste verdadeiro flagelo social.

Para tanto, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, a partir dos desdobramentos da decisão cautelar da ADPF 347, assumiu a missão de instituir e conduzir o programa Fazendo Justiça, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, e com dezenas de apoiadores, implementando medidas concretas para transformar todo o ciclo penal e socioeducativo a partir de um olhar sistêmico, calcado na dignidade da pessoa humana.

É justamente na perspectiva da garantia dos direitos fundamentais que se apresenta essa publicação. Criado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2014 para colocar o Judiciário no centro do debate sobre a qualificação de políticas de alternativas penais no país, o Fórum Nacional em Alternativas Penais (Fonape) teve sua quarta edição em formato presencial em Brasília, em setembro de 2023, com o tema: 'Alternativas Penais e Políticas sobre Drogas: Caminhos para novos paradigmas no Brasil'.

Para disponibilizar de forma permanente as ricas discussões empreendidas durante o evento, o documento a seguir sistematiza as principais contribuições dos painelistas convidados. Esperamos, assim, seguir criando espaços para troca de conhecimento e para o fortalecimento das diferentes formas de responsabilização previstas em lei, garantindo respostas proporcionais e adequadas do Estado brasileiro.

Luís Roberto Barroso

Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça

RESUMO

Este documento compila o relatório conclusivo do 4º Fórum Nacional de Alternativas Penais (Fonape), intitulado “Alternativas Penais e Políticas sobre Drogas: Caminhos para Novos Paradigmas no Brasil, 2023”, o qual examina os 15 painéis que compuseram esse evento. Destaca-se, ainda, que este relatório é fruto das análises, considerações e sugestões de revisão elaboradas pela supervisão conjunta do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em colaboração com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), evidenciando o rigor técnico e a expertise dos organismos envolvidos.

O Fórum foi organizado em Brasília pelo CNJ, por intermédio do programa *Fazendo Justiça*, com o respaldo do Ministério da Justiça e Segurança Pública, ressaltando-se a bem-sucedida colaboração da Secretaria Nacional de Drogas (Senad) nesse evento de relevância ímpar.

Esta compilação não apenas se configura como um registro histórico indispensável sobre os debates e deliberações do 4º Fonape, mas também oferece subsídios para embasar futuras iniciativas do CNJ e demais agentes do sistema de justiça, assim como dos Poderes Executivo e Legislativo e da sociedade civil. Ao qualificar e enriquecer o debate em torno das alternativas penais, bem como ao delinear estratégias para abordar a complexa temática da política de drogas no âmbito do sistema criminal e da execução penal, este relatório almeja contribuir significativamente para a mudança de paradigma em relação a essas temáticas, construindo caminhos para além do cárcere.

Palavras-chave: alternativas penais; desencarceramento; encarceramento em massa; política sobre drogas; raça; gênero; *Fazendo Justiça*.

PROGRAMAÇÃO 4º FONAPE

DIA 1
13/09

18h00 às 18h30

Mesa de abertura

Rosa Weber

(Ministra Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça)

Mauro Pereira Martins

(Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça)

Carlos Arboleda

(Representante-residente Adjunto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)

Rafael Velasco

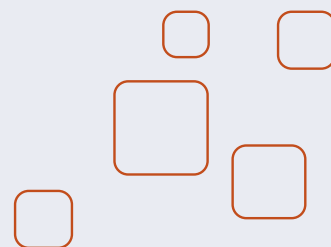
(Secretário Nacional de Políticas Penais - Ministério da Justiça)

18h30 às 19h30

Criminalização das drogas: uma visão histórica

José Henrique Rodrigues Torres

(Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo)



DIA 2
14/09

09h00 às 10h30

Painel 1

A terceira onda das alternativas penais no Brasil – inovações necessárias e efetividade

Luís Lanfredi

(Juiz Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça e coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do CNJ)

Marta Machado

(Secretária Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos – Ministério da Justiça)

Rafael Velasco

(Secretário Nacional de Políticas Penais – Ministério da Justiça)

Mediação: **Douglas de Melo Martins**

(Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária)

10h30 às 12h00

Painel 2

(Re)produção das desigualdades de raça e de gênero no contexto da política de drogas

Deise Benedito

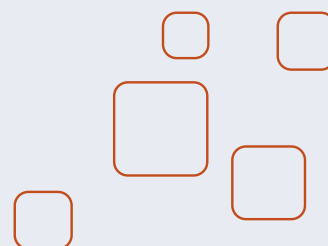
(Mestre em Direito e Criminologia pela Universidade de Brasília. Ex-Perita do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura)

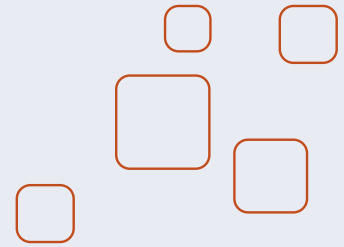
Lívia Casseres

(Coordenadora Geral de Projetos Especiais sobre Drogas e Justiça Racial da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos – Ministério da Justiça)

Mediação: **Karen Luise Souza**

(Juíza Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça)





14h00 às 15h30 Painéis simultâneos

Painel 3

Atenção social a usuários e dependentes na audiência de custódia: prender resolve?

Leon Garcia

(Médico do Instituto de Psiquiatria do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP)

Fernanda Otoni

(Psicóloga do Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário – Minas Gerais)

Sandro Augusto Lohmann

(Coordenador da Rede de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional – Mato Grosso)

Mediação: Tiago Joffily

(Promotor de justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro)

Painel 4

Tomada de decisão sobre a liberdade na audiência de custódia: desafios frente à Lei de Drogas

Cristiano Maronna

(Advogado e diretor da Plataforma JUSTA)

Gabriel Sampaio

(Advogado e diretor de litigância e incidência da Conectas Direitos Humanos)

Jocelaine Teixeira

(Juíza de direito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul)

Mediação: Renata do Nascimento e Silva

(Juíza de direito do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins)

15h30 às 17h00 Salas temáticas simultâneas

Sala temática 1

Práticas restaurativas e a Lei de Drogas

Marcelo Semer

(Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo)

Fernanda Rosenblatt

(Professora do International Institute for Restorative Practices e da Universidade Católica de Pernambuco)

Thaise Miguel Cardoso da Rocha

(Coordenadora do Instituto Recomeçar – Distrito Federal)

Mediação: Raphaella Benetti

(Juíza de direito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná)

Sala temática 2

Direito e saúde: redes de alternativas penais e política de redução de danos

Fabio Esteves

(Juiz de direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios)

Natália Priolli Jora Pegoraro

(Professora da Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo)

Fabio Pereira Campos

(Membro da Associação de Amigos/as e familiares de presos/as de São Paulo)

Mediação: Cláudia Márcia Gonçalves Vidal

(Juíza de direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro)

Sala temática 3

Apresentação de trabalhos selecionados via edital

Alternativas penais e judiciais no tráfico privilegiado: análise crítica acerca do oferecimento do Acordo de Não Persecução Penal e da investigação sobre tráfico de pessoas

Autor: **Gabriel Saad Travassos** (Rio Grande do Sul)

O expansionismo do direito penal e seus reflexos no ordenamento jurídico: o florescimento do consenso como alternativa na resolução de conflitos penais

Autor: **Leonardo Lopes Sardinha** (São Paulo)

Racismo institucional, um combate necessário para a efetividade das Centrais de Alternativas Penais

Autor: **Danilo Tosetto** (São Paulo)

Construção do Plano de Acompanhamento de Medidas Cautelares Diversas da Prisão: a experiência de Minas Gerais na construção de fluxo com o Poder Judiciário e no acompanhamento das pessoas em cumprimento de medidas cautelares após a audiência de custódia

Autoras: **Joyce Ana Macedo de Sousa Arruda e Poliana Marques Cândido** (Minas Gerais)

A experiência do programa Corra pro Abraço: práticas na Vara de Audiência de Custódia (VAC) / Central de Flagrantes em Salvador

Autores/as: **Alessandra Coelho Cerqueira Correia, Frank da Silva Ribeiro, Cecília Santana Mota, Igor Cardoso Ribeiro, Simone dos Santos Vaz, Letícia Gonzaga Fernandez, Agnes Cristine Mendes e Alessandra Braga** (Bahia)

17h00 às 17h30

Coffee break

17h30 às 19h00

Painel 5

Estratégia nacional para mitigação e reparação dos impactos do tráfico de drogas sobre populações indígenas e etnoterritórios

Sônia Guajajara

(Ministra dos Povos Indígenas)

Andrea Jane de Medeiros

(Juíza de direito do Tribunal de Justiça do Amazonas)

Gabriela de Luca

(Diretora do Centro de Estudos em Drogas e Desenvolvimento Social Comunitário da SENAD/UNODC)

Mediação: **Ela Wiecko Volkmer de Castilho**

(Procuradora da República Aposentada/Professora da Universidade de Brasília)

DIA 3
15/09

09h00 às 10h30

Apresentação

Lançamento do Levantamento Nacional da Aplicação do Acordo de Não Persecução Penal no Brasil

Marília Montenegro

(Professora da Universidade Federal de Pernambuco)

Carolina Souza Malta

(Juíza federal da Seção Judiciária de Pernambuco)

Arthur Corrêa da Silva Neto

(Defensor público da Defensoria Pública do Estado do Pará)

Antonio Suxberger

(Promotor de justiça do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios)

Mediação: **João Paulo Santos Schoucair**

(Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça)

10h30 às 12h00

Painel 6

Varas Especializadas e Centrais Integradas de Alternativas Penais no Brasil: avanços e desafios para a sustentabilidade dos serviços penais de alternativas ao encarceramento

Mayesse Parizi

(Diretora de Cidadania e Alternativas Penais da Secretaria Nacional de Políticas Penais – Ministério da Justiça)

Fernando Mendonça

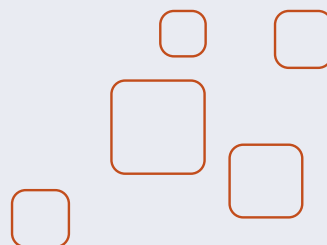
(Juiz de direito do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão)

Elton Gurgel

(Coordenador de Alternativas Penais – Secretaria de Administração Penitenciária do Ceará)

Mediação: **Fabiana Leite**

(Coordenadora do Eixo Proporcionalidade Penal do Programa Fazendo Justiça – PNUD/CNJ)



14h00 às 15h30 Salas temáticas simultâneas

Sala temática 4

Penas de multa, Lei de Drogas e o endividamento

Eduardo Ribeiro

(Diretor Executivo da Iniciativa Negra por Uma Nova Política sobre Drogas)

Marina Dias

(Diretora Executiva do Instituto de Defesa do Direito de Defesa)

Adriano de Camargo

(Psicanalista e Educador Social – Fundador do Instituto Nhanderu)

Mediação: **Lorena Victorasso**

(Juíza de direito do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco)

Sala temática 5

Justiça negociada e a Lei de Drogas

Alexandre Bizzotto

(Juiz de direito do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás)

Isadora Brandão

(Secretária Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos do Ministério de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania)

Fabiana Barreto

(Promotora de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios)

Mediação: **Marcelo Pereira**

(Juiz de direito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais)

Sala temática 6

Apresentação de trabalhos selecionados via edital

Drogas: alternativas para além da linha abissal. Estudo analítico e comparado sobre medidas alternativas para redução do encarceramento em massa na política de drogas brasileira

Autores: **Gabriel Saad Travassos e Caroline Oliveira Moreira Neves** (Rio Grande do Sul)

Consolidação democrática e prevenção de delitos: uma conexão necessária

Autor: **José Henrique Kaster Franco** (Mato Grosso do Sul)

Projeto refletir - um relato de experiência da central de penas e medidas alternativas da comarca de São José/SC

Autoras: **Ana Paula Pacheco, Amanda Nogara Marcon e Denise Aparecida Michelute Gerardi** (Santa Catarina)

Grupos reflexivos para homens autuados pela Lei Maria da Penha: relato de experiência de uma Central de Acompanhamento de Alternativas Penais de Belo Horizonte

Autores: **Lucas Reis Machado, Miriam Ires Couto Marinho e Nubia Cibelle Rocha Vicente** (Minas Gerais)

Re-socializar: a prestação de serviço comunitário como instrumento mobilizador. Vivência de encontro significativo

Autores: **Edinete Silva Boaventura, Jaí Fernandes Ferreira, Laiany Fernandes de Sousa e Maria Miriane Aguiar Abreu** (Maranhão)

15h30 às 16h00

Coffee break

16h00 às 18h00

Painel 7

Descriminalização e drogas: experiências internacionais e desafios no Brasil

Guillermo Garat

(Jornalista, autor de "Marihuana y Otras yerbas: prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay")

Leonel G. Postigo

(Diretor de relações internacionais do Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales — Argentina)

Diego Zysman

(Advogado e professor da Universidad de Buenos Aires e da Facultad de Palermo — Argentina)

Milena Soares

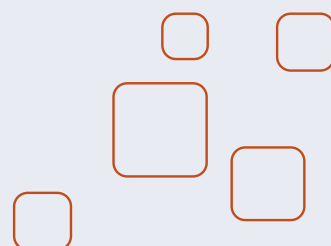
(Técnica de Desenvolvimento e Administração do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)

Mediação: **Frederico Montedonio Rego**

(Juiz Auxiliar da presidência do Conselho Nacional de Justiça)

18h00 às 18h30

Mesa de encerramento



The background is a solid light gray. It features several white, thin-lined rounded rectangles of various sizes and orientations, some of which are partially overlapping. Additionally, there are two larger, solid dark gray rounded rectangles that overlap each other and some of the white-outlined shapes. The word "INTRODUÇÃO" is written in white, uppercase letters on the right-hand dark gray rectangle.

INTRODUÇÃO

1 INTRODUÇÃO

Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi

(TRANSCRIÇÃO DO DISCURSO DE ABERTURA DO EVENTO)



É com muita satisfação que realizamos este 4º encontro do Fórum Nacional de Alternativas Penais! Momento oportuno para pensarmos nos avanços e nos desafios para a política nacional de alternativas penais! Quando nos perguntamos por que determinadas formas de punição se tornam hegemônicas em determinadas épocas e contextos históricos, a literatura especializada ensaia muitos tipos de respostas. O século XX conheceu a hegemonia da pena de prisão. Podemos dizer que, sem dúvidas, foi o século da prisão. O que a sustentou como resposta punitiva?

A prisão se estabeleceu como principal forma de punição na maior parte dos países ocidentais a partir do século XIX e, concomitante ao seu surgimento, nasceu sua crise. Sua incapacidade de cumprir com as tarefas manifestamente defendidas de ressocializar ou reduzir a criminalidade é posta em xeque desde seu nascimento. Por que, então, ainda assim, a prisão não “saiu de moda”?

Essa pergunta pode encontrar diferentes respostas, e não é nosso objetivo trazer todas elas. Porém, não poderíamos deixar de mencionar a tradição teórica que entende o sucesso da prisão como uma demanda do sistema capitalista, pois essas instituições cumpriam o objetivo de disci-

plinar a classe trabalhadora, formando, como diria Michel Foucault, pessoas “politicamente dóceis e economicamente úteis”. Já em tempos de excesso de mão de obra, de desemprego estrutural e do surgimento de uma massa de pessoas que não são absorvidas por formas lícitas e formais de trabalho, a prisão constituiria um depósito para esses “consumidores falhos”, para utilizar o termo de Zygmund Baumann.

Nesses quadros explicativos, o triunfo da prisão seria explicado pelas demandas do sistema econômico: ou prendemos para ensinar um sujeito a se portar como classe trabalhadora ou prendemos para eliminar de circulação aqueles indivíduos que não encontram espaço no mercado de trabalho.

Para além dessa resposta, que dá à estrutura econômica uma centralidade explicativa, David Garland se utiliza de uma gramática interessante para pensar sobre como uma forma de punição pode se estabelecer como um padrão socialmente aceito em razão de concepções culturais partilhadas em sociedade. Trata-se do conceito de “sensibilidades punitivas”. Para Garland, sociedades e períodos históricos conhecem “sensibilidades punitivas” mais ou menos violentas, mais ou menos punitivas, mais ou menos intolerantes, e assim por diante. A prisão, nessa perspectiva, teria se tornado um paradigma socialmente aceito, porque a sociedade passou a encarar outras formas de punição como excessivamente cruéis e inúteis, a exemplo da pena de morte.

Por essa razão, a prisão nasce alicerçada em discursos, crenças e projetos de governo com forte apelo “corretivo” do indivíduo, o que Garland identificava com o “ideal disciplinador do previdenciarismo penal”.

Porém, como já dito, a prisão conhece sua crise desde seu surgimento. O “ideal disciplinador” jamais encontrou, na prática, sua realização e, ainda assim, a pena de prisão seguiu se tornando hegemônica. Na segunda metade do século XX, David Garland remete a uma nova cultura punitiva ou a uma nova sensibilidade punitiva em torno da prisão. Essa nova versão legitimadora da prisão reconhece sua falha como espaço de “disciplina” ou “recuperação”, entende que, do ideal que fez surgir o encarceramento como resposta “nada funcionou”, e decide assumir para a prisão uma função muito mais simples e econômica: neutralizar as pessoas perigosas, reduzindo a sensação de risco da sociedade. As prisões, assim, seguem em ascensão e, agora, com um discurso escancaradamente neutralizador. O “cárcere atuarial” é a possibilidade de neutralizar o maior número de riscos com o menor custo possível.

Desse modo, encontrando no “senso comum punitivo” uma nova função, as sociedades seguiram com dificuldade de pensar alternativas ao cárcere, porque, diante de sua crise, novas justificativas para sua utilização foram criadas ou reforçadas. Desse modo, como pensar o estabelecimento de um outro paradigma, de um paradigma alternativo?

O obstáculo para pensar alternativas à prisão ocorre, ainda, de modo muito particular quando o assunto é a política de drogas. Assim, uma história das prisões e das alternativas a ela não pode

prescindir de entender o papel que a política proibicionista teve na configuração dos sistemas punitivos. E, antes de nos debruçarmos diretamente sobre o tema deste painel, que fala dos caminhos para a efetividade das alternativas penais, abordemos brevemente esse impacto da proibição das drogas na sociedade brasileira.

Segundo dados do então Departamento Penitenciário Nacional (Depen), a população carcerária brasileira cresceu ao longo de toda a década de 1990 e 2000, mas esse aumento foi ainda mais significativo após a edição da Lei n. 11.343/2006. De 2005 a 2012, a população carcerária masculina cresceu 97,9% e, no mesmo período, a feminina variou em 186%, crescimento de praticamente o dobro, portanto.

Não faltam evidências empíricas sobre o impacto dessa lei no encarceramento, inclusive de modo muito particular, no encarceramento de mulheres. A guerra às drogas foi, no Brasil e no mundo, um grande impulsionador do aumento da população carcerária. Para além do impacto no aumento do aprisionamento, é preciso refletir de que modo essas leis e o modelo político criminal em torno delas são fruto e, ao mesmo tempo, reforçam práticas e discursos punitivos que identificam no "traficante" um inimigo social passível de ser tratado, inclusive, ao arrepio da lei. A imagem do traficante e a construção social do risco que ele representaria para as sociedades instauram uma espécie de "estado de sítio permanente", em que a supressão da legalidade se justifica. Nesse cenário de estado de sítio permanente, assistimos de maneira relativamente atônita a operações militarizadas em bairros da periferia das cidades brasileiras, a entradas em domicílio arbitrárias, a abordagens policiais indiscriminadas, a práticas institucionalizadas de torturas, a mortes promovidas por agentes policiais e tantas outras barbaridades como fenômenos quase que "inevitáveis" no combate ao tráfico de drogas.

Essa vulnerabilidade à violência institucional em nome da "guerra às drogas" não é a mesma para todos os cidadãos, e a lei de drogas e sua operacionalização atualizam o modo como o acesso ao direito à vida é distribuído de modo desigual entre as pessoas brancas e não brancas no Brasil, e também em outros países, como os Estados Unidos, daí porque Michelle Alexander se refere à era do encarceramento em massa naquele país como o novo "Jim Crow", aludindo, assim, ao conjunto de leis segregacionistas e de supremacia branca.

Desse modo, ser uma pessoa negra no Brasil representa desvantagens em termos de acesso a direitos básicos em todas as esferas das políticas públicas e o sistema punitivo, com sua seletividade e violência estruturais, vulnera de modo preferencial pessoas jovens e negras das periferias brasileiras.

Portanto, falar de prisão, lei de drogas e política de alternativas penais é não perder de vista que o racismo empenhou papel central na construção e no desenvolvimento das práticas, das organizações e dos discursos do sistema penal em países como o Brasil, com histórico colonial e escravocrata.

Partindo dessa premissa, tentemos, então, traçar uma linha de evolução da política de alternativas penais no Brasil.

Em nosso país, foi apenas na década de 1980 que conhecemos as primeiras iniciativas de modificação legislativa com vistas a consagrar modalidades de respostas alternativas à prisão. Referimo-nos aqui a uma primeira onda das alternativas penais no Brasil. O que caracteriza essa primeira onda? Primeiro, é necessário destacar as mudanças no campo normativo nacional e internacional. A edição da Lei n. 7.209/1984, que reformou a parte geral do Código Penal e introduziu as primeiras penas restritivas de direitos, é um marco importante. Essas penas seriam ampliadas em suas modalidades apenas 14 anos depois, com a Lei n. 9.714/1998, que trouxe novas espécies de penas restritivas de direitos, entre elas, a prestação pecuniária, a perda de bens e valores e a proibição de frequentar determinados lugares, além de ampliar suas hipóteses de cabimento. Antes disso, no plano internacional é fundamental mencionar as Regras Mínimas Padrão das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade, conhecidas como Regras de Tóquio, que apontavam a utilização de modalidades alternativas à prisão, particularmente para delitos sem violência ou de menor gravidade.

Ainda na década de 1990, e como parte do que estamos chamando aqui de primeira onda das alternativas penais, destaca-se a Lei n. 9.099/1995, que introduziu paradigmas verdadeiramente novos ao ordenamento jurídico brasileiro, introduzindo espaços de protagonismo das vítimas, com a possibilidade de conciliação, mecanismos negociais, como a transação penal e o *sursis* processual, e uma postura genuinamente não encarceradora como princípio.

Por fim, em termos de mudanças legislativas, o fim da década de 1990 foi, ainda, o momento de edição da Lei n. 9.605/1998, que consagrou penas restritivas de direitos para os crimes ambientais.

Em termos de arranjos institucionais, nessa primeira fase se destaca o desenho inicial de uma política nacional junto ao Ministério da Justiça, com a criação da Central Nacional de Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (Cenapa; 2000) e da Comissão Nacional de Penas Alternativas (2002). Naquele período, também foram criados o Fundo Penitenciário Nacional (1994), o primeiro projeto-piloto brasileiro de acompanhamento às alternativas penais na Vara de Execução Penal de Porto Alegre (1997) e a primeira Vara Especializada em Penas e Medidas Alternativas no estado do Ceará (1998).

Assim, podemos perceber, nessa primeira onda, uma consagração e uma paulatina ampliação de medidas alternativas ao cárcere, alcançando, sobretudo, delitos de menor potencial ofensivo e, em geral, pouco representativos nos índices de encarceramento no Brasil.

Portanto, apesar da fundamental importância de todos os citados dispositivos legais e arranjos institucionais, uma característica da primeira onda é um incipiente impacto das penas alternativas na redução do problema da prisão. Segundo pesquisa do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (Ilanud/Brasil), realizada entre dezembro de 2004 e janeiro de 2006 e intitulada Levantamento nacional sobre execução de penas alternativas,

[...] a pena alternativa, tal como prevista na legislação brasileira e aplicada pelo sistema de justiça, não implicou numa diminuição do número de pessoas presas, pois o perfil do indivíduo submetido a pena restritiva de direito, em especial se levado em conta o tipo de delito, é diverso daquele que compõe a população carcerária.

De fato, concomitantemente às mudanças ocorridas em campo nacional e internacional na consagração de princípios e mecanismos alternativos, o Brasil enrijeceu o tratamento punitivo com a edição de leis como a dos Crimes Hediondos, adotando hipóteses de vedação à liberdade provisória, obrigação de estabelecimento de regime fechado, além do aumento do número de tipos penais. Junto a essa tendência de expansão legislativa da intervenção penal, a “questão” da violência urbana e o apelo a soluções imediatas convidam a um sentimento de impunidade, o qual é bastante explorado política e midiaticamente e vem, normalmente, acompanhado por uma demanda por mais punição.

Se voltarmos à gramática de David Garland acerca de uma sensibilidade punitiva, podemos afirmar que o momento dessa primeira onda é marcado por disputas político-criminais de tendências opostas, o que pode contribuir para uma baixa adesão às penas alternativas, tanto pelo Poder judiciário quanto pelas demais agências do sistema punitivo.

A segunda onda das alternativas penais se apresenta como um momento de expansão das modalidades de alternativas penais e ampliação dos serviços de acompanhamento no país. A mais significativa delas foi a edição, em 2011, da Lei n. 12.403, a chamada Lei das Cautelares, que alterou o Código de Processo Penal e inaugurou um novo rol de medidas cautelares diversas da prisão, superando, finalmente, o dualismo “prisão x não prisão” que caracterizava o sistema das cautelares pessoais no processo penal.

Destacamos essa lei porque ela, sim, poderia trazer impactos significativos para a população carcerária brasileira, considerando que, naquele momento, no início da década de 2010, o Brasil tinha um percentual de presos provisórios próximo a 40%, chegando a 60% em estados como Pernambuco e Maranhão. Assim, racionalizar o uso da prisão provisória era, e ainda é, medida essencial à redução da população carcerária.

Em 2015, essa etapa conheceu uma nova protagonista, implementada no Brasil a partir de esforços conjuntos da sociedade civil e do CNJ, que foram as audiências de custódia. O Programa Audiências de Custódia, iniciado de modo piloto em fevereiro de 2015 no estado de São Paulo, consagrou, sem dúvidas, um momento processual imprescindível ao controle da porta de entrada do sistema prisional, ao tornar a decisão sobre legalidade de flagrante e cabimento ou não da cautelar prisional um ato solene, com a presença do juiz ou da juíza, da defesa técnica, do custodiado ou da custodiada e do Ministério Público. Até então, juízes e juízas no Brasil avaliavam a validade de

prisões em flagrante e decretavam prisões preventivas sem sequer ver o custodiado, em frontal descumprimento ao estabelecido na Convenção Americana de Direitos Humanos.

Nesse cenário, a Resolução CNJ n. 213/2015 e seus dois protocolos cumpriram um papel primordial de disciplinar essas audiências e de fixar princípios, escopos e modo de atuação de magistrados e magistradas.

O ganho que essas audiências trouxeram é incomensurável, pois, além de lidar com o escopo de reduzir o encarceramento provisório, permitiu que se realizasse o controle sobre a atividade policial nas primeiras horas de detenção, momento apontado por entidades tal qual a Associação de Prevenção à Tortura, como o mais crítico em termos de vulnerabilidade à prática de violência institucional.

Também naquele período foi instituída a Lei Maria da Penha (2006), considerada um marco para o enfrentamento sistêmico às violências contra as mulheres, com destaque para as medidas protetivas de urgência e as ações de responsabilização para o homem autor de violências.

Quanto à governança, nessa segunda onda, o Depen publicou a Portaria n. 495/2016, que instituiu a política nacional de penas alternativas, trazendo um crescimento substancial dos serviços de acompanhamento das medidas alternativas induzidas pelo Depen com a implantação das Centrais de Penas e Medidas Alternativas junto aos Poderes Executivos Estaduais.

Sabemos que, hoje, ainda existem muitos obstáculos a serem ultrapassados quando o assunto são as centrais. Esses obstáculos se consubstanciam, por exemplo, na capacidade de continuidade desses serviços, de aprimoramento e criação de carreiras públicas para garantir a existência das equipes multidisciplinares, de interiorização, garantindo atendimento em todos os locais, entre vários outros. Apesar disso, sua existência hoje em praticamente todos os estados da federação merece registro. Foi naquele momento, também, que o Depen desenvolveu o *Manual de gestão para as alternativas penais* (2020).

Porém, não apenas de avanços viveu aquele período. Foi no curso dessa segunda onda das alternativas penais no Brasil que a Lei de Drogas entrou em vigor, em 2006. Voltamos a tratar dela sobretudo porque, em sua redação original, a referida lei vedava, para o crime de tráfico de drogas, toda e qualquer forma de alternativa, com dispositivos que proibiam tanto a liberdade provisória quanto a adoção de penas restritivas de direito. Ao mesmo tempo, ela tornou mais brando o tratamento ao usuário de entorpecentes, criando um regime de despenalização para esse delito, o qual, em tese, não comina pena de prisão. Isto é, talvez a lei de drogas seja um retrato do que tem sido, no Brasil, a disputa do paradigma encarcerador com o paradigma das alternativas penais e, ao mesmo tempo, dos sujeitos que merecem o cárcere (os traficantes) e daqueles a quem as penas alternativas podem ser consagradas (os usuários).

Diversas pesquisas empíricas que se desenvolveram sobre a aplicação da Lei de Drogas no Brasil evidenciaram que as chances de pessoas negras, jovens e de periferia de serem enquadra-

das como traficantes e de pessoas brancas e de bairros ricos serem enquadradas como usuárias de drogas são apenas mais um capítulo do racismo e sua consequente distribuição desigual de privilégios e de direitos.

Encarar as alternativas penais e a lei de drogas é, portanto, olhar de frente para os principais desafios da efetivação das políticas de alternativas penais, e, aqui, começamos a falar de uma terceira onda das alternativas penais no Brasil.

Como podemos caracterizar o momento atual?

Entendemos que estamos diante de uma terceira onda de alternativas penais no Brasil, a qual encontra esforços nítidos do CNJ para a criação de um arcabouço normativo que busca reorientar as diretrizes e políticas institucionais do Poder Judiciário na área da justiça criminal, garantindo o fortalecimento e a efetividade das alternativas penais no Brasil.

Sabemos que esse caminho não tem apenas uma via a ser percorrida, mas, sim, várias. É preciso qualificar, formar e, sobretudo, convencer os atores do sistema de justiça criminal de que as alternativas penais são uma forma eficaz de responsabilização das pessoas que cometem delitos, não sendo a prisão a única saída. É necessário implementar e garantir serviços como as Centrais Integradas de Alternativas Penais (CIAPs) e o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada (Apec). É fundamental promover arranjos institucionais que permitam a existência e a permanência de equipes multidisciplinares, seja no Poder Executivo, seja no Poder Judiciário, que garantam o acompanhamento qualificado e individualizado das pessoas em alternativas penais. São cruciais a estruturação de um modelo de governança nacional e, não menos importante, a tecitura de redes para o acesso das pessoas que cumprem medidas alternativas aos equipamentos sociais e de saúde, que muitas vezes faltaram ao longo de toda uma vida.

O Programa *Fazendo Justiça*, uma iniciativa do CNJ em convênio com o PNUD, o Depen, e agora, a Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), atento a todos esses desafios, implementou um conjunto de ações em quatro diferentes eixos, as quais podem ser acessadas na página do Programa, no site do CNJ¹. Destacamos aqui alguns números.

O referido programa gerou mais de 50 publicações em temas diversos para subsidiar magistrados e magistradas que atuam em audiências de custódia, em varas de execução de penas e medidas alternativas e outros âmbitos do sistema punitivo, impulsionou a implementação do serviço APEC em mais de 20 estados e ajudou na construção de sistemas informatizados de sistematização de dados e digitalização de processos, como o Sistema de Audiência de Custódia (Sistac) e o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), entre tantas outras ações.

Além disso, o CNJ criou, por meio da Portaria n. 151/2022, um Grupo de Trabalho em Al-

¹ Publicações disponíveis em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/fazendo-justica/publicacoes/>

ternativas Penais. O GT está previsto na Resolução n. 288/2019, é composto por especialistas membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, dos poderes executivos estaduais, da Academia e da sociedade civil e tem como objetivo realizar estudos e produzir subsídios para o aprimoramento das alternativas penais no Brasil, além da competência para desenvolver subsídios à realização do Fonape.

O grupo de trabalho atuou em quatro frentes consideradas fundamentais para o fortalecimento da política nacional de alternativas penais: serviços, normativas, governança e sustentabilidade. Com um plano de trabalho desenvolvido diretamente pelos membros ao longo de um ano de funcionamento, o GT produziu e entrega aqui publicamente à sociedade:

- a) Um plano político pedagógico de formação inicial e continuada de pessoas que atuam em serviços penais.
- b) Uma recomendação para orientar os tribunais de justiça de todo o país a atuar junto às instâncias responsáveis para a elaboração das leis orçamentárias dos estados, garantindo, assim, verba permanente para a política de alternativas penais.
- c) Uma minuta de projeto de lei que institui o Sistema Nacional de Alternativas penais (Sinape), encaminhada, posteriormente, ao Ministério da Justiça para implementação.
- d) Uma nota técnica sobre reformas legislativas no tema das alternativas penais, a qual serve de subsídios aos debates travados no Poder Legislativo, sempre atentando às possibilidades de ampliação das alternativas.
- e) As minutas de modificação das Resoluções n. 288/2019 e n. 154/2012, ambas do CNJ, com o intuito de atualizar as normativas do Conselho sobre as alternativas penais e sobre as penas pecuniárias, respectivamente, atentando a demandas novas, às novas normativas, que inclusive consideram as particularidades e peculiaridades de públicos e serviços penais específicos.

Todos os produtos desenvolvidos pelo GT compõem estes anais do 4º Fonape, além de já significarem concretamente avanços para a pauta das alternativas penais no Brasil.

Como exemplo, mencionamos a recomendação aos tribunais para a elaboração das leis orçamentárias. Tal recomendação, aprovada no Plenário Virtual do CNJ, foi encaminhada em nome da ministra Rosa Weber a todos os tribunais brasileiros, considerando a importância de o Poder judiciário se fazer presente nos debates públicos sobre orçamento a ser destinado à política de alternativas penais, pois sem sustentabilidade não há eficácia.

Também foram encaminhados a todos os tribunais o plano pedagógico para formação inicial e

continuada de profissionais que atuam com as alternativas penais, considerando a importância fundamental da capacitação e da profissionalização na prestação de um serviço público de qualidade.

Outro produto que já ganhou o mundo foi a minuta para instituição do Sinape, que representa um passo decisivo no aprimoramento da política de alternativas penais no Brasil, pois, ao estabelecer um sistema integrado entre os diferentes órgãos que atuam na aplicação e execução das alternativas penais no Brasil, permite, entre outros aspectos: (a) fortalecer, de modo sistêmico, integrado e nacional, a política de alternativas penais; (b) estabelecer princípios e diretrizes básicas para a política de alternativas penais, sem deixar de lado as particularidades locais; (c) facilitar a gestão de parte dos recursos para a política de alternativas penais, estabelecendo repasses obrigatórios por parte da União; e (d) determinar atribuições de cada uma das entidades federativas na política de alternativas, facilitando, assim, a cobrança pelos órgãos públicos e pela sociedade civil.

Após a apresentação do texto da minuta pelo grupo de trabalho, o CNJ o enviou formalmente ao Ministério da Justiça, reconhecendo a importância de uma ação coordenada entre os diferentes poderes. O texto, hoje, rodou o Brasil em encontros regionais promovidos por iniciativa da Diretoria de Alternativas Penais e Cidadania da Senappen, aqui representada pela diretora, a senhora Mayesse Parizi. Esses encontros regionais foram, sem dúvidas, fundamentais para amadurecermos o projeto que institui o Sinape, permitindo, assim, novos passos rumos à aprovação do sistema como lei.

Por fim, todas as minutas de modificação e atualização das Resoluções n. 154 e n. 288 foram também elaboradas e debatidas, trazendo inovações normativas fundamentais para a continuidade e o aprimoramento das alternativas penais no Brasil. Importante lembrar que a Resolução n. 154 data de 2012 e, de lá para cá, ocorreram mudanças significativas no quadro político-normativo brasileiro. Assim, as mudanças pretendidas nessa resolução visam a, por exemplo: (a) detalhar as possibilidades de utilização da verba advinda das prestações pecuniárias, bem como das vedações a esse uso; (b) prever de modo mais objetivo as entidades que podem ser favorecidas com convênio e destinação das verbas, bem como daquelas que não podem; e (c) disciplinar sobre prestação de contas e transparência no uso desses valores.

Já a Resolução n. 288/2019, embora mais recente, também merecia atualizações, tendo a maior parte delas ocorrido para: (a) ampliar o rol de medidas que são consideradas alternativas, com inserção, por exemplo, do Acordo de Não Persecução Penal; (b) disciplinar sobre implementação e funcionamento das Centrais Integradas de Alternativas Penais e do Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada; (c) estabelecer diretrizes para a implementação de medidas alternativas, com especial cuidado ao cumprimento das resoluções mais recentes do CNJ voltadas a indígenas, mulheres, pessoas LGBTQIAP+, pessoas com deficiência, entre outros grupos; (d) orientar de maneira mais sólida a magistratura na aplicação de medidas cautelares diversas da prisão, ANPP, grupos reflexivos nos casos da Lei Maria da Penha; e, por fim, (e) criar um protocolo

anexo à resolução, com a finalidade de descrever o que são e as diretrizes de funcionamento das CIAPs e do Serviço Apec.

Assim, nessa terceira onda, empenhamo-nos em criar condições para o fortalecimento da política de alternativas penais, pensando em suas variadas dimensões, desde o componente dos profissionais que atuam na área, garantindo formação e capacitação, passando pela estruturação de equipamentos de atendimento e acompanhamento de pessoas em alternativas penais, até o cuidado especial com pessoas que apresentam vulnerabilidades e demandas específicas, como já mencionado, e hoje especificamente contemplados em textos normativos, como a Resolução CNJ n. 287/2019, que estabelece procedimentos ao tratamento das pessoas indígenas, a Resolução CNJ n. 348/2020, que estabelece diretrizes para atenção à população LGBTQIA+, a Resolução CNJ n. 369/2021, a qual estabelece procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência, entre outras.

Portanto, o tempo é de ação e de mudança. E essas ações e mudanças precisam começar a, de fato, impactar o sistema prisional, apresentando saídas nas quais acreditem os atores do sistema de justiça e a sociedade brasileira, de modo que as alternativas penais possam não se somar, mas, sobretudo, substituir o paradigma encarcerador. Portanto, a escolha do tema deste ano do encontro não é gratuita.

Constitui, ao contrário, o esforço de olhar para uma lei que, no Brasil, responde pelo incremento diário da população prisional e de variadas formas de violência institucional promovidas nas ruas de bairros pobres e negros brasileiros, ensaiando, assim, novas e melhores respostas.

Aproveito o momento para agradecer a todos os membros do GT de Alternativas Penais, cujos nomes não citarei aqui, mas muitos dos quais vejo aqui presentes na plateia deste encontro. Esses membros dedicaram tempo e energia para discutir, a partir de suas especialidades e experiências profissionais, os principais desafios das alternativas penais. É com muita satisfação que hoje entregamos formalmente à sociedade os produtos do GT, os quais, como já dito, serão organizados em forma de mais uma publicação do CNJ, para se tornar acessível a toda a comunidade.

O GT finaliza, assim, de modo brilhante, tendo, inclusive, vários de seus membros composto a Comissão Organizadora deste Fonape, realizado de modo presencial, e com uma inovação: um espaço para a apresentação de trabalhos acadêmicos e narrativa de práticas exitosas no campo das alternativas penais, textos que também se tornarão uma publicação para ser compartilhada entre todos aqueles que atuam nas alternativas penais, pensam e pesquisam sobre elas e, sobretudo, somam esforços todos os dias para a construção de um paradigma em que a prisão possa se tornar, de fato, residual.

Agradeço a presença de todos vocês e que este fórum possa efetivamente contribuir para o salto histórico que precisamos dar na política de alternativas penais e na política sobre drogas no Brasil!

**ABERTURA DO FÓRUM
PELA MINISTRA ROSA WEBER**

ABERTURA DO FÓRUM PELA MINISTRA ROSA WEBER



Com grande satisfação inauguro este 4º Fórum Nacional de Alternativas Penais, que nesta versão tem como proposta a discussão de tema bastante relevante: Alternativas Penais e Políticas sobre Drogas: Caminhos para Novos Paradigmas no Brasil.

Minha satisfação transforma-se em alegria, pois vou encerrando meu ciclo à frente deste Conselho Nacional de Justiça (CNJ) com uma discussão sempre alvissareira: “prisões mais qualificadas ou sempre exceção” e “alternativas à punição”, que coincide, neste exato momento, com a retomada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal da ADPF 347, que consagrou entre nós o “estado de coisas inconstitucional” do sistema prisional brasileiro.

Este, portanto, é mais um evento inédito, organizado pelo CNJ, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com a Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas e Gestão de Ativos (Senad) e a Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), ambas do Ministério da Justiça.

Este evento encerra um importante compromisso destinado ao fomento de uma atuação mais abalizada e engajada do sistema de justiça como um todo.

Em 2019, seguindo acúmulos normativos e jurisprudenciais de então, o CNJ aprovou a Resolução n. 288/2019, que atualizou a política institucional do Poder Judiciário para promover a aplicação de alternativas penais e substituiu a antiga Resolução CNJ n. 101/2009.

O novo normativo destacou a necessidade de que a atuação da magistratura deveria pautar-se pela substituição da privação de liberdade e prestigiar o enfoque restaurativo nas respostas penais.

O documento também instituiu, e para fazê-lo de forma permanente, o principal espaço de reflexões e debates sobre as alternativas penais no Brasil, o Fórum Nacional de Alternativas Penais (Fonape), do CNJ.

E esta versão seguirá uma trajetória exitosa e da tradição dos eventos anteriores, comprometida que está com a redução do encarceramento, ao mesmo tempo que aposta no desenvolvimento de políticas que promovam direitos humanos e cidadania.

Em 2022, o CNJ deu continuidade ao cumprimento da Resolução CNJ n. 288/2019, ao instituir um grupo de trabalho interinstitucional destinado à realização de estudos, à elaboração de propostas de qualificação das políticas de alternativas penais no Brasil e a proporcionar subsídios para a realização deste encontro.

O GT Alternativas Penais conta com uma composição ampla e heterogênea, com integrantes do Poder Executivo, do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, dos conselhos e da sociedade civil, com larga atuação na temática.

A preocupação com o fortalecimento das políticas de alternativas penais parte do reconhecimento de que, em 2017, ao superar a Rússia, o Brasil passou a ocupar o terceiro lugar no mundo, em números absolutos, de pessoas encarceradas e que, segundo dados do World Prison Brief, entre 2000 e 2017, o número de pessoas privadas de liberdade no Brasil saltou de 232 mil para 726 mil, o que representa um aumento total de 212,93%, bem superior ao crescimento de 40% da população encarcerada nas Américas e 24% no mundo todo, no mesmo período (2000-2018).

Segundo dados do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen), da Senappen, em junho de 2023, havia 644.305 mil pessoas presas no Brasil e 481.830 vagas disponíveis em unidades prisionais, representando um déficit de mais de 150 mil vagas. Desse total de presos, 61,68% são pessoas negras (pretas e pardas) e 28,15%, pessoas brancas.

Importante mencionar que os presos provisórios correspondem a 27,96% daquela população (Depen, 2021) e os crimes da lei de drogas (tráfico de drogas, associação para o tráfico e tráfico internacional) representaram 30,03% das incidências, dentre os quais mais de 130 mil homens e mais de 13 mil mulheres estão encarcerados por esses tipos penais (Depen, 2023).

Segundo o mesmo Sisdepen, em 2022, 30,10% das pessoas privadas de liberdade tem entre 4 e 20 anos de pena a cumprir, mas não é apenas o número elevado de pessoas submetidas à pri-

vação de liberdade que nos põe em alerta. É preciso lembrar, aqui, em que condições esse sistema prisional brasileiro funciona, como ele opera, e eu visitei, ao longo deste ano de gestão, algumas das principais unidades penais do país. Estive lá. Eu vi situações que representam descumprimento da Lei de Execução Penal e dos parâmetros normativos instituídos na Constituição Federal e Convenções e Tratados Internacionais de Direitos Humanos.

Segundo dados de agosto de 2023 do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP) do CNJ, 53,8% das unidades estão superlotadas, 9,2% dos estabelecimentos penitenciários brasileiros estão em condições ruins (164), e 23,9%, em condições péssimas (424) (CNJ, 2023). Apenas 2,7% das 1.777 unidades no país que são inspecionadas pela magistratura têm condições excelentes (48).

Ao mesmo tempo, a prisão não tem surtido o efeito desejado de reduzir as taxas de criminalidade.

O crescente número de pessoas privadas de liberdade no Brasil desde os anos 2000² não tem impactado de forma significativa o número de mortes violentas no país, em torno de 1,2 milhões entre 1991 e 2017 (ONU, 2019).

As evidências reforçam a necessidade de refletir sobre o funcionamento do sistema de justiça criminal do país e sobre a aplicação das legislações sobre drogas, que são alguns dos principais fatores para o aumento da população carcerária no Brasil.

A atuação como presidente do CNJ me possibilitou testemunhar celas superlotadas de jovens negros, muitos deles em razão do crime de tráfico.

Essa realidade precisa ser considerada, compreendida e ressignificada pelo Poder Judiciário enquanto um dos atores responsáveis por impulsionar o cumprimento dos mandamentos constitucionais e o desenvolvimento de estratégias para a redução da superlotação carcerária no Brasil.

Este evento, que tanto me empenhei para realizar ainda durante minha gestão, representa parte dos esforços que temos direcionado para lidar com essa problemática. Com ele, pretendemos complexificar o olhar sobre a política de drogas, buscando superar seu viés meramente repressivo.

A questão das drogas nas sociedades atuais enlaça campos como a saúde, a economia, a justiça, a segurança pública, cultura, comunicação, tecnologia, ciência, enfrentamento ao racismo e encarceramento, o que demonstra a transversalidade desse tema.

Tentarei fazer uma breve abordagem desse complexo e intrincado panorama.

² Entre 2000 e 2018, o número de pessoas privadas de liberdade no Brasil mais do que triplicou, saltando de cerca de 232 mil para cerca de 744 mil presos (WPB, [202-]).

Em 2006, foi promulgada no Brasil a Lei n. 11.343, que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad).

Essa lei trouxe, do ponto de vista dos tipos penais, uma grande mudança: a adoção de uma perspectiva alternativa para o usuário de drogas. Estamos discutindo, inclusive, o alcance e a amplitude dessa diretriz legislativa no Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) e o quanto isso impacta o sistema prisional.

Outra mudança trazida pela lei em comento foi o aumento da pena mínima do crime de tráfico de drogas, que saltou de três para cinco anos, afastando, assim, em tese, a aplicação de penas restritivas de direitos e o regime aberto a essas tipificações. Aliás, em sua primeira redação, a Lei n. 11.343/2006 sequer admitia a condenação a penas alternativas.

Outra necessidade (e que passa quase despercebida) é compreender a grande dimensão econômica do mercado ilícito de drogas e os valores despendidos pelo Estado no combate ao tráfico, além dos impactos sociais e psicológicos para famílias e comunidades, em sua maioria, negras, dificilmente mensuráveis.



Existe um contínuo repasse de recursos para a repressão do comércio de substâncias entorpecentes. Estima-se que, em 2020, apenas os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo totalizaram um valor de 5,2 bilhões de reais com a aplicação da Lei de Drogas, incluindo verbas destinadas aos aparatos estatais, como a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Tribunal de Justiça e o Sistema Penitenciário (Lemgruber, 2021), valores infinitamente superiores e desproporcionais ao investimento do Estado em serviços de apoio e tratamento àqueles que estão comprometidos com a adição a drogas.

Apesar de o campo das alternativas penais no país ter crescido substancialmente ao longo das últimas décadas, com a introdução de diversas medidas de substituição ao encarceramento, os números apontam que a expectativa de retração do sistema prisional não ocorreu e que a aplicação das alternativas penais à prisão permanece marcada pela expansão da malha punitiva, com foco em delitos de baixo potencial ofensivo e sem violência, e pelos desafios do enfrentamento ao uso abusivo da prisão.

A despeito da existência de sólidas bases institucionais e legislativas, bem como de um cenário de discussão qualificada no país, as alternativas penais ainda são subutilizadas, mal compreendidas e desqualificadas pelo sistema de justiça.

Levando em consideração os dados do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), hoje existem 1.403.056 processos de execução de penas em curso na plataforma. Dentre eles, 793.221 seriam relativos a penas privativas de liberdade, e 303.299, a penas alternativas (SEEU, [202-]).

Portanto, esse evento é um momento privilegiado para que sejamos, acima de tudo, provocados e provocadas, para que escutemos especialistas das mais diversas áreas do conhecimento, além de representantes da sociedade civil.

Quem sabe não consigamos, assim, construir “Caminhos para novos paradigmas no Brasil”, quando o assunto é a Lei de Drogas.

Nos próximos dias, a começar de hoje, abordaremos a descriminalização, o uso das alternativas penais, a potência dos equipamentos de atenção à saúde física e psíquica, o cuidado integral a cada cidadão, a superação do mero retribucionismo, dentre vários outros temas.

Manifesto meu mais sincero desejo de que as discussões aqui travadas sejam catalisadoras de mudanças positivas, contribuindo para a construção de uma sociedade mais segura e menos discriminatória, que plenamente realize os ideários do Estado Democrático de Direito que nos serve de bússola e inspiração institucional permanente.

Que seja este um fórum potente em suas abordagens, de grande sucesso e que sensibilize a todos!

Referências

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel de dados sobre as inspeções penais em estabelecimentos prisionais**. Brasília, DF: CNJ. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=e28debcd=15-7e4-17f-b93a9-a3ae4e3d5cd&sheet-da3c5032-89ad-48d2-8d15-54eb35561278&lang=pt-BR&opt=currssel>. Acesso em: 20 jun. 2024.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: janeiro a junho de 2023**. Brasília, DF: Depen, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/senappen-divulga-dados-preliminares-do-levantamento-de-informacoes-penitenciarias/relipen-relatorio-de-informacoes-penais.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Presos em unidades prisionais no Brasil**: período de julho a dezembro de 2021. Brasília, DF: Depen, 2021. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiOWYwMDdlNmItMDNkOC00Y2RmLWEyNjQtMmQ0OTUwYTUwNDk5IiwidCI6ImViM-DkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 20 jun. 2024.

LEMGRUBER, J. **Um tiro no pé**: impactos da proibição das drogas no orçamento do sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro e São Paulo. Relatório da primeira etapa do projeto "Drogas: Quanto custa proibir". Rio de Janeiro, CESeC, 2021. Disponível em: https://cesecseguranca.com.br/wp-content/uploads/2021/03/Um-Tiro-no-Pe_relatorio-completo.pdf. Acesso em: 20 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU: Brasil tem a segunda maior taxa de homicídios da América do Sul. **ONU News**, 8 jul. 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/07/1679241>. Acesso em: 8 jul. 2022.

SISTEMA ELETRÔNICO DE EXECUÇÃO UNIFICADO. **Estatística de execução penal**. [S. l.]: SEEU, [202-]. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=f-8f79a16-35a2-43fe-a751-34ba131ffc1f&sheet=74a59799-5069-461d-a546-91259016a931&lang=pt-BR&opt=currssel>. Acesso em: 20 jun. 2024.

WORLD PRISON BRIEF. **Brazil**. London: WPB, [202-]. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/country/brazil>. Acesso em: 8 jul. 2022.

The background is a solid light gray. It features several white, rounded rectangular outlines of varying sizes, some of which are nested or overlapping. Additionally, there are thin white lines that extend horizontally and vertically from the corners of these rounded rectangles, creating a grid-like or circuit-like pattern across the page.

**PALESTRA MAGNA DE
ABERTURA: CRIMINALIZAÇÃO
DAS DROGAS – UMA
VISÃO HISTÓRICA**

3

PALESTRA MAGNA DE ABERTURA: CRIMINALIZAÇÃO DAS DROGAS — UMA VISÃO HISTÓRICA



**Data: 13 de setembro de 2023,
das 19h00 às 20h00**

José Henrique Rodrigues Torres
(Desembargador do Tribunal de Justiça do
estado de São Paulo)

José Henrique Rodrigues Torres

(RELATORIA EXTRAÍDA DA PALESTRA DISPONÍVEL NO CANAL DO YOUTUBE DO CNJ)³

Doutor José Torres inicia sua explanação informando que é juiz de Direito, agora desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), e que atua com a temática das drogas há pelo menos 30 anos, tentando buscar alternativas à política de drogas atual.

Sua palestra foi no sentido de traçar um panorama histórico sobre as drogas, desnudando escolhas e ideologias em torno de sua proibição, não relacionadas às drogas em si. Inicialmente, destaca a guerra ao ópio, que não foi uma guerra contra as drogas, como a que vemos hoje, mas uma guerra a favor delas, por interesse econômico da Companhia das Índias, pelo interesse de vender ópio à China, que havia sido proibida. O século XX veio a conhecer, então, outra história, a história da criminalização.

O Brasil assume um compromisso com o sistema internacional de fiscalização de drogas e estreita relações diplomáticas e comerciais com os Estados Unidos, adotando um enfoque proibicionista e um modelo norte-americano de guerra contra as drogas. Essa é a tônica da Convenção Única Sobre Entorpecentes.

Segundo o Dr. José Torres, é a primeira vez que se usa, em um documento formal normativo, a expressão “promover cooperação” para uma “luta eficaz contra o tráfico”. Daquele momento em diante, passamos a vivenciar uma guerra contra as drogas e construímos, então, uma política de drogas baseada numa lógica bélica e sanitarista, assentada na ideologia de segurança e defesa nacional, do Direito Penal do Inimigo e da militarização do combate à droga na América Latina. Esse discurso se alia a outro, médico-jurídico moralizador e intervencionista no âmbito privado.

No Estado Novo, entre 1937 e 1945, por sua vez, durante a ditadura de Getúlio Vargas, o Brasil sofreu a influência da Constituição Polaca, inspirada no fascismo italiano e no fascismo polonês. Existe o fortalecimento da relação com trabalhadores, mas de maneira tutelada, aparelhando sindicatos, criando a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e criando o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), para controle e censura da propaganda.

Em plena ditadura varguista, em 1940, elaborou-se o Código Penal (o mesmo de atualmente), que traz, em seu art. 281, o objetivo de controlar a venda e o comércio das substâncias entorpecentes, com pena de reclusão de um a cinco anos. Mas o que nós estávamos vivendo naquela

³ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=30DZDYvf3lU&t=5387s>

época no Brasil? Éramos uma sociedade predominantemente rural, havia uma preocupação maior com o homicídio, o furto, a apropriação indébita, especialmente com delitos patrimoniais. A droga não era uma preocupação midiática, não era uma preocupação social intensa de todos os dias como é hoje, e os médicos forenses e os psiquiatras tomaram à frente, assumiram o monopólio das políticas de saúde pública do controle médico e penal das drogas. É por isso que, a partir de 1940, o Brasil passou a adotar um modelo higienista sanitário, como se reflete no art. 281 do Código Penal.

Naquele momento, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que a pessoa consumidora não é partícipe do crime em nenhuma circunstância. O toxicômano ou simples consumidor habitual é um enfermo que necessita de tratamento, e não de castigo.

Nessa linha, o palestrante faz uma análise política das primeiras décadas do século XX, passando pela Revolução Mexicana e sua constituição de 1917, a Constituição de Weimar, e a construção ainda incipiente de um Estado Social, demonstrando a crise do liberalismo. Porém, esse caminho foi interrompido pela eclosão do nazismo e do fascismo, e somente após a Segunda Guerra Mundial, em 1948, um documento como a Declaração Universal dos Direitos Humanos anunciou uma série de direitos universais e obrigatórios, um compromisso contra os horrores vividos na guerra.

Entretanto, mais uma vez essa história foi interrompida no Brasil. A Ditadura Militar iniciada em 1964 trouxe para nossa convivência a ideologia da segurança nacional, refletindo óbvia e imediatamente na política de drogas. Em 1964, o Brasil se tornou signatário da Convenção Única sobre Estupefacientes e aderiu definitivamente a essa proposta de luta contra as drogas. A nova Lei de Drogas surgiu no Brasil em 1976 (Lei 6.368/1976), equiparando os consumidores aos traficantes.

Importante lembrar, e aqui o palestrante cita a professora Luciana Boiteux (2014), que reprimir o usuário era, também, uma forma de reprimir os opositores ao regime militar.

A flexibilização desse tratamento mais duro ao consumidor só se iniciou com a derrocada também do regime militar, e o Brasil entrou na década de 1980 com esse desafio. Em 1988, foi promulgada uma nova Constituição, a qual estabelece como seus objetivos fundamentais "construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais, promover o bem de todos" etc. Estava lá esculpido em nossa Constituição, que um dos princípios fundamentais do Estado Brasileiro seria a dignidade da pessoa humana.

A partir daquele momento, pontua o palestrante, poderíamos abrir vias para uma nova forma de abordar a questão das drogas, todavia, o que se viu no Brasil foi um recrudescimento da política penal, com a criação da Lei de Crimes Hediondos em 1990, que proibiu a liberdade provisória, a fiança, a graça, a anistia, o indulto, o recurso em liberdade etc. Até mesmo profissionais da saúde que promoviam políticas de redução de danos foram criminalizados à época.

Em 1991, nasceu a Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito, mais um instrumento repressivo no âmbito mundial e, pela primeira vez num instrumento normativo, vinculou-se a questão das drogas a organizações de traficantes, e não mais nos livramos desse paradigma, constituindo-se como a base para o recrudescimento normativo de toda a legislação subsequente.

José Torres observa que o Brasil vive alguns paradoxos, uma vez que, em 1995, houve o surgimento da Lei n. 9.099, a qual traz institutos de alternativas penais, mas em 2006 foi publicada a Lei de Drogas, muito mais repressiva ao traficante, a qual, por sua vez, mantém a criminalização do uso, embora sem pena de prisão.

O palestrante então indaga: “E agora? Continuamos numa política repressiva, violenta, e o que devemos fazer? O Fonape é um espaço para se pensar questões importantes que entrelacem o tema das drogas às desigualdades de gênero, de raça e que apresentem propostas alternativas”.

O desafio está posto a todos e, também, ao Poder Judiciário. José Torres observa que os juízes têm o dever de promover os direitos humanos, de controlar a constitucionalidade e a convencionalidade. Torres lança uma pergunta à plateia: “A criminalização das drogas está sendo útil, idônea e eficaz de alguma forma para conter o consumo, o comércio de drogas?”. Ele lembra que essa política de guerra às drogas tem custado muito. Em 2017, São Paulo gastou quatro bilhões de reais. E o saldo enorme é também de pessoas presas. No Brasil, são 830 mil pessoas presas, um terço vinculado a drogas, no caso das mulheres, cerca de 60% estão presas por causa da Lei de Drogas. E o que aconteceu? Qual é a eficácia disso?

Atualmente, o STF está em vias de tomar uma decisão sobre essa temática. Observando nossa realidade, estamos diante de um Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional e, mesmo assim, os juízes continuam a perpetuar uma criminalização absolutamente seletiva. Como menciona Galeano, o sistema penal é como uma serpente que só pune os descalços.

O palestrante passa, então a mencionar os casos das abordagens racistas, sem critério. Cita a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso “Fernandez Prieto & Tumbeiro vs. Argentina”, que determinou ser a revista pessoal ilícita nessas condições, e isso tem sido também afirmado pelos tribunais superiores brasileiros.

Além desse dado, Dr. Torres lembra que o Brasil está gastando milhões por ano, apreendendo toneladas de drogas, prendendo milhares de pessoas e, ao final, pergunta ele: “Esse modo de enfrentar a questão tem sido útil?”. O palestrante entende que não. Enfim, existe um fracasso da guerra global contra as drogas.

O conferencista assevera que essa política de drogas viola o direito à saúde, estigmatiza o usuário, jogando-o na clandestinidade, privando-o de ações no campo da saúde e, sobretudo, reforçando as desigualdades sociais, impedindo e dificultando a ação das políticas públicas, assistenciais e preventivas. Portanto, é preciso apostar na questão das drogas com políticas de acesso à saúde e em equipamentos de saúde pública.

Torres traz a sua apresentação alguns princípios que exemplificam como a política de drogas é violadora. O princípio da subsidiariedade, segundo o qual só deve uma conduta ser criminalizada se não houver alternativas para lidar com a questão, o que não é o caso quando o tema são as drogas. O princípio da lesividade também é atingido com a política proibicionista, porque a proibição deve existir apenas quando a conduta de alguém viola bem jurídico de terceiro. Depois, é preciso citar o princípio da igualdade. Por que vender bebida alcóolica não é crime, mas vender maconha, sim? Finalizando, menciona o princípio da privacidade e da vida privada que é infringido, com a criminalização do porte pessoal; e o princípio do respeito à diferença descumprido quando se reprova opção moral do indivíduo, que não segue o padrão imposto pelo Estado. O palestrante aproveita a oportunidade para citar Paulo Bonavides, quando diz que “A lesão ao princípio é indubitavelmente a mais grave das inconstitucionalidades, porque sem princípio não há ordem constitucional e sem ordem constitucional não há garantia para as liberdades”.

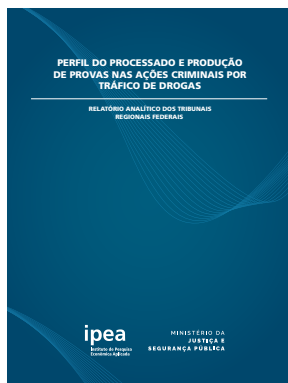
Torres afirma que mudanças têm ocorrido no cenário mundial, como é o caso de Portugal e Uruguai e até dos Estados Unidos, que é o país que comandou essa guerra. Complementa trazendo a leitura de texto de sua autoria, elaborado em 2009, após ter proferido um voto em um caso de drogas para uso pessoal, que diz:

A história é uma constante superação de contradições. No âmbito internacional, os princípios de direitos humanos consagrados nos tratados e convenções internacionais, estão em evidente contradição com uma política de drogas ditada por uma ideologia proibicionista e abstencionista, que também é amparada por tratados internacionais [...]. Assim, a superação dessa contradição é imprescindível, para que seja resgatada a plenitude do sistema de proteção dos DH e para que se possa dar um passo a mais no curso da história.

Encerra sua palestra com a reflexão de Fernando Teixeira de Andrade:

Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já têm a forma do nosso corpo, e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia: e, se não ousamos fazê-la, teremos ficado, para sempre à margem de nós mesmos.

Painel 1: A terceira onda das alternativas penais no Brasil - Inovações necessárias e efetividade

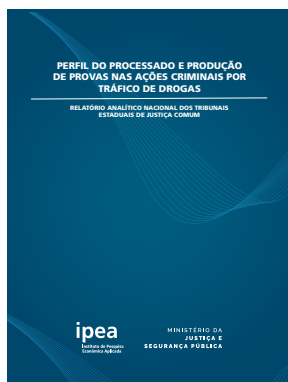


Relatório Perfil do Processado e Produção de Provas nas Ações Criminais por Tráfico de Drogas

Tribunais Federais

Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12375/1/RI_Perfil_do_processado_Tribunais_Federais.pdf



Relatório Perfil do Processado e Produção de Provas nas Ações Criminais por Tráfico de Drogas

Produção Provas

Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12376/1/RI_Perfil_producao_provas.pdf

PAINEL 1:
A TERCEIRA ONDA DAS
ALTERNATIVAS PENAIS
NO BRASIL – INOVAÇÕES
NECESSÁRIAS E EFETIVIDADE



A TERCEIRA ONDA DAS ALTERNATIVAS PENAIS NO BRASIL — INOVAÇÕES NECESSÁRIAS E EFETIVIDADE

Data: 14 de setembro de 2023, das 09h00 às 10h30

Mediação: Douglas de Melo Martins

(Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária)

Painelistas:

Luís Lanfredi⁴ (Juiz Auxiliar da Presidência do CNJ e coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do CNJ)

Marta Machado (Secretária Nacional de Políticas sobre Drogas – Ministério da Justiça e Segurança Pública)

Rafael Velasco (Secretário Nacional de Políticas Penais – Ministério da Justiça e Segurança Pública)

⁴ A fala do Doutor Luís Lanfredi foi utilizada como introdução a este Relatório.

Para a abertura do Painel 1 do 4º Fórum Nacional de Alternativas Penais, intitulado "A terceira onda das alternativas penais no Brasil – inovações necessárias e efetividade", o Doutor Douglas de Melo Martins, presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), mediador da mesa, teceu comentários iniciais sobre a temática, enfatizando a importância da parceria com as instituições ali presentes: a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos (Senad), do Ministério da Justiça e Segurança Pública, e a Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen).

Cada uma dessas organizações tem desempenhado, de diferentes formas, um papel central no debate sobre os principais desafios que se impõem ao sistema punitivo brasileiro. Talvez um dos maiores deles seja justamente o sistema carcerário e seu Estado de Coisas Inconstitucional, tal como reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF n. 347.

Conforme destacado pelo presidente do CNPCP, esse estado está refletido em dados muito preocupantes, que vão desde a superlotação, com unidades prisionais com população acima de sua capacidade em todos os estados da Federação, a episódios de massacres como os vivenciados nos últimos anos em unidades dos estados do Amazonas, no Complexo Penitenciário Anísio Jobim (Compaj), e do Rio Grande do Norte, como o da Penitenciária de Alcaçuz, para citar apenas alguns exemplos. O Brasil também é réu na Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), no "super caso do sistema prisional", que reúne denúncias de violações a direitos em algumas unidades prisionais brasileiras, a exemplo do Complexo do Curado, em Pernambuco, e do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, no Rio de Janeiro.

O cotidiano prisional é marcado por processos de adoecimento físico e mental, pela morte por doenças que praticamente não mais vitimam a população extramuros, como é o caso da tuberculose, por casos de tortura, por alimentos fornecidos sem condições sanitárias adequadas, dentre vários outros aspectos violadores de direitos humanos.

Melo Martins afirma que não há dúvidas de que enfrentar essa realidade é, em parte, fortalecer a política de alternativas penais no Brasil e, portanto, este é um momento privilegiado para pensarmos no que fizemos até o momento, que caminhos foram até então percorridos e que desafios se colocam para o futuro.

O mediador caminha para o final de sua fala provocando alguns questionamentos acerca da política criminal. Como construir uma política de alternativas penais que represente uma resposta satisfatória ao crime e, ao mesmo tempo, enfraqueça a cultura do encarceramento? Como pôr em prática ações e projetos que, de fato, sejam capazes de reduzir a população carcerária, apresentando respostas proporcionais, responsabilizadoras e garantidoras de direitos fundamentais? Ele destaca que os próximos anos conhecerão muitas mudanças no campo da política criminal, e espera-se que as questões colocadas neste fórum, pelos painelistas, estejam na ordem do dia. Caminhar em direção ao fortalecimento da política de alternativas penais é proporcionar arranjos,

espaços de diálogo e de governança entre as organizações, o que já demonstra a importância desta mesa e sua composição plural.

Ao mesmo tempo, demanda engajamento do Poder Legislativo, por exemplo, na aprovação de uma lei que institua o Sistema Nacional de Alternativas Penais, dos Poderes Executivos locais na implementação e manutenção de serviços penais, como as Centrais Integradas de Alternativas Penais (CIAP), e em uma consciência de que a política de drogas no Brasil tem merecido revisão, considerando que, até o momento, ela tem produzido níveis altos de encarceramento sem necessariamente reduzir o uso problemático de drogas ou mesmo o mercado ilícito de entorpecentes e toda a violência em torno de sua proibição e clandestinidade.

Após essas ponderações, Dr. Douglas passou a palavras aos painelistas da mesa.

Marta Machado

(RELATORIA EXTRAÍDA DA PALESTRA DISPONÍVEL NO CANAL DO YOUTUBE DO CNJ)⁵

A Dra. Marta Machado, secretária nacional de Políticas sobre Drogas e palestrante do Painel 1, inicia sua fala agradecendo pelo convite, cumprimento as autoridades e expressando entusiasmo pela escolha do tema do evento.

A painelistas segue ponderando que é preciso uma gestão sobre drogas e sistema de Justiça Criminal de forma séria, com base em evidências e com o intuito de buscar estratégias interinstitucionais e inovadoras. Ela ainda aproveita a ocasião para parabenizar o CNJ pelo protagonismo nos avanços normativos e de parâmetros técnicos para o aperfeiçoamento do Sistema de Justiça Criminal e dos serviços de alternativas penais com o Programa *Fazendo Justiça*.

A secretária Marta se refere ao julgamento da ADPF n. 347, destacando a necessidade de enfrentar a generalizada violação de direitos humanos no âmbito do sistema prisional. Lembra que o Brasil é signatário de diversos documentos internacionais, incluindo as chamadas "Regras de Tóquio", e que, portanto, precisa aplicar medidas internas que enfrentem o uso da privação de liberdade em todas as fases da administração da Justiça, sobretudo no que diz respeito às prisões provisórias, que seguem sendo um grande desafio para todos.

⁵ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=t0xFhtFBFls&t=7541s>

Nesse sentido, lembra, as alternativas penais se apresentam como um caminho necessário e urgente para construir um Sistema de Justiça Criminal mais justo, adequado e responsável e que possa fazer frente aos efeitos deletérios do superencarceramento.

A secretária passa a apresentar dados do sistema prisional, procurando demonstrar que a maioria da população prisional é negra, pobre, com baixa escolaridade e composta por desempregados ou por pessoas que trabalham em empregos informais. Ela lembra, ainda, que um número significativo da população carcerária responde a processos criminais relacionados à Lei de Drogas.

Assim, coloca-se como urgente outro tratamento penal sobre as drogas, que vêm, histórica e hegemonicamente, produzindo assimetrias de gênero e de raça que muitas vezes se sobrepõem.

Marta Machado defende que é essencial a elaboração de estratégias para acolhimento e tratamento dessas pessoas e para a responsabilização adequada por meio de alternativas penais ou de outras medidas em liberdade e que esse é um dos maiores desafios para os operadores da Justiça Criminal e para os gestores públicos estaduais e federais. A painelistas foca a peculiaridade das mulheres, lembrando que, de um total de 30.000 mulheres presas, mais da metade (15.830) estão presas por algum crime ligado à Lei de Drogas. Ela lembra que, quando falamos dessas mulheres, é importante ressaltar que estamos falando de uma parcela da população que é vulnerabilizada de diversas formas por contextos de desigualdade e exclusão social e, nos últimos anos, pela falta de ações coordenadas no campo da promoção da cidadania e da proteção social, pela falta de financiamento da rede de cuidado e saúde e, também, por uma política de repressão a drogas focada em violência, e não em inteligência e informação.

Nesse contexto, Marta pontua que, logo no começo da sua gestão, a Senad lançou a “Estratégia Nacional de Acesso a Direitos para Mulheres na Política sobre Drogas” e criou um grupo de trabalho composto por nove ministérios e algumas secretarias do Ministério da Justiça, dentre as quais a própria Senappen, que tem como objetivo propor ações voltadas a diferentes grupos de mulheres que são vulnerabilizadas pela política de drogas, destacando aquelas que usam drogas e que têm mais dificuldade que os homens para acessar serviços, pois enfrentam mais estigma e enfrentam mais violência, especialmente a violência sexual. A secretária também ressalta um contingente importante de mulheres que estão presas pelo tráfico de drogas, mas que são vítimas de redes internacionais de tráfico de pessoas, e de mulheres que perdem seus filhos para a violência institucional.

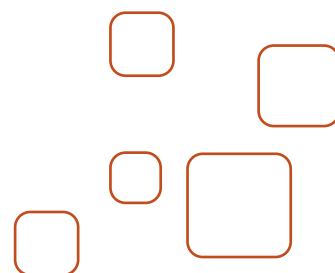
A secretária destaca que é prioridade da Senad lidar com a reparação dessas violências e violações de direitos decorrentes da política de drogas. Assim, além das mulheres, sejam elas cis ou trans, é prioridade lidar com a juventude negra e periférica, a população indígena das comunidades tradicionais, crianças, adolescentes e pessoas em situação de rua. A reconstrução da política sobre drogas depende, também, da produção de dados confiáveis, nesse sentido, Marta

cita o estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), publicado em 2023, que se dedicou a entender o perfil do processado e dos processos criminais por tráfico de drogas no Brasil em âmbito federal e estadual, um estudo que tem uma abrangência inédita e cobre mais de 4.000 autos processuais por tráfico de drogas sentenciados no primeiro semestre de 2019, no âmbito de tribunais regionais federais e tribunais estaduais.

A palestrante pontua que o referido estudo chega a conclusões que reforçam aquelas a que chegaram outras pesquisas já realizadas sobre a temática no Brasil. A maior parte dos réus são jovens negros que foram presos em flagrantes acontecidos na rua, não são resultado de investigações policiais mais robustas e, portanto, não têm alcançado figuras mais importantes na cadeia do crime. Além disso, a pesquisa aponta uma diferença na compreensão dos magistrados sobre o que seria uso e o que seria tráfico, o que dá abertura a vieses discriminatórios.

Assim, Marta fecha essa primeira reflexão afirmando que é urgente a mobilização dos diferentes poderes da República para a formulação de alternativas ao tratamento penal sobre drogas e para o fortalecimento de abordagens integradas que respeitem os direitos fundamentais e contribuam para a construção de uma sociedade mais inclusiva. Diante do exposto, ela destaca que os elementos apresentados em sua fala não podem ser entendidos como antítese da construção de um Sistema de Justiça de Segurança Pública, mas que também sejam lidos como mecanismos mais eficientes no combate ao crime organizado.

A palestrante segue argumentando que o aumento da população carcerária no país, simultaneamente ao fortalecimento das organizações criminosas, é sinal da ineficiência do modo como, atualmente, funciona a política criminal, afirmando que é preciso pensar em políticas intersetoriais, envolvendo, também, o campo da saúde pública, razão pela qual a Senad também tem firmado convênios com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).



Rafael Velasco

(RELATORIA EXTRAÍDA DA PALESTRA DISPONÍVEL NO CANAL DO YOUTUBE DO CNJ)⁶

Dr. Rafael Velasco, secretário nacional de Políticas Penais, inicia sua fala afirmando que o Brasil tem apostado na política de construir novas vagas para o sistema prisional e que isso não tem se mostrado sustentável. Ele afirma que, regularmente, há um crescimento do número de presos no Brasil, numa medida entre 30.000 e 50.000 pessoas ao ano. Mesmo criando vagas, esse movimento não acompanha aquele de inserção de novas pessoas nas unidades prisionais. Assim, ele afirma: "há 470 mil vagas no sistema prisional, e hoje temos em células físicas 648.000 pessoas. Então, a diferença é objetivamente o déficit". Esse aumento de número de pessoas presas representa um incremento, para o Estado Brasileiro, de 900 milhões de reais ao ano.

O painalista ressalta, então, que é preciso investir em alternativas penais, por se mostrarem mais eficazes para lidar com diversas situações. Ele cita o caso de usuários de entorpecentes que, muitas vezes, entram no sistema prisional e acabam aderindo a facções criminosas.

Para resgatar essa aplicabilidade das alternativas penais, na terceira onda dessa política, Velasco lembra que é necessário fazer reformas no Código Penal, de Processo Penal e da Lei de Execuções Penais. Ele relata sua experiência como policial penal, ao lidar com presos em regime semiaberto, quando percebia não fazer qualquer sentido liberar presos pela manhã para o trabalho e recebê-los à noite apenas para dormir no sistema prisional, quando já existem tecnologias de fiscalização eficazes para saber onde a pessoa está ao longo de todo o dia, meio este que, segundo ele, é bem mais barato que o sistema prisional.

Em continuidade ao disposto, Velasco afirma que a Senappen investe cerca de 50 milhões de reais por ano em alternativas penais, mas que não tem condições de manter a política de alternativas penais nos estados. Essas entidades precisam assumir a execução da política, para que ela tenha continuidade. O papel da Senappen é, portanto, de fomento.

De acordo com o painalista, há um investimento desde o atendimento à pessoa custodiada, nas audiências de custódia, quando a equipe (psicólogos, advogados, assistentes sociais etc.) produz subsídio para qualificar a decisão do juiz, a posição do Ministério Público e do defensor para o melhor direcionamento de cada caso. Entretanto, ele pondera que, hoje, a Senappen só

⁶ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=t0xFhtFBFls&t=7541s>

consegue investir nesse tipo de serviço nas capitais. Ademais, tem-se investido em Centrais de Alternativas Penais e equipes específicas para as Centrais de Monitoração Eletrônica.

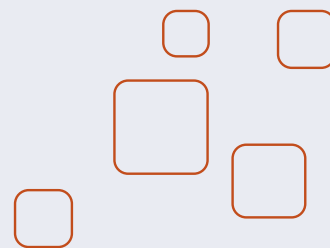
O secretário pondera que, apesar de haver investimento, por vezes se percebe uma dificuldade de execução dos recursos nos estados que não desenvolvem uma política, de fato, de alternativas penais. Ele cita um exemplo: "Os estados costumam ter facilidade para executar as verbas da monitoração eletrônica. Porém, ao não investir em acompanhamento por equipe multidisciplinar, a pessoa monitorada acaba não sendo encaminhada a serviços de educação ou a outras políticas de empregabilidade. Assim, acaba reincidindo na prática do crime e alimentando novamente o sistema prisional". O painelistas menciona que há estados que receberam verba específica para contratar equipe das centrais de acompanhamento, mas que não executaram nem 1% do valor, por não acreditarem na política de alternativas.

Então, Velasco conclui que, nessa terceira onda das alternativas penais, a principal dificuldade para a política tem sido a falta de capacidade de execução dos valores repassados pela Senappen aos estados, pois, segundo ele, os recursos disponíveis poderiam ser mais bem empregados.

Finalizando sua intervenção, o painelistas afirma que está oferecendo cursos de formação para todos os servidores que atuam nas alternativas penais, sobretudo gestores nos estados, por entender que, enquanto os gestores não compreenderem essa política, não serão capazes de executá-la de modo qualitativo.

PAINEL 2:
(RE)PRODUÇÃO DAS
DESIGUALDADES DE RAÇA
E DE GÊNERO NO CONTEXTO
DA POLÍTICA DE DROGAS

5 PAINEL 2



(RE)PRODUÇÃO DAS DESIGUALDADES DE RAÇA E DE GÊNERO NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE DROGAS

Data: 14 de setembro de 2023, das 10h30 às 12h00

Mediação: Karen Luise Souza

(Juíza auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça)

Painelistas:

Deise Benedito (Mestre em Direito e Criminologia pela Universidade de Brasília. Ex-perita do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura)

Livia Casseres (Coordenadora-geral de Projetos Especiais sobre Drogas e Justiça Racial da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos – Ministério da Justiça e Segurança Pública)

Dando início ao Painel 2, chamado "(Re)produção das desigualdades de raça e gênero no contexto da política de drogas", a juíza auxiliar da Presidência do CNJ, Doutora Karen Pinheiro, mediadora da mesa, teceu os seguintes comentários sobre a temática.

As drogas são substâncias notadamente sociais, um fenômeno histórico com múltiplas dimensões. Pode-se dizer que a humanidade tem uma longa convivência com as drogas – os psicotrópicos. Há milênios, as substâncias psicoativas, contemporaneamente intituladas drogas, são empregadas em diversas situações, indo desde festas romanas até rituais indígenas. Além disso, as drogas estão presentes em numerosas dimensões da vida social, mobilizando mercados nacionais e internacionais, culturas, religiões etc.

No século XX, os psicotrópicos passaram a ser rotulados pelos Estados como substâncias lícitas e ilícitas, gerando, entre outras coisas, proibições relativas ao uso de determinadas drogas. No caso brasileiro, o proibicionismo associado ao Direito Penal tem se mostrado um propulsor ímpar do encarceramento em massa. A política antidrogas tem na Lei n. 11.343/2006 uma força motriz que auxilia na superlotação das unidades prisionais com os "velhos perfis de sempre" – jovens, pobres, negros e periféricos – e com as mulheres. Segundo dados do Infopen (2012-2022), a população carcerária é majoritariamente masculina (94,52%) em relação às mulheres (5,48%). Isso não deve descartar uma preocupação com o crescimento do encarceramento feminino no Brasil, especialmente, em função da tipificação penal do tráfico de drogas.

No caso brasileiro, as desigualdades de gênero, instrumentalizadas por uma sociedade dual, patriarcal, são produtoras de comportamentos sexistas, racistas e das múltiplas violências e exclusões impetradas contra os corpos femininos e, em especial, sobre as mulheres negras. Os marcadores sociais que atravessam as experiências das mulheres tornam latentes, visíveis, as intersecções entre gênero, raça, classe, orientação sexual, etnia e tantas outras marcas que conformam os variados espaços das relações de poder no campo da diversidade humana, portanto, do aprisionamento das mulheres.

É imprescindível que o poder público promova espaços de interlocução democráticos, envolvendo os diversos atores no aprimoramento de políticas capazes de frear o encarceramento, uma ferramenta forjada para a (re)produção de desigualdades e de violências. Ainda nessa direção, os diálogos devem oferecer soluções para administração de conflitos, pautados na responsabilização dos indivíduos, aderência a normas e regras sociais, mas, igualmente, o amplo e equânime acesso a serviços públicos já instituídos para a fruição de seus direitos fundamentais. É nesse cenário que as alternativas penais se mostram, conforme ampla literatura nacional e internacional publicada pelo CNJ, ferramentas metodológicas com espectro socializador e normalizador com potencial de frear desigualdades e vulnerabilidades acentuadas pelas teias do poder penal (p. ex., prisões e monitoração eletrônica).

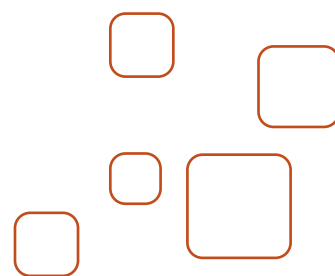
O fortalecimento do Estado Penal produz gigantescas desigualdades sociais. Além disso, aumenta sobremaneira nosso fosso quanto às bases republicanas do Estado Democrático de Di-

reito, percebido apenas teoricamente em nossa Constituição Federal (1988). Assim, formas “tradicionais” de aplicação da justiça criminal brasileira (prisões) geram e perpetuam esquemas de seletividade penal para, de forma contínua e crescente, alimentar o sistema prisional, explicitando que a transição para o regime democrático não significou o fim da produção de desigualdade no âmbito da justiça criminal.

Na direção de enfrentamento das seletividades penais, a política de drogas requer avanços normativos, atualmente em debate, fazendo que indivíduos específicos, em função de substâncias específicas, deixem de lotar as prisões. É preciso, pois, como expressa Angela Davis, fomentar outras possibilidades para que as prisões ocupem espaços cada vez menores em nosso cenário social e psíquico. Em outras palavras, não buscaríamos substitutos para a prisão semelhantes à prisão, como a prisão domiciliar monitorada por tornozeleiras eletrônicas. Em vez disso, colocando o desencarceramento como nossa estratégia global, tentaríamos imaginar um *continuum* de alternativas ao encarceramento – a desmilitarização das escolas, a revitalização da educação em todos os níveis, um sistema de saúde que ofereça atendimento físico e mental gratuito para todos e um sistema de justiça baseado na reparação e na reconciliação em vez de na punição e na retaliação.

Certamente, há ainda um longo caminho a ser construído para reverter as violências exercidas contra grupos que povoam o cárcere em função de substâncias rotuladas como ilícitas pelo Estado – jovens, negros, pobres, periféricos e, também, mulheres –, lembrando que o investimento em respostas retributivas e punitivas são incapazes de dar conta da complexidade das drogas enquanto fenômeno social.

Dito isso, passou a palavra às painelistas.



Deise Benedito

(TEXTO DE AUTORIA PRÓPRIA)

A POLÍTICA DE DROGAS E A POPULAÇÃO NEGRA NO BRASIL: DE TRAFICADOS A TRAFICANTES

Introdução

Para abordar a reprodução das desigualdades de raça e gênero no contexto da política de drogas, considere fundamental iniciar revisitando o processo de escravização de africanos no Brasil, partindo do Tráfico Transatlântico de Escravos e sua proibição em 1831, em função da pressão da Inglaterra pelo fim do Tráfico de Escravos.

Os africanos e africanas ingressam no Brasil na condição de mercadoria responsável pela movimentação da economia durante o período colonial e o império, substituindo a mão de obra dos povos indígenas, os primeiros que tiveram contato com a violência promovida pelos portugueses, em sua busca de invasão e ocupação das terras já habitadas, por meio das práticas de tortura e extermínio, que se perpetuam até os dias de hoje. Os povos africanos, vítimas da destituição dos vínculos familiares, por causa da imigração forçada, traficados e "retraficados" internamente, foram parte de inventários e inúmeras transações durante os séculos XVI e XIX. É fundamental abordar as consequências nefastas da escravidão no Brasil e a incoerência com a questão da guerra às drogas no país.

1. Ordem escravocrata

Após a invasão pelos portugueses, iniciou-se por volta da década de 1530 o processo mais horrendo e cruel da história, o qual ocorreu, inicialmente, com a escravização dos povos indígenas, os primeiros a terem sua "liberdade" retirada, os primeiros torturados, presos, e os jovens, os primeiros a serem exterminados. As mulheres indígenas foram as primeiras despersonalizadas pela atuação do patriarcado português autoritário e violento e, ao longo dos séculos XVI e XVII, a escravização dos indígenas foi sendo substituída pela dos africanos, trazidos à força por meio do tráfico negreiro.

1.1. O Brasil nasce com o degredo

O degredo funcionou como uma forma de punição criminal. Tratava-se de enviar para as terras recém - "descobertas" pessoas condenadas pelo governo português, banidas para um local distante como forma de cumprimento de pena, que poderia ser em caráter definitivo ou por um período. Tal tipo de "sentença" foi largamente utilizado pela Coroa Portuguesa, prevista nas Ordenações Filipinas. Assim, a Coroa, de uma única vez, livrava-se dos criminosos condenados, mandando-os para cumprir a pena bem longe, e ajudavam no povoamento do território brasileiro. Homens e mulheres, criminosos e pecadores tiveram de recomeçar suas vidas e se adaptar longe do meio social em que viviam, tornando-se útil para a colonização.

Assim define Simeia Maria de Souza Torres (2017): a ideia do degredo era afastar os desajustados que atrapalhavam o bom funcionamento da sociedade. Com esse banimento, ao mesmo tempo que se aplicava a punição e se buscava a correção do indivíduo, livrava-se determinada comunidade dos "maus sujeitos". Estes eram retirados do convívio social e banidos para longe e pelo maior tempo possível. Esta era a expectativa das autoridades. Porém, não foram poucos os casos de degredados que, a partir desse tipo de pena, reorganizaram suas vidas nos locais durante o degredo e se reorganizaram para prática das atividades criminosas pelas quais foram inicialmente condenados.

Geraldo Pieroni, um dos mais destacados estudiosos sobre o degredo, destaca a importância dos degredados para a formação da sociedade brasileira:

Durante três séculos, em Portugal, o degredo foi uma prática muito utilizada pelo Antigo Regime e, no Brasil desde a chegada dos primeiros reinóis em 1500 até a independência em 1822, esta punição jamais deixou de ser praticada, tendo, evidentemente, períodos de maior intensidade (Pieroni, 1999, p. 65)⁷.

Há de se destacar que a presença feminina não era rara entre condenados ao degredo. Como destacam Laroca e Martins (2022, p. 34):

As mulheres, em geral, eram encaminhadas à colônia para o restrito mercado matrimonial de mulheres brancas. Muitas degredadas solteiras eram aconselhadas a se casar com homens que ocupassem as terras para formarem famílias e aumentarem a população. Ocorreu também a presença de mulheres não degredadas acompanhando seus maridos degredados.

⁷ Pieroni (1999) encontrou essa informação em uma nota manuscrita, contida na página 183 do "Regimento de 1640".

No caso das mulheres, muitas eram perseguidas por práticas malvistas pela sociedade e, principalmente, pela Igreja. Muitas assim agiam justamente por buscarem soluções para problemas pessoais ou de outrem.

1.2. O tráfico transatlântico de escravos

O comércio transatlântico de escravos transportou entre 10 e 12 milhões de africanos escravizados através do Oceano Atlântico para as Américas entre os séculos XVI e XIX. Em outras três etapas do chamado comércio triangular, encontrava-se o comércio de armas, têxteis e vinho enviados da Europa. Também eram enviadas pessoas escravizadas da África para as Américas, para trabalhar com a plantação de cana-de-açúcar, a ser destinada para a Europa.

Através do Atlântico a propriedade humana foi transportada. As rotas mais comuns formaram o que hoje é conhecido como "Triângulo Comercial", conectando a Europa, a África e as Américas. De 1560 a 1850, cerca de 4,8 milhões de escravos foram transportados para o Brasil; 4,7 milhões foram enviados para o Caribe; e pelo menos 388 mil, ou 4% dos que sobreviveram à Passagem Média, chegaram à América do Norte. Entre 1700 e 1808, anos mais ativos do comércio internacional de escravos, os traficantes transportaram cerca de 40% dos africanos escravizados em navios britânicos e americanos.

Destaca-se que o tráfico transatlântico de africanos desempenhou um papel fundamental nesse império de bens. Livros contábeis, cartas, registros alfandegários e outras fontes primárias revelam seu envolvimento no comércio de bens consumidos e produzidos por trabalho escravo, incluindo açúcar, melaço, mineração, agricultura e grãos. O tráfico transatlântico se constituiu em extraordinário império financeiro, um complexo sistema comercial que dependia da instituição da escravatura.

Os navios negreiros foram especificamente concebidos para transportar o maior número de homens, mulheres e crianças africanas, podendo ser considerados "centros de detenção provisória marítimos", uma vez que essas pessoas se encontravam privadas de liberdade. Nos porões dos navios negreiros que atravessavam o Oceano Atlântico, milhões de africanos aprisionados experimentaram pela primeira vez o que significava ser definidos e tratados como bens móveis. No contexto da escravatura do Novo Mundo, milhões de africanos foram enviados da África para as Américas, e essa dispersão de africanos pelas Américas é o que hoje é conhecido como Diáspora Africana (Rotimi et al, 2016). A maioria dos africanos foi separada de suas famílias, despojada de seus nomes, identidades e de sua cultura.

Uma vez a bordo, os tripulantes segregavam os africanos escravizados por gênero e, depois, acorrentavam-nos e acondicionavam-nos uns aos outros nos porões dos navios. Os africanos e africanas suportaram vários meses de temperaturas extremas, clima severo, submetidos a cas-

tigos físicos, humilhações públicas, expostos a doenças contagiosas, como sarna, tuberculose e escorbuto, com alimentação insuficiente, superlotação, ausência de ventilação, pouco acesso a água potável e pouca exposição ao sol. Qualquer semelhança com as condições dos presídios brasileiros e centros de detenção provisória não é mera coincidência.

Os capitães acorrentavam os homens por períodos mais longos para evitar rebeliões; e as mulheres escravizadas muitas vezes sofriam violência sexual por parte dos tripulantes. As taxas de mortalidade foram particularmente elevadas durante os primeiros séculos do comércio transatlântico, antes que a tecnologia marítima melhorasse, encurtando a duração da viagem total. As condições que milhões de africanos suportaram durante a travessia para a escravização no Brasil constituem um dos maiores exemplos na história em que seres humanos infligiram sofrimento desumanizante a outros seres humanos.

1.3. Escravidão no Brasil

Durante o século XVIII, o Rio de Janeiro tornou-se um dos principais portos vinculados ao tráfico transatlântico de africanos, seguido por Salvador e Pernambuco.

A partir da descoberta das minas de ouro e diamantes nas Minas Gerais, ocorreu um grande impulso na economia no Brasil. Em decorrência desse crescimento, houve a ascensão social e econômica dos homens de negócio do Rio de Janeiro, "constituindo-se como uma elite verdadeiramente nova, apartada em sua maioria da antiga nobreza da terra" (Sampaio, 2007, p. 253).

O Brasil tornou-se o maior produtor mundial de açúcar da época. No fim do século XVII, com o declínio das exportações de açúcar, a economia extrativista da colônia adentrou o ciclo do ouro, sempre sob a administração colonial portuguesa. As atividades mercantis durante o século XVIII cresceram, surgindo uma nova elite diferenciada, composta de comerciantes, uma elite voltada à agricultura, que, ao longo do tempo, foi se fortalecendo cada vez mais e, assim, controlando os mercados voltados aos bens urbano, linhas de crédito e, obviamente, à frente do tráfico e do comércio de africanos escravizados.

Até 1888, a escravidão era institucionalizada e, portanto, contava com o apoio de toda a engrenagem estatal para garantir o direito de propriedade sobre homens e mulheres expostos, negociados, utilizados e descartados como objetos. A passagem dramática entre duas formas de escravidão pode ser vista deste modo: exige a tortura física e psíquica cotidiana, além de jornadas exaustivas de trabalho.

Assim, Schwartz (2018) aponta que a escravidão de africanos no Brasil pode ser definida como uma arqueologia da violência, uma vez que a rotina de trabalho e o trato que os africanos recebiam traziam uma gama de violências diárias. Elas afirmam que o trabalho era exaustivo, e as punições, como o açoitamento, eram símbolos dessa violência. Além da obediência obtida por

meio da violência, a sociedade colonial colocava o africano escravizado como uma figura marginalizada e inferior, uma vez que ele não tinha autonomia sobre sua vida.

1.4. A construção da identidade criminosa negra durante a escravidão no Brasil

A violência perpetrada contra os escravos e escravas os motivavam a procurarem formas de resistência à escravidão; assim, entre as formas praticadas, estavam o suicídio, as fugas e as rebeliões, por exemplo. Diante do aumento das fugas e com o surgimento, no Brasil, dos primeiros jornais em cidades como Rio de Janeiro, Bahia e Recife, estes passaram a redigir, com espontaneidade, anúncios relativos a vários objetos ou a vários sujeitos, destacando-se anúncios referentes a escravos que se encontravam à venda, disponíveis para aluguel e na condição de foragidos. Muitos desses jornais no século XIX passam a utilizar expressões africanas, como mucama, banzo, cangulo, banguelo.

Esses sujeitos anunciados não eram anônimos; pelo contrário, era praticamente raríssimo o escravo que não era designado pelo nome – obviamente, pelo nome cristão. Também não eram raros os anúncios que os definiam como coisas – “peça de Guiné” –, assim como alguns anúncios de venda, leilão e aluguel. O africano na condição de escravizado é reduzido a um animal, quando definido como “cabra”.

Por meio da descrição identificadora das figuras escravizadas no Brasil, nos anúncios de “escravos fugidos” descritos, para maior facilidade de “captura”, por seus traços físicos e, também, por sua forma de se expressar, destaca-se o formato do tórax, da cabeça, das mãos, dos pés, das nádegas, dos olhos, do nariz, dos lábios; e também de trajes; adornos, tatuagens ou sinais ou cicatrizes relativas a origens tribais, de cortes de cabelo; de formas de barba, descalço com a trouxa ao ombro, bem como o uso do “Pito de Pango”. Incluem-se aqui os sinais de castigos praticados por parte de senhores por vezes sádicos, afinal, não foram poucos os escravos que fugiram à procura não só de liberdade absoluta, mas, também, de bons senhores. O mais interessante é que tais informações sobre as características físicas de escravos foragidos passaram a compor a identidade criminosa negra no Brasil, sendo, posteriormente, utilizadas na elaboração dos boletins de ocorrência policiais nas delegacias de polícia (Benedito, 2006).

A crueldade praticada nos castigos infringidos aos escravos deixava marcas nas nádegas, nos pés, mutilação dos membros, além de cicatrizes no rosto, queimaduras no corpo, ausência de dentes e língua cortada. Vejamos estes anúncios abaixo (Freyre, 1979):

No dia 10 de fevereiro de 1845 foge do Recife um preto de nome Joaquim, de nação Moçambique, altura regular, seco de corpo; “tem uma das pernas um tanto arqueada para fóra, um callo no alto da cabeça de carregar peso, um tanto fula, gosta de jogar os dados, pois que tem sido encontrado a jogá-los na Ribeira, he muito disfarça” (D. P., 15-2-45).

Félix, cabra, 40 anos, carreiro, baixo, seco, cara descamada, barba rara, tem “pernas um pouco arqueadas, uma cicatriz na garganta de um talho que deu em si, he gago, foi escravo do Capitão Manoel Bezerra de Vasconcelos e fugiu de Boa-Viagem” (D. P., 14-2-31).

Em diversos anúncios, aparecem o traço identificador do escravo foragido e a marca de surra, a ferida ou cicatriz, conforme podemos observar a seguir:

Carolina, crioula, idade mais ou menos dezessete anos, refeita de corpo, altura regular, levou quando fugiu “um vestido de chita azul de xadrês” e nó pé direito uma argola de ferro “por haver ha pouco tempo cometido a mesma fuga...” (D. P., 10-3-34).

Germano, 17 para 18 anos, bem preto, cabeça pequena e afunilada, conservando sempre o semblante tristonho, pés grandes, pernas compridas e “nas nádegas marcas de castigo muito recente”. Germano, aliás, fugira com “uma corrente no pescoço” (D. P., 6-4-70). Com o preto Germano, também ganhara o mato o escravo Gregório, moleção de 16 anos, muitos sinais de queimadura pela barriga e “marcas de castigo pelas nádegas”.

Nesses anúncios, as pequenas biografias expõem as faces ocultas da inusitada vida escrava, a composição de fisionomias selvagens e grosseiras, corpos quase que totalmente despidos, oriundos da barbárie do continente africano.

1.5. O controle penal do escravizado

Durante o período de vigência das Ordenações Filipinas, em razão de ser exercido sobre o escravo ou escrava o direito de propriedade, na área civil, este figurava simplesmente como objeto da relação jurídica. Na esfera penal, o cativo figurava como sujeito e objeto da relação jurídica na qualidade de coisa, visto que sua situação material era de comprado, vendido, alugado, emprestado

etc. Porém, sem sua “liberdade”, do ponto de vista do ordenamento jurídico, encontrava-se perfeitamente integrado à sociedade e respondia como pessoa “livre” por seus crimes, sendo, inclusive, sentenciado pela mais grave falta que um súdito podia cometer: o crime de lesa-majestade.

Na tradição do Direito português, o cativo de africanos e descendentes permaneceu como uma instituição lícita, por meio de um conjunto de leis específicas voltadas a tratar dos casos jurídicos que envolviam os escravos e escravas, já que no Brasil não ocorreu a elaboração do Código Noir⁸. No título 60, impunha a pena de açoites públicos “a qualquer pessoa” que furtasse, “valia de quatrocentos réis e daí para cima”, e para os escravos açoites *com baraço* (laço passado em volta do pescoço do condenado) e pregão (a proclamação em voz alta pelo carrasco da culpa e da pena), mesmo que furtasse “valia de quatrocentos réis para baixo”.

Ainda no Livro V, havia uma lei específica para a punição exemplar dos escravos que atentassem contra a vida de seus senhores, mesmo que em legítima defesa. O título 41 dispunha que, antes de ser executado “por morte natural na forca para sempre”, o escravo ou escrava que matasse “seu senhor ou o filho de seu senhor” teria suas carnes apertadas por tenazes ardentes, e as mãos, decepadas. Caso o cativo, mesmo sem ferir o senhor, arrancasse contra ele uma arma, seria açoitado publicamente e teria uma das mãos cortadas.

A preocupação referente ao controle e à repressão aos escravos, no ano de 1831, meses após a abdicação de Pedro I, tornava-se mais eficaz, por causa do presidente da província e da Câmara da Cidade do Rio de Janeiro. Um dos problemas apresentados era que havia um número elevado de escravos, de vários lugares, reunindo-se, fazendo “algazaras”, “tumultos”, sendo, nesse sentido, dignos de maiores vigilância e controle, uma vez que outros grupos de escravos também saíam às ruas para realizar afazeres para seus senhores.

A condição de ser escravo seria ocupar o mais baixo nível da hierarquia numa sociedade organizada “escravocratamente”, em razão de uma ordem que transcendia às relações pessoais. Era mais precisamente no momento do julgamento e da prática da punição de um crime, a possibilidade do desprezo, da desumanização. Para o mesmo crime, havia a aplicação de sentenças físicas mais cruéis e degradantes, com extrema violência. Tal característica, prevista no texto das Ordenações Filipinas de 1603, permaneceu vigente no Código Criminal do Império do Brasil de 1830, com raízes luso-brasileiras na nação que se tornou independente, mantendo-se fiel à instituição da escravidão africana.

⁸ O *Code Noir*, um decreto real baixado em 1685 por Luiz XIV, legislava a respeito do regime interno das colônias francesas, conferindo especial atenção à vida dos escravos e suas relações com os senhores. Seus 60 artigos não abrangiam apenas a escravidão, pois tratavam, também, da obrigatoriedade da observação da religião católica, contudo, regulamentavam temas como os casamentos de escravos, os direitos dos libertos, as indenizações a senhores e as punições de cativos criminosos.

2. A maldição africana no Brasil — *djamba* (pito de pango)

No ano de 1830, período imperial, intensificaram-se a criminalização e a repressão sobre a população escravizada a partir do uso de plantas, indiscutivelmente ligadas à cultura africana, principalmente aquelas oriundas de Angola. Tal planta era conhecida pelos seguintes nomes: *djamba*, *aliamba*, *bongo*, *cangonha*, *diamba*, *ganja*, *gongo*, *liamba*, *maconha*, *marigonga*, *maru-amba*, *namba*, *pango* e *riamba*. Sua utilização era feita com “cachimbos feitos de coco ou cabaça com água”, também conhecido como *narguilé*, objeto de origem persa que se difundiu pelo continente africano com a islamização das sociedades que lá viviam a partir do século VII.

A repressão e a violência nutridas contra o uso da *djamba* por africanos escravizados promoveu a criação, em 4 de outubro de 1830, da primeira lei que penalizava o uso do “pito de pango”, chamada de *djamba* ou *maconha*, cujo art. 7º regulamentava a venda de gêneros e remédios pelos boticários:



POSTURAS DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO SEÇÃO PRIMEIRA SAÚDE PÚBLICA TÍT. 2.º SOBRE A VENDDA DE GÊNEROS E REMÉDIOS E SOBRE BOTICÁRIOS § 7.º É proibida a venda e o uso do Pito do Pango, bem como a conservação dele em casas públicas: os contraventores serão multados, a saber o vendedor em 20\$000, e os escravos, e mais pessoas que delem usarem, em três dias de cadeia.

O primeiro registro sobre o consumo da *maconha* no Brasil é datado de dezembro de 1777, na Capitania de São Paulo. A Inquisição de Lisboa recebeu a denúncia:

A parda Brígida Maria e seu amásio, Roque, natural de Angola, faziam danças chamadas “calundus”, tangendo viola e pandeiro, “fazendo muitos trejeitos e mudanças, dando a cheirar todos os circunstantes certo ingrediente que tinha em uma folha de flandres e que ficavam absortos e fora de si, e ensinava a Brígida que as almas dos mortos se introduziam nos novos. Dizia mais que o “calundu” era o melhor modo de dar graças a Deus, e convidava a todas as pessoas da fazenda para vir ao “calundu” e se alguma se escusava, lhe dava a cheirar e lhe chegava aos narizes uma erva com a qual ficavam absortos e fora de si e esquecidos das obrigações de católicos e entravam na mesma dança (Mott, 1986, p. 116).

Cabe destacar que a *Cannabis Sativa*, durante o século XV, foi amplamente cultivada na Europa, nas regiões de Bordéus e da Bretanha, na França, em Portugal e na África. O cânhamo era destinado

à confecção de cordas, cabos e velas, e servia como material de vedação dos barcos, que inundavam com frequência durante as longas navegações, e em seus porões encontravam-se centenas de africanos na condição de escravizados. O produto obtido das fibras do cânhamo era dotado de rigidez e elasticidade, proporcionando às caravelas uma grande velocidade. O decreto do rei D. João V, de 1656, comprova que o incentivo à produção de maconha foi uma política de Estado.

Durante o período do Brasil Colônia, a sociedade era baseada nos latifúndios, fazendo suas leis dentro de seu território. Havia até alguns senhores de escravos que permitiam que escravos consumissem a *djamba*, ao passo que outros não o faziam, o que dependia de região para região (Mott, 1986).

A *djamba*, ou maconha, era utilizada em diversos ritos religiosos no continente africano, como explana Saad (2013), para quem a *djamba*, era considerada uma forma de aproximar seres terrenos dos não terrenos, facilitando o contato com os espíritos e divindades. Durante o tráfico lítico dos africanos para o Brasil, veio também a *djamba*, e sua utilização fazia parte da vida dos escravizados e dos libertos.

O Código Criminal de 1830 não fazia menção a nenhuma droga lícita ou ilícita de consumo cotidiano. A palavra "droga" só aparece no art. 200, que trata do crime de aborto.

Além das supracitadas Posturas Municipais do Rio de Janeiro, em outras cidades ao longo do século XIX tais proibições se expandiram, atingindo, principalmente, a população composta de escravizados africanos, livres, forros ou libertos. No ano de 1870, a Câmara decretou que: "é proibida a venda e o uso do pango e outras substâncias venenosas para cachimbar ou fumar. Os contraven-tores serão multados pela venda em 10\$000 e pelo uso em quatro dias de prisão".

Na cidade de Campinas, interior do estado de São Paulo, uma das maiores produtoras de café, conhecida pelos castigos mais cruéis contra a "escravidão", seis anos mais tarde também proibiu o uso do pito de pango, deixando explícito que os africanos, negros escravos ou não, eram vistos como eventuais usuários.

De qualquer forma, o consumo da *djamba*, ou maconha, era considerado um impulsionador da prática de condutas consideradas puníveis, e seus consumidores eram considerados "criminosos de antemão", ficando sujeitos à aplicação de sanções penais. Assim, reafirma-se mais uma vez a construção da identidade criminosa negra no Brasil, que antecede as teorias racistas.

Assim, negros, escravos e africanos se tornaram "classes perigosas" e, posteriormente, viriam a ser definidos pela ciência como diferentes e inferiores. Para alguns autores do início do século XX, a planta havia sido introduzida pelos escravos africanos "em bonecas de pano amarradas na ponta das tangas"⁹. Segundo Gilberto Freyre (2004), o tabaco pertencia ao hábito aristocrático dos senhores, ao passo que a maconha – "fumo de negro" – era usada pelos escravos.

⁹ Trecho de documento oficial do Ministério das Relações Exteriores de 1959 (Carlini, 2005).

3. Pós-1831: O tráfico transatlântico de escravos — ilicitude

Inúmeros foram os acontecimentos, a partir de 1830, entre eles, a Lei de Proibição do Tráfico Transatlântico de Escravos, de novembro de 1831. Determinada pelo tratado com a Inglaterra, foi, de todos os acordos feitos naquela ocasião, o que mais gerou controvérsias políticas e mereceu longas considerações e debates no parlamento.

A Lei de Regente Feijó não foi bem recebida pelas elites e pelos comerciantes que se beneficiavam do comércio da carne humana desumanizada em sua essência. Durante aproximadamente 20 anos, o tráfico transatlântico de africanos continuou sendo realizado, os comerciantes se utilizaram de diversas estratégias, entre eles, a construção de novos portos de desembarque de “mercadorias transportadas Illicitamente”. O novo redirecionamento provocou alterações nas áreas onde se realizavam atividades de recepção de africanos escravizados e passaram a ocorrer, principalmente por meio da procura composta por uma elite que estava em processo de “abstinência”, haja vista a necessidade de braços, para seguir movimentando as economias regionais nas províncias do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Bahia durante o período de ilegalidade do tráfico transatlântico entre as décadas de 1830 e 1850.

Naquele período se estabeleceu uma íntima relação entre o tráfico ilícito e sua continuidade, na modalidade de negócio “juridicamente ilícito”, promovendo, por meio dessa atividade, a ampliação de investimentos econômicos em diferentes regiões do Império, principalmente no que se refere à reposição dos plantéis bem como a composição da mão de obra em fazendas de café do Vale do Paraíba, mas também em outras áreas do Império (p. ex., em economias periféricas em relação ao próprio café e em regiões periféricas dentro de províncias não cafeeiras).

A ampliação das frentes voltadas ao tráfico e ao comércio de escravos foi constituída por pessoas de níveis sociais economicamente distintos, em função dos lucros, que incluíam pequenos e médios comerciantes que atuavam no comércio negreiro, além de mestres de navios, muitos dos quais atuavam no comércio como atravessadores de escravos. Entre estes, um pequeno grupo especializou-se no comércio de escravos, totalizando 36 agentes mercantis ou cerca de 18% do total dos comerciantes que atuavam na praça do Rio de Janeiro entre os anos de 1753 e 1766 (Cavalcanti, 2005).

Entre os grandes traficantes estruturados responsáveis pelo tráfico, comércio e distribuição de escravos, alguns ocupavam cargos oficiais em postos de ordenanças, vinculadas ao sistema escravista, preocupados, principalmente, com a manutenção da ordem social e da segurança pública, buscando, também, assegurar o prestígio dos ocupantes das pastas, a partir do aumento de sua clientela, via comércio de escravos. Ao ocupar determinados postos, isso contribuiria para maior mobilidade social, promovendo a ascensão, apesar dos limites existentes para os comerciantes do Antigo Regime, como a quase exclusão dos cargos da alta hierarquia das ordenanças (Sampaio, 2010 *apud* Kuhn, 2017).

A demanda por escravos cresceu com os preços bem acima dos valores praticados poucos anos antes, e o risco de ter o navio apreendido passou a valer a pena, uma vez que qualquer perda era reduzida pela grande possibilidade de lucro e, principalmente, pelos prêmios oferecidos pelas seguradoras, que passaram a explorar e enriquecer esse mercado ilícito.

Segundo análise da *Transatlantic Slave Trade Database*¹⁰, em meados da década de 1830 o tráfico ilegal adquiriu caráter sistêmico, quando foram estabelecidos novos locais de desembarque de africanos escravizados principalmente ao longo do litoral das províncias. No que se refere ao fluxo de desembarques durante o processo de proibição dessa atividade, a historiografia sobre o tema tem apontado a existência de três períodos distintos: o primeiro deles (1826-1830), de crescimento nas importações de africanos escravizados; o segundo (1831-1835), de diminuição dos desembarques; e o terceiro, a partir de 1836 até por volta de 1850, em que, mais uma vez, houve um crescimento na aquisição de cativos.

Para que a maior carga possível pudesse ser transportada, os cativos eram presos abaixo do convés, acorrentados a plataformas baixas empilhadas em fileiras, com um espaço individual médio de 6 pés de comprimento, 16 polegadas de largura e, talvez, 3 pés de altura (183 por 41 por 91 cm), sendo incapazes de ficar em pé ou de se virar. Muitos escravos morreram nessa posição. As péssimas condições de alimentação oferecidas resultavam em desnutrição e inúmeras doenças; as mortes durante a travessia eram causadas por epidemias, suicídios, motins, “melancolia fixa”, e milhares de corpos de africanos mortos ou moribundos eram lançados ao oceano, e os tubarões seguiam regularmente os navios negreiros em sua viagem em busca de alimento.

A África forneceu ao Novo Mundo sua principal força de trabalho e trouxe enormes lucros aos comerciantes internacionais de escravos, um preço terrível em termos de angústia física e emocional por parte dos africanos traficados, com destaque para a insensibilidade ao sofrimento humano por parte dos comerciantes.

4. Combate ao tráfico ilícito de africanos

Depois da lei de Regente Feijó de 1831, que proibia o Tráfico e o Comercio de Escravos, este seguiu ilegalmente e os traficantes/contrabandistas tiveram de buscar novas alternativas para manter o comércio longe do alvo da vigilância das autoridades constituintes. Como alternativa, esses traficantes passaram a se utilizar de outros portos clandestinos. O litoral de Santa Catarina foi usado e esteve na rota dos traficantes que desembarcaram africanos; estes eram transportados para outras províncias, tentando, dessa forma, não levantar maiores suspeitas do transporte ilegal junto às autoridades que realizavam a vigilância dos portos.

¹⁰ Disponível em: <https://www.slavevoyages.org/voyage/database> Acesso em: 13 set. 2023.

As autoridades brasileiras enfrentaram muitos percalços para cumprir a proibição do tráfico ilícito, e várias outras autoridades cada vez mais fechavam os olhos diante da entrada ilegal de africanos na condição de escravizados no Brasil. As apreensões que eram realizadas pelas embarcações britânicas e brasileiras provocaram um impacto sobre o tráfico de escravos, bem como o aumento da "mercadoria", com o crescimento significativo do número de navios apreendidos e julgados nas Comissões Mistas do Rio de Janeiro e Serra Leoa. Tais ocorrências impactaram as relações entre Brasil e Portugal. A maioria dos navios apreendidos eram de portugueses e, como Portugal não tinha tratados com o Império brasileiro e com a Grã-Bretanha sobre o tráfico da escravatura, as reclamações só multiplicavam com o Tráfico Ilícito em curso.

A repressão brasileira efetiva contra o "tráfico de almas" só se iniciou depois da lei Eusébio de Queiró, em 1850. O acordo que proibia o tráfico estava em vigo, e não havia quem, em sã consciência e tendo a responsabilidade de governar, ousasse enfrentar as possíveis retaliações britânicas no caso de um rompimento unilateral. Além disso, pelo que observamos em discursos e medidas de emblemáticos liberais, como o Padre Feijó, não era propósito da regência liberal evidenciar qualquer esforço para acabar com o tráfico ilícito de escravos.

Essa conjunção de fatores determinou uma entrada ilegal cada vez maior de africanos escravizados no país. A estrutura e o funcionamento do tráfico demonstram que os interesses econômicos desses operadores do comércio ilegal de escravos e sua própria organização permitiram que eles se tornassem um importante grupo de pressão política no Brasil, em Angola e Moçambique, em Portugal e até na Inglaterra. Apesar da existência da lei de Regente de Feijó de 1831, inúmeras notícias circulavam sobre desembarques ilegais de africanos ao longo da costa brasileira, nas décadas de 1830 e 1840, bem como em regiões distantes dos centros urbanos e mais protegidas da observação pública, da própria polícia imperial e órgãos responsáveis em combater o Tráfico Ilícito de Africanos em praias pouco frequentadas, que contavam com apoio dos fazendeiros de áreas próximas ao litoral e à população local, além da tolerância das autoridades.

Vários ofícios foram enviados aos governos locais pedindo para que se intensificasse cada vez mais a repressão. Conrad (1985) ainda acrescenta que, além do tratado de 1830 e da lei de 7 de novembro de 1831, havia o "Artigo 179 do novo Código Criminal de 16 de setembro de 1830, que proibia reduzir pessoas livres à escravidão". Assim, "as autoridades já tinham poderes para libertar todos os escravos ilegalmente importados e processar criminalmente tanto os contrabandistas como qualquer pessoa que comprasse negros importados diretamente da África" (Conrad, 1985, p. 76). A lei de 7 de novembro de 1831 não constitui uma resposta brasileira ao problema humanitário do tráfico de escravos, muito pelo contrário, pois continuou legitimando as ações de tráfico interno de escravos, ou seja, eram retrafficados.

5. De mercadoria ilícita a ilicitude da existência

Os termos da lei de 1831 permitiram a convivência com o tráfico e os traficantes, pois não havia nenhum discurso nacional que pregasse o fim imediato do tráfico, muito menos da escravidão. Acima de tudo, o escravo era considerado, ainda, a base da economia e da produção das riquezas nacionais. O tráfico aumentou muito em resposta à crescente produção agrícola e à necessidade maior de mão de obra. Entre 1841 e 1845, o Brasil exportou aproximadamente 85.000 toneladas de café ao ano, e nos cinco anos seguintes foram 120.000 toneladas. A exportação do açúcar também aumentou: de 88.000 entre 1841 e 1845 para 128.000 toneladas nos cinco anos seguintes. Mas foi 1848 o ano excepcional tanto para produtores agrícolas como para comerciantes de escravos: as exportações de café chegaram a aproximadamente 134.000 toneladas, e os africanos novos importados chegaram a 60.000 (Conrad, 1985). Assim, a Constituição do Império outorgada por Dom Pedro I em 1824 tinha um cunho liberal. Garantias coroadas por um rol de direitos humanos e individuais, estas herdadas do ideário liberal da Revolução Francesa (1789), não trouxeram em seu bojo o fim da escravidão, tampouco nossa Inconfidência Mineira.

Pelo contrário, a Constituição de 1824 silenciou sobre o tráfico transatlântico de africanos após sua proibição em 1830. Incrivelmente, no mesmo ano, passou a vigorar o Código Criminal do Império de 1830, que impunha penas cruéis aos escravos, mesmo que tais penas já tivessem sido proibidas pela Carta Magna, que estabelecia no art. 179: "n. 219 – Desde já ficam abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente, e todas as mais penas cruéis". Destaca-se o art. 60 do Código Criminal do Império em sua severidade e seu absurdo grotesco, ao prever pena de açoites. O princípio do contraditório, bem como as demais garantias processuais, aplicados pela Constituição Imperial, eram praticamente ineficazes aos escravos (Noe, 1936 *apud* Prudente, 1988).

O pensamento escravocrata altamente punitivista e reacionário, estimulava a existência de leis cruéis, assim como a Lei de n. 4/1835, que submetia o réu a rigoroso processo quando este era escravo e acusado. Com a pressão da elite escravista, a lei foi alterada, por meio da exigência para 2/3 o número de votos para condenação do réu à pena de morte, quando este for escravo. Assim, ficam claros um dos motivos da resistência de centenas de escravizados à escravidão e a utilização do Direito como instrumento de opressão pelas elites até os dias de hoje. A Constituição de 1824 vigeu solenemente até 1889 e se manteve inerte diante do trabalho escravo até 1888.

Por mais de três séculos, os povos africanos e seus descendentes se tornaram o mais importante objeto útil de compra, venda e revenda, aluguel e sujeição à hipoteca. Em meio à perseguição visando ao combate ao tráfico ilícito de africanos, intensificou-se a perseguição aos escravos usuários de *djamba*, ou pito de pango.

Cabe observar com muita atenção que a abolição da escravatura ocorreu no dia 13 de maio de 1888, e no dia 20 de junho de 1888 a Câmara dos Deputados recebeu o Projeto n. 33, que tinha como

objetivo a repressão à “ociosidade”, este proposto pelo Ministro de Justiça Antônio Ferreira Vianna¹¹, num prazo rápido.

O projeto foi colocado para apreciação e votação tendo como justificativa o combate à criminalidade. Qualquer semelhança com os discursos proferidos por setores extremamente ultraconservadores na atual Câmara Federal dos Deputados nos remete a esses fatos históricos. O argumento de que o “ócio” seria uma ameaça constante à prática de crimes, caso os ociosos não fossem corrigidos e incentivados a ter amor pelo trabalho, reverbera de forma positiva junto às elites, que enriqueceram graças ao trabalho escravo.

Portanto, foram propostas medidas para efetivar o cumprimento da pena de prisão com trabalho, visando endurecer as penas dos vadios reincidentes. Após um mês da abolição da escravatura, criou-se um processo disciplinar que tornou urgente reordenar o mundo do trabalho no pós-abolição, e aquele período foi marcado pela promulgação do novo código criminal, antes mesmo da Constituição da República de 1891.

6. Do tráfico ilícito à existência suspeita

Os primeiros anos do pós-abolição não absorveram a população negra com a promoção de seu desenvolvimento socioeconômico; ao contrário, o Código Penal, em 1890, por meio do Decreto-Lei 487, no Livro III (Das Contravenções em Espécie), trouxe o capítulo XIII, dedicado aos Vadios e Capoeiras. Do artigo 399 ao 404, percebe-se a contradição de uma sociedade que exigiu o enquadramento da camada menos abastada, sem oferecer meios eficazes de sobrevivência. O novo Código Penal instaurou a “Seção de Entorpecentes Tóxicos e Mistificação”, a fim de combater o uso principalmente nos cultos de origem africana em rituais do candomblé, considerados “baixo espiritismo”.

Alguns anos depois, o psiquiatra Rodrigues Dória (1857-1958) teve grande influência na criminalização da maconha, chegando a associá-la a uma espécie de vingança de negros “selvagens” contra brancos “civilizados” que os haviam escravizado. Vejamos um fragmento de seu texto, a forma como se dirige à população escravizada:

¹¹ Cf. Ferreira Vianna – Anais da Câmara dos Deputados – 20 de junho de 1888, p. 6.

“a raça preta, selvagem e ignorante, resistente, mas intemperante, se em determinadas circunstâncias prestou grande serviço aos brancos, seus irmãos mais adiantados em civilização, dando-lhes, pelo seu trabalho corporal, fortuna e comodidades, estragando o robusto organismo no vício de fumar a erva maravilhosa, que, nos êxtases fantásticos, lhe faria rever talvez as areias ardentes e os desertos sem fim de sua adorada e saudosa pátria, inoculou também o mal nos que a afastaram da sua terra querida” (Dória, 1958 *apud* Carneiro, 2019).

Lembremos que o século XIX foi um período de intensos experimentos científicos e inúmeras transformações, dando origem a uma série de tratados sobre as diferenças raciais. Os povos africanos foram apontados como seres biologicamente inferiores. Arthur de Gobineau deu um grande impulso a essa teoria com seu livro *Ensaio sobre a desigualdade das raças humanas* (1853-1855). Ele postulava a superioridade da raça branca sobre as demais, distinguindo os povos arianos, os alemães, representando o povo mais civilizado. Sustentou a teoria de que o destino das civilizações é determinado pela composição racial, que os brancos, em particular as sociedades arianas, floresciam desde que ficassem livres dos pretos e amarelos e que, quanto mais o caráter racial de uma civilização se dilui por meio da miscigenação, maior a probabilidade de ela perder a vitalidade e a criatividade e mergulhar na corrupção e na imoralidade.

Esse livro tornou-se a obra básica para a fundamentação das teorias racistas europeias. Gobineau, em sua viagem para o Brasil em 1876, durante missão diplomática enviada por Napoleão III, permaneceu pouco mais de um ano no país, na qualidade de representante do governo francês, e descreve várias críticas à composição da sociedade brasileira, pelo fato de a maioria da população ser de descendência africana e indígena, por ele consideradas inferiores.

A criminalização do uso da *djamba*, maconha ou “pito de pango”, somada às teorias racistas, fortaleceu-se principalmente entre a população de origem africana. Quem fosse pego nas ruas sem ocupação honesta e útil, perambulando, estava sujeito à pena de prisão simples, ou prisão com trabalho. No tipo penal de vadiagem se enquadravam implicitamente os temidos capoeiras. O código de justiça optou por punir os menos favorecidos economicamente. O simples fato de estar bêbado na rua, sair à rua à noite ou reunir-se em locais públicos para praticar a capoeira já era motivo para passar anos privado de liberdade.

Na esfera da Medicina e do controle criminal, destaca-se Cesare Lombroso. Argumentando que a criminalidade seria um fenômeno hereditário e, portanto, altamente detectável nas diferentes sociedades, o autor defendia incessantemente a autonomia do Direito Penal, apresentando a figura do delinquente, que teria crânio menor que o dos homens “normais”, além de uma aparência desagradável, maxilar largo, maçãs do rosto proeminentes, barba rala, cabelos revoltos e pele escura.

Tais teorias foram muito bem recebidas na esfera da justiça criminal, e assim se fundamentava o direito de castigar, como meio e finalidade de punir, com o propósito de proteger a sociedade, combatendo a criminalidade.

Assim, a sociedade escravista tinha como alvo a população negra. O fortalecimento vivenciado entre rupturas e permanências da tradição jurídico-cultural penal evidenciou-se nas futuras elaborações da legislação penal. As características desta, para além da formação acadêmica nos cursos de Direito, mesmo sendo traduzidas de acordo com a política e o povo de cada época, traziam o ato de punir com severidade os corpos considerados insurgentes, com base em suas características físicas.

Assim, evidencia-se a incoerência de vigilância ostensiva à população africana, desalojada de seu território de origem à força, submetida a prática de maus-tratos, desrespeitada em sua integralidade, submetida em sua escravidão a trabalhos forçados, estabelecendo o cumprimento de pena sem que houvesse de fato um crime, sendo o único ilícito a origem africana ou a descendência africana.

7. O torto direito

Considerável parte dos homens que participaram do processo de emancipação política brasileira tiveram em comum a questão de serem herdeiros de famílias abastadas, possuidoras de grandes fazendas, latifúndios, mineradoras e grandes plantéis de escravos e escravas, e muitos enriqueceram por causa do tráfico de escravos, vinculados a outras atividades rendosas que permitia a seus filhos, netos, sobrinhos e afilhados serem formados na Universidade de Direito de Coimbra.

Foi justamente essa geração a responsável pela implementação, no Brasil, das bases do chamado “Direito Penal moderno” ou “liberal”, que se perpetua até os dias de hoje.

Aqueles que tiveram a oportunidade de cursar Direito na Universidade de Coimbra contribuíram para as mudanças do conjunto de ideias que foram fundamentais e responsáveis pela estruturação do Poder Judiciário no Brasil. Foram esses homens que discutiram propostas iluministas recorrentes na Europa, moldando-as à realidade de um país em construção (Neder, 2000).

No Brasil, existe a reafirmação da ordem hierarquizada disciplinar para aumentar a utilidade dos corpos por meio da aplicação das penas, perpetuando as mesmas categorias da sociedade escravista.

A elite escravocrata sempre buscou garantir a própria proteção e conservar, por meio da lei, o controle sobre a população negra. A vadiagem foi um crime previsto no Código Criminal de 1830, o único código do Império, e no Código Penal de 1890, o primeiro da República. O conceito de vadiagem foi empregado pela primeira vez em uma legislação brasileira, indicando o indivíduo que não tivesse ocupação honesta e útil ou renda de que pudesse subsistir, criminalizando aspectos da mendicância e pautando diretamente a questão da vadiagem dos libertos que não tivessem ocupação.

Assim, o Código Penal de 1890 incorporou o Projeto 33 A, de 1888, e adicionou à conceituação da vadiagem a ausência de domicílio certo e a prática de ocupações proibidas por lei ou manifestamente ofensivas da moral e dos bons costumes, englobando, também, ébrios e capoeiras.

A Colônia Correcional de Dois Rios, em Ilha Grande (RJ), foi o estabelecimento próprio para a correção pelo trabalho dos vadios, vagabundos e capoeiras processados na Capital Federal, criada em 1893. A Casa de Detenção da Corte, entre 1886 e 1906, aponta que grande parte dos presos por vadiagem eram fichados como “trabalhadores”, ou eram especificadas ocupações tidas como informais.

7.1. A política higienista e o Código Penal de 1940

O Decreto n. 20.390/1932 estabelecia, entre outros fatores, que as “substâncias tóxicas entorpecentes em geral” passariam por uma revisão periódica, “de acordo com a evolução química-terapêutica”, assim como seria necessária uma licença especial para a fabricação ou comercialização e certificado de importação registrado em livro próprio, entre outras medidas da mesma sorte. Já o Decreto n. 24.505/1934 alterou alguns dos dispositivos do instituto supramencionado, inserindo disposições como: as receitas teriam de ser grafadas em “caracteres legíveis”, deveriam, ainda, ser identificados o nome e a residência tanto do médico quanto do enfermo, a serem lançados em “papel oficial” fornecido gratuitamente pela repartição sanitária local.

Um detalhe importante é observar o que nos ensina Nilo Batista sobre o papel higienista e controlador por meio da concepção sanitária de controle do tráfico. Tais normas de restringir o comércio de drogas às farmácias e aos estoques de prováveis grandes indústrias, à época, indicam que se aguardava, no futuro, que as drogas tivessem sucesso no comércio. Conforme muito bem apontado por Batista (1997):

Este modelo, no qual autoridades sanitárias, policiais e judiciárias exercem — às vezes, fungivelmente — funções contínuas, merece a designação de sanitário: é que se pode perceber claramente o aproveitamento de saberes e técnicas higienistas, para as quais as barreiras alfandegárias são instrumento estratégico no controle de epidemias, na montagem de tal política criminal.

Destaca-se que essa citação se refere ao Capítulo III, “Dos crimes contra a saúde pública”, do Código Penal de 1940, que definia, em seu art. 281, o tipo do crime de “comércio clandestino ou facilitação do uso de entorpecentes”. Ensina Luciana Boiteux (2014) que fica nítida, naquela época, a intenção do legislador em tratar o usuário de drogas como doente, por meio do modelo sanitário, ao mesmo tempo que tenta criminalizar o comércio dessas drogas.

Até o golpe militar de 1964, muito pouco se fez em relação a políticas públicas para o combate às drogas. Havia apenas alguns decretos, dentre os quais os decretos-lei n. 4.720/42 e 8.646/45, que tratavam, respectivamente, de normas para o cultivo de plantas entorpecentes e para extração de seus princípios ativo-terapêuticos e da centralização em determinada repartição pública do poder de autorizar a importação e exportação de substâncias entorpecentes a drogarias, laboratórios etc. Porém, durante todo o período descrito, a população negra continuou sendo alvo das abordagens policiais e de marginalização, lembrando que, à época, estavam em curso o processo de branqueamento e a necessidade de reconhecimento da população negra como agente de direitos.

7.2. Guerra às drogas e a Ditadura Militar

Não foram poucos os impactos sobre a população negra durante o regime militar, e foram intensificados principalmente a censura, a vigilância, o exílio, a cassação, a perseguição e a desarticulação do ativismo, que atingiu principalmente os clubes negros e as organizações negras, além do controle intenso sobre as regiões periféricas dos grandes centros urbanos e o total impedimento no que se refere ao debate sobre o racismo e o preconceito.

Durante a Ditadura Militar, um dos impactos significativos diz respeito às pesquisas sobre desigualdades entre negros e brancos, e o principal órgão responsável pela coleta de dados oficiais sobre o povo brasileiro se negou a produzir esse tipo de informação, impactando a luta contra o racismo. A Lei de Segurança Nacional também restringiu os espaços dos movimentos sociais.

Atribuiu-se um caráter político ao uso das drogas, as quais passaram a ser tratadas como um “inimigo interno” pelos Estados Unidos, conforme pontuado por Salo de Carvalho (1996, p. 24):

Além da “demonização” da droga e do estabelecimento da ideologia da diferenciação, outra decorrência do uso político dos entorpecentes foi sua visualização, pelas agências de poder, no que tange à matéria de segurança interna, como “inimigo interno”. Da mesma forma que os Estados Unidos impõem sua política econômica e transnacionalizam a ideologia da Segurança Nacional, na década de sessenta, também incorporam os países da América Latina no processo de combate às drogas.

No ano do golpe militar, 1964, o modelo da “guerra às drogas” encontrava um cenário propício para se desenvolver, com o aumento da repressão, aliado às liberdades democráticas. O ano de 1964 tornou-se o marco divisório entre o modelo sanitário e o modelo bélico de política criminal contra as drogas. O modelo bélico no combate às drogas atravessou com sucesso a década de

1970. Criou-se uma legislação, menos repressiva que a anterior, porém, mais alinhada, principalmente, com o discurso médico-jurídico e com as orientações internacionais, materializada na edição da Lei n. 5.726/1971, a qual alterou a redação do art. 281 do Código Penal, adicionado verbos e aumentando as multas.

No ano de 1976, foi editada a Lei n. 6.368/1976, a chamada “Lei de Tóxicos”, que substituiu a legislação anterior, revogou o art. 281 do Código Penal de 1940 e tinha como pressuposto básico a repressão ao uso e ao comércio de substâncias ilícitas, pois eles representariam um perigo presumido à saúde pública.

8. Constituição Federal e a população negra

Construímos uma democracia ainda frágil, mas fruto de intensas lutas sociais e da qual não abrimos mão. Os ativistas de diversas organizações foram protagonistas na luta contra o racismo, sofreram a opressão dos governos autoritários e do militarismo, viveram a violência e a dominação.

A Constituição Federal avançou na questão racial *latu sensu* (art. 3º, IV, e art. 227), na discriminação *stricto sensu* (art. 5º, XLI, e art. 7º, XXXI), na distinção entre pessoas (art. 5º, *caput*, art. 7º, XXXII, e art. 12, § 2º), na diferença de tratamento (art. 7º, XXX), no tratamento desigual (art. 150, II) e na prática do racismo (art. 5º, XLII). Verifica-se a ênfase conferida pelo constituinte à prática do racismo comparativamente a outras possíveis modalidades de discriminação, senão porque a criminaliza, atribuindo-lhe os gravosos estatutos da inafiançabilidade e da imprescritibilidade, mas, também, porque sujeita o infrator à mais severa das penas privativas de liberdade – a reclusão.

Após a promulgação da Constituição de 1988, foi editada a Lei n. 8.072/1990, com viés punitivo, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inc. XLIII, da Constituição Federal, que proíbe a progressão de regime, a liberdade provisória e a concessão de anistia, graça ou indulto ao crime de tráfico, intensificando, assim, o uso do sistema punitivo no processo da guerra às drogas. Posteriormente, foi criada a Lei n. 10.409/2002, que nasceu em branco, sem efeitos em seus 59 artigos originais, e restou menos da metade de artigos, em função dos vetos presidenciais. Foi nesse contexto que se promulgou a Lei n. 11.343/2006, responsável direta pelo encarceramento em massa.

9. A Lei de Drogas (Lei n. 11.343/2006)

A lei vigente sobre drogas no Brasil é a Lei n. 11.343/06, a qual institui o Sistema Nacional de Política Públicas sobre Drogas (Sisnad), estabelece normas para coibir a produção não autorizada

e o tráfico de drogas e, além disso, tipifica vários crimes relacionados às drogas, entre os quais os crimes de tráfico e de uso, em seus arts. 33 e 28, respectivamente.

Entre as inovações desse diploma, destaca-se a adoção do termo “drogas” em detrimento de “substâncias entorpecentes”, por orientação da Organização Mundial da Saúde (OMS). O Parágrafo Único do art. 1º estabelece o conceito de droga¹². Essa Lei continua sendo uma norma sem efeito, uma vez que o conceito de “droga” adotado é taxativo, presente na Portaria específica da Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde.

No que se refere às incursões policiais no cumprimento dessa lei, a população negra segue sendo o principal alvo. Segundo Michelle Alexander (2017), em sua análise sobre a realidade da população negra norte-americana, as leis chamadas “Jim Crow”:

oficializaram, após a Guerra Civil, um novo sistema de segregação racial no período entre 1876 e 1965 e que, por meio delas, havia uma clara divisão de lugares para os brancos e os não brancos na sociedade. Por meio de uma série de leis que estabeleceram a chamada política de “guerra às drogas”.

O Brasil adotou políticas criminais e repressivas no que se refere às drogas, semelhantes às dos Estados Unidos, com particularidades socioculturais. A abordagem policial, costumeiramente violenta, sobretudo nos bairros pobres, sem saneamento básico, iluminação, periféricos, onde a maioria da população é negra e pobre, as abordagens ocorrem em função de “atitude suspeita” de jovens e negros que, por causa do território onde vivem, são considerados “traficantes”. Ao observar o conteúdo dos boletins de ocorrência, a construção da figura do “traficante” ou “associado ao tráfico” tem como base os relatos e provas frágeis e o lugar onde mora, o que, segundo as narrativas policiais, leva esse indivíduo a uma “propensão criminosa”, principalmente pela cor da pele.

A jurisprudência e a doutrina pátrias continuaram a tratar da aplicação do artigo referente ao delito de tráfico de forma rígida, não admitindo interpretações mais favoráveis ao agente, optando pela inviabilidade da forma tentada do delito e rechaçando, também, a aplicação de princípios tão caros ao Direito Penal, como o princípio da insignificância, tudo em consonância com a atual fórmula punitivista de lidar com o problema das drogas, cujos resultados serão analisados a seguir.

Não é segredo que o atual modelo de enfrentamento embasado no combate criminal das drogas é um modelo fracassado, uma vez que, passados mais de 100 anos de proibição, essa guerra teve como consequências apenas mortes, superlotação de presídios, aumento no número de

¹² “Art. 1º [...] Parágrafo único. Para fins desta Lei, consideram-se como drogas as substâncias ou os produtos capazes de causar dependência, assim especificados em lei ou relacionados em listas atualizadas periodicamente pelo Poder Executivo da União” (Brasil, 2006).

doenças relacionadas ao uso inadequado de drogas e nenhuma redução na quantidade de drogas disponível no mercado.

Esse modelo atual (que contém inúmeros resquícios das políticas higienistas e bélicas adotadas pelo poder público em nossa história legislativa) fracassa em suas propostas de proteção à saúde coletiva e à saúde do usuário, além de dificultar a adoção de outras políticas menos danosas a ambas, políticas estas que não estão sob a vigilância punitiva do Estado.

De acordo a juíza Maria Lucia Karam (2015, p. 32),

A proibição e sua fracassada política de “guerra às drogas” transformam as atividades de produção e comércio no “tráfico”, ou na linguagem ainda mais dramatizadora, no “narcotráfico”. Mas, naturalmente, não tem – como não poderia ter – o condão de alterar a realidade traduzida no significado econômico das atividades tornadas ilegais, apenas adicionando algumas variáveis específicas e certamente danosas às regras gerais de funcionamento do mercado, a começar do fato de que o próspero mercado é entregue a empreendedores que, agindo na ilegalidade, não estão sujeitos a qualquer controle ou regulação.

A professora Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende (2011, p. 23) afirma que:

A guerra ao tráfico se justifica pela necessidade última de impedir a disseminação do uso. É inegável que a conduta de consumir droga é criminalizada pela lei brasileira, a despeito da construção obliqua do tipo penal de “porte” de droga “para” consumo pessoal. No decorrer do tempo, o discurso desabrido de defesa da saúde de cada um e de todos não passa de uma desculpa para o funcionamento desigual do sistema punitivo, mascarando e justificando o uso e o abuso dos métodos coercitivos de dominação classista e preconceituosas.

Ao mesmo tempo que é possível afirmar que a política de drogas atual foi um fracasso em seu ponto de vista declarado, é bastante exitosa como método de controle racial por parte do Estado, principalmente ao manter o perfil dos “traficantes” como aqueles que são, na verdade, descendentes daqueles que foram traficados para o Brasil. Em suma, o produto do tráfico ilícito de africanos continua sendo perseguido, encarcerado, morto, desaparecido. “Os alvos preferenciais da nociva e sanguinária ‘guerra às drogas’ são os mais vulneráveis dentre esses produtores, comerciantes e consumidores das substâncias proibidas. Os ‘inimigos’ nessa guerra são os pobres, os marginalizados, os não brancos, os desprovidos de poder” (Karam, 2015, p. 50).

A conclusão a que se pode chegar é a de que o modelo de enfrentamento às drogas no Brasil falha na persecução de seus ideais. Portanto, torna-se fundamental averiguar outros modelos mais eficientes para a proteção à saúde pública que possam ser adotados. Ainda no aspecto da descriminalização, a legalização do comércio das substâncias antes ilícitas deveria ser regulada pelo governo, com regras para o uso e a comercialização, impondo restrições de idade, local e horário para consumo, como ocorre com o uso de bebidas alcoólicas e cigarro no Brasil.

A política de segurança pública prioriza a apreensão de pessoas em flagrante, levando em conta o local onde se encontram, tido como “dominado por uma organização criminosa vinculada ao tráfico”, mesmo que a quantidade de droga “apreendida” seja pequena e sem nenhuma outra circunstância que comprove a participação na organização criminosa. Podemos, ainda, mencionar que escolaridade, renda, faixa etária, cor da pele e dificuldade de inserção no mercado de trabalho denotam a vulnerabilidade das pessoas que se encontram inseridas no sistema de justiça criminal.

Será na audiência de custódia que o juiz ouvirá o indiciado, o Ministério Público e, na maioria das vezes, a Defensoria Pública e decidirá se será melhor a conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva, em que o acusado permanecerá preso ao longo das investigações e do processo ou, a partir da substituição da prisão por medidas cautelares, se será revogada a prisão ou se haverá seu relaxamento.

Sendo assim, como os membros do sistema de justiça se comportam diante das mazelas das desigualdades na seara da justiça criminal? Os juízes podem ser cúmplices na perpetuação de danos causados pelas desigualdades provocadas pela discriminação racial? Será que os juízes e juízas têm consciência do dano promovido contra a população negra, para a qual ainda não são assegurados todos os seus direitos constitucionais? Ou os juízes podem, também, recusar-se a aplicar medidas alternativas à prisão? Podem aplicar sentenças desproporcionais, mantendo o processo seletivo e a continuação da discriminação racial por meio da aplicação da lei penal? Os juízes podem, também, e em sua grande maioria, recusar-se a reconhecer as injustiças sociais flagrantes no momento da audiência de custódia, negando ao custodiado que responda em liberdade?

Quem é o jovem negro, ou a jovem mulher negra que adentra a sala de audiência, de chinelos nos pés, uma camiseta branca, uma calça bege, algemado(a), que está por um triz da “revogação da carta de alforria”, minutos antes da audiência de custódia, que se encontrou com o defensor público informando sobre a “ação delitiva”? Na audiência, composta na maioria das vezes por um juiz branco, um promotor branco e um defensor branco, todos de classe bem abastadas, alguns desconhecem a existência de bolsões de miséria. O suposto réu reside na rua A, travessa da viela B do Jardim das Flores, estudou até a 6ª série, pai ignorado e o terceiro de três irmãos, filho de mãe solo, que paga aluguel por um quarto e cozinha. O juiz ouve atentamente a denúncia proferida pelo promotor público, na qualidade de fiscal da Lei. Em audiências de custódia, são raros os juízes que aplicam medidas alternativas à prisão, pois a maioria, infelizmente, determina a manutenção da prisão provisória, que chega a levar até mais de dois anos.

Quanto ao ato da aplicação da Lei, ironicamente os estudos jurídicos brasileiros na área penal evitam nomear ou mesmo desenvolver teorias que abordem diretamente os problemas sociais advindos de mais de 300 anos de escravidão, de desigualdades raciais. Quem é o jovem negro de 20 anos, algemado na frente do juiz, que mal sabe ler, escrever, e compreender o “juridiquês”? Essa cena, durante a audiência de custódia, reproduz a mesma cena ocorrida 200 anos atrás. A determinação da “liberdade” vivenciada por seus ancestrais como a mercadoria ilícita do tráfico de escravos ocorrida após a apreensão de um “navio negreiro” em alto mar, as “autoridades” após a proibição do tráfico de escravo em 1831, a “mercadoria” de grande valor no mercado do tráfico ilícito e indiciada por tráfico, ou associação ao tráfico, ou seja, “de traficado a traficante”.

Estariam os juízes imunes de preconceitos implícitos ou explícitos no momento da audiência de custódia? O preconceito pode corromper a decisão judicial? O preconceito tem o poder de afetar a decisão por meio de influências de ordem racial? Pode a construção e reconstrução de preconceitos inclinar juízes, promotores, delegados, policiais, promover a manutenção da discriminação racial, com base em suas crenças, sejam políticas ou religiosas?

Sabemos que o preconceito se torna cúmplice daquele que pratica atitude discriminadora, está ciente do dano ocorrido no passado, presente ou no futuro e não intercede, tendo o conhecimento dos fatos horrendos de um passado escravista. A prática do racismo no sistema de justiça criminal funciona com o envolvimento, inúmeras vezes, do sadismo, que promove crueldades evidentes e violações insidiosas que envolvem a ordem legal, com traços coloniais de violência, aperfeiçoada pela eugenia, que desarma a população negra.

A partir da abordagem devida a “atitude suspeita”, inúmeras vezes ocorre a prisão, e é possível observar que não são poucas as perseguições criminais nascidas de elementos colhidos a partir de revistas para a realização das buscas por causa de “atitude suspeita” do abordado, que raramente é esclarecido ou especificado a contento ou, por ter o cidadão dirigindo uma motocicleta com ou sem capacete e ter “desviado o olhar” ao deparar com uma viatura policial.

Tais justificativas para possíveis abordagem não são questionadas pelo Ministério Público, responsável por rever, no processo, a atividade policial. Em inúmeras abordagens policiais, principalmente na periferia das grandes cidades, a população presencia abusos físicos, uso de cachorros agressivos a rosar e o uso de gás de pimenta. E justamente por isso é possível identificar inúmeros problemas constitucionais persistentes para a efetivação da garantia de direitos, entre a suposta ausência de direitos, por meio do poder de manifestar a discriminação.

10. Ecos da escravidão nas prisões brasileiras

O sistema penitenciário no Brasil iniciou-se com a Carta Régia de 8 de julho de 1796, que determinou a construção da Casa de Correção da Corte. Porém, foi apenas em 1834 que come-



çaram as construções da Casa de Correção na capital do país – na época, Rio de Janeiro –, e sua inauguração ocorreu em 6 de julho de 1850.

O sistema escravista impôs, como já visto, a retirada da liberdade, a aplicação de castigos, penas e a prisão daqueles que insurgiam contra o sistema. Assim, a tecnologia política utilizada pela sociedade escravista positivista teve suas consequências para o pensamento jurídico penal brasileiro, cujos ecos estão presentes até os dias de hoje.

As cadeias públicas foram construídas em municípios e eram depósitos de pessoas, sem segurança contra as fugas nem condições de higiene, e nelas eram recolhidos indivíduos de todo tipo, desde pessoas livres, condenadas, que respondiam a processo criminal ou em prisão civil, até escravos e negros suspeitos de serem escravos fugidos, além daqueles considerados vadios, loucos, indígenas, prostitutas e bêbados.

A criação de estabelecimentos penais tem como ponto de partida as características institucionais da Casa de Correção da Corte (CCRJ), que apresenta suas articulações com práticas punitivas da sociedade escravista brasileira. Cabe destacar que as condições sanitárias das cadeias públicas durante todo o século XIX, bem como das penitenciárias, situadas em algumas capitais, raramente eram dignas, embora houvesse a separação dos presos e a adoção de regimes disciplinares diferenciados para sua reforma moral.

Em 1830 já havia várias prisões no Rio de Janeiro, incluindo as prisões para militares, situadas em fortes, bem como as eclesiásticas, a naval (um navio ancorado no porto com 458 condenados por crimes mais graves, sentenciados a trabalhos forçados, e escravos fugidos), e as prisões civis, como as do Aljube, de Santa Bárbara, da ilha das Cobras e do Calabouço do Castelo. Destaca-se que as relações entre senhor e escravo estão associadas a civilização e barbárie, liberdade e efetividade da autoridade, ordem pública, penalidades sobre a alma e castigos sobre o corpo.

A lógica das punições traduzia-se na agenda de reformas penais: humanizar as penas dos homens livres e agravar as penas dos escravos. Não eram poucas as críticas em torno da falta de rigor na execução das penas. No Relatório à Assembleia Provincial de São Paulo de janeiro de 1865, Aquino e Castro relatam que havia duas salas na Cadeia Pública da Capital: “numa delas, que necessitava de reparos e estava imunda, eram recolhidos escravos e miseráveis, enquanto na outra, que estava em bom estado, estavam “os presos que têm condição qualificada na sociedade”.

Essas são estratégia conjuntas que incide sobre o comportamento dos escravos e outros subordinados, com o objetivo de obter sua submissão produtiva à ordem social. Aplicações de castigos corporais por meio de torturas, uso de açoites e, inclusive, pena de morte, foram perdendo espaço para uma nova modalidade de pena, a prisão. No Brasil, com o passar do tempo, o sistema prisional tal como conhecemos hoje passou por diversas transformações, envolvendo as cadeias públicas e as carceragens dos distritos policiais existentes. A história do sistema penitenciário brasileiro baseia-se na exclusão predominantemente racial e social.

São do conhecimento geral da população as condições caóticas das prisões brasileiras. A Lei de Execução Penal regulamenta o sistema penitenciário brasileiro e, em seu art. 1º, descreve seu objetivo: “Efetivar as disposições da sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”. Em seu art. 10º, a LEP destaca “a assistência do preso e ao internado, como dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade, estendendo esta ao egresso” (Torres, 2001, p.79).

Nesse sentido, todas as garantias legais previstas durante a execução da penal, assim como os direitos do preso, estão previstas em diversos estatutos legais em nível mundial. Existem várias convenções, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem e a proteção das garantias do homem preso, assim como as Regras de Mandela. Existem ainda, em legislação específica – a LEP –, os incisos de I a XV do art. 41, que dispõem sobre os direitos infraconstitucionais garantidos ao sentenciado no decorrer da execução pena.

Assim, a Constituição Federal de 1988, sendo o maior instrumento da ordenação jurídica, assegura, em seu art. 5º, que, “perante a lei todos são iguais, não existindo distinção de qualquer natureza, garantindo aos brasileiros e estrangeiros, que residem no país, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

No campo legislativo, o estatuto executivo-penal é considerado um dos mais democráticos existentes e deve ter como base o princípio da humanidade, sendo que qualquer modalidade de punição cruel ou degradante e desumana é contrária ao princípio da legalidade.

No transcorrer das últimas décadas, o número de presos mais que triplicou, e foram construídas dezenas de unidades prisionais por todo o território nacional, sendo criado também, além das penitenciarías, o Centro de Detenção Provisório (CDP), lugar onde os presos são conduzidos e para aguardar as audiências e julgamentos.

No entanto, a criação de novas unidades prisionais ocorreu em função da destruição do maior presídio da América Latina, a famosa Casa de Detenção do Estado de São Paulo, no Complexo do Carandiru, que abrigava mais de 7.300 presos. E, apesar do aumento das instituições prisionais, a superlotação ainda ocorre.

Sabemos que, a partir do momento em que o preso ou a presa está sob a tutela do Estado, não perde apenas seu direito de liberdade, mas, também, todos os outros direitos fundamentais, passando a ter um tratamento execrável, sofrendo os mais variados tipos de humilhações, constrangimentos e castigos, que culminam na degradação de sua personalidade, como consequência da perda de sua dignidade. Tal processo não oferece quaisquer condições de retorno à sociedade.

Na prisão, o preso sofre, principalmente, com a prática de torturas e agressões físicas. Essas agressões geralmente partem tanto dos outros presos como dos próprios agentes da administração prisional, incluindo, também, a ausência de regimentos internos nas unidades prisionais para serem disponibilizados para a população carcerária.

Retornando aos dados, como forma necessária de aproximação com a realidade concreta (mas de forma alguma buscando desumanizar e reduzir esses sujeitos), no que se refere à questão de gênero, segundo dados do Sisdepen de junho de 2023, 49,3% das mulheres estão presas por crimes previstos na Lei n. 11.343/2006, mais conhecida como Lei de Drogas (Sisdepen, 2023).

A guerra às drogas é definida como uma guerra contra as mulheres, em particular as mulheres negras e pobres. No que se refere principalmente à situação das mulheres que em sua grande maioria, são mães ou virão a se descobrir grávidas no interior da prisão, é necessário repensar o sistema penitenciário, não só no Brasil, mas no mundo. Ainda, no que tange às mulheres negras, estas, quando estão presas, sofrem investidas racistas e abandono por parte dos companheiros, e quando se encontram em liberdade sofrem triplamente, sobretudo quanto ao ingresso no mercado de trabalho, por serem discriminadas por serem mulheres, negras e egressas do sistema penitenciário, reforçando sua “identidade criminosa”.

A maioria das mulheres negras são a base da base da pirâmide social, inúmeras encontram-se desempregadas ou subempregadas e com baixa escolaridade, vítimas de violência doméstica e institucional, até porque parte dessas mulheres já passaram pelo sistema socioeducativo, são filhas de mãe solo, em situações que envolvem violência, já com profundos traumas que refletem, também, a perda de entes queridos de forma extremamente violenta – algumas têm os filhos em cumprimento de medidas socioeducativas, presos, jurados de morte ou assassinados.

O envolvimento com o tráfico ocorre, na maioria das vezes, em decorrência do empobrecimento extremo. Não são poucas as mulheres que passam a desempenhar funções – principalmente subalternas – na hierarquia das “facções”, tornando-se presas, na condição de “bucha” por estarem presentes na cena em que são efetuadas outras prisões; consumidoras; “avião”, como

transportadoras da droga; "a vapor", por venderem pequenas quantidades no mercado varejista; ou na condição de cúmplices.

Outra particularidade do encarceramento feminino são as doenças adquiridas no interior da prisão, como ansiedade, hipertensão, diabetes, depressão, doenças cardíacas, provocadas pelo tratamento no interior dos estabelecimentos prisionais femininos, além do abandono dos(as) companheiros(as). A maioria das mulheres não recebem nenhum tipo de visita.

Quanto às mulheres que estão grávidas, a gravidez torna-se um instrumento de tortura, e elas são sistematicamente vítimas de humilhações no momento do parto. Mesmo com resoluções, a exemplo daquelas instituídas pelo CNJ, muitas mulheres ainda dão à luz algemadas, têm o tempo de amamentação reduzido e seus filhos acabam sendo vetores de torturas, com as constantes ameaças de eles serem "entregues à adoção".

A violência praticada foi intensa contra a população prisional durante o período da pandemia da COVID-19 nos anos de 2020 e 2021, uma vez que a superlotação potencializa os problemas do grande encarceramento, sendo um dos mais cruéis vetores de tortura. Inúmeras unidades prisionais com grandes celas coletivas, onde presos ficam amontoados uns sobre os outros; muitos dormem no chão, vivem sob tensão, por causa da falta de espaço, sem um pedaço de espuma chamado de colchão em pedaços, no chão para dormir. Nesses espaços, idênticos aos porões dos navios negreiros, proliferam-se doenças de todo tipo. Durante a pandemia, encontravam-se presas no Brasil cerca de 885.195 pessoas, um aumento de 7,6% da população carcerária após a disseminação da COVID-19.

O CNJ aprovou a renovação da Recomendação n. 62/2020, que trouxe orientações ao Poder Judiciário para evitar contaminações em massa pela COVID-19 no sistema prisional e socioeducativo. A publicação do ato do CNJ acompanhou as boas práticas de combate ao vírus internacionalmente, considerou a superlotação um fator sério de transmissibilidade da COVID-19 e se tornou essencial à redução das aglomerações, como recomendou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), não só dos presos, mas, também, de funcionários.

Por outro lado, a pandemia também provocou medidas de isolamento, impediu que familiares tivessem acesso a informações, e os itens de alimentação levados pelos familiares nem sempre chegavam até os presos. A ausência de informações pode até ser considerada um tipo de tortura.

A população carcerária cresceu expressivamente nos últimos dois anos, o que pode ser atribuído às consequências da pandemia, como o desemprego. Vive-se nas prisões um estado de coisas inconstitucional, como reconheceu o Supremo Tribunal Federal na ADPF 347: unidades superlotadas, insalubres, carentes de tudo (água, luz do sol, medicamentos etc.) e que violam, a mais não poder, a dignidade da pessoa humana e os demais direitos fundamentais dos presos.

Cabe destacar que, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020, 826.040 pessoas estão inseridas no sistema carcerário brasileiro. Destas, 68,2% são negras, um aumento de

3,4% em relação ao ano anterior. Esses dados mostram o atual cenário do encarceramento com viés racial no Brasil. Entre eles, cerca de 30% são homens presos por tráfico de drogas, negros descendentes de traficados presos na condição de traficante e, em determinados estados, as mulheres negras encarceradas pelo tráfico alcançam cerca de 65% do total de mulheres presas (FBSP, 2020).

Os dados do 14º Anuário Brasileiro de Segurança Pública apontam que a população prisional do país segue o mesmo perfil das vítimas de homicídios, principalmente no que se refere à faixa etária altamente produtiva 18 a 25 anos. A população prisional é composta de homens, jovens, negros com baixa escolaridade. Aliás, acrescenta-se a esse cenário que grande parte dos encarcerados se encontrarem em situação de prisão provisória (FBSP, 2020).

Acompanhamos, ao longo das últimas décadas, a proliferação de inúmeras iniciativas relacionadas ao enfrentamento das desigualdades raciais no Brasil, tendo como objetivo a promoção da população negra, principalmente aquela oriunda das periferias das grandes cidades. Busca-se incessantemente o fim das desigualdades, porém, o quadro ainda está desequilibrado. As desigualdades advindas das diferenças étnicas e raciais estão presentes e, a partir da análise dos dados de cor/raça disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi possível perceber que a população negra (população de cor ou raça preta e parda) apresenta severas desvantagens em relação à população branca no que diz respeito a trabalho, moradia, educação etc.

O processo de desenvolvimento, ao longo da história da construção do Estado Brasileiro, com a escravidão e a pós-escravidão, deixou como consequência maiores níveis de vulnerabilidade socioeconômica e espacial para a população negra. As questões referentes ao preconceito e à discriminação estão no centro das ações do movimento negro brasileiro.

11. Alternativas penais

Devemos, em primeiro lugar, admitir que as prisões não podem e nem devem ser reformadas, uma vez que a própria natureza das prisões exige brutalidade e desprezo para com as pessoas presas. Ao longo deste ensaio, observamos que os jovens têm sido os principais alvos das disparidades raciais e étnicas e, também, têm mais chances de serem presos no sistema de justiça criminal brasileiro do que os brancos. O encarceramento de inúmeros jovens negros pelo reconhecimento facial e fotográfico é desproporcional em relação aos erros cometidos contra os brancos.

Na verdade, é necessário que os governantes tomem providências, a partir da promoção da igualdade. A existência de prisões são uma mancha em qualquer civilização, e uma prisão é uma prova da falta de capacidade de realizar a gestão pública por meio de políticas públicas eficazes. O sistema prisional brasileiro não faz sentido, as prisões falharam como dissuasores do crime, falharam como instituições de reabilitação voltadas à reinserção social. A prisão detém os conceitos

medievais, escravistas, não cura o problema do crime; ao contrário, acaba por perpetuá-lo e multiplicá-lo. Para reverter essa realidade, somente uma distribuição decente de rendimentos, acesso a políticas públicas, garantia de direitos e justiça racial.

Listamos a seguir algumas estratégias para o enfrentamento dessa situação:

- a) **Criação de espaços voltados à roda da justiça criminal:** as rodas da justiça criminal devem girar no esforço para restaurar a totalidade da população negra em muitas sociedades consideradas primitivas, especialmente em África. É necessária a ressignificação dos conselhos tribais africanos, onde o crime é visto como uma responsabilidade conjunta. A ofensa é tomada como um sintoma de que algo está drasticamente errado e que algo decisivo é necessário para corrigi-lo. A restituição e o serviço mútuos como instrumentos de reconciliação, e a mudança necessária é que a transformação de um sistema de justiça criminal deixe de ser baseada na retaliação para ser um sistema baseado na reconciliação por meio da restituição mútua de valores;
- b) **Ministério Público – magistratura:** incentivar promotores públicos e juízes locais, por meio de programas sociais, a conhecer favelas, hospitais públicos, aterros sanitários, lixões, áreas de riscos, quilombos, albergues voltados à população de rua, hospitais psiquiátricos, asilos e comunidades terapêuticas, com o objetivo de conhecer a realidade;
- c) **Reformar as leis sobre a maconha:** descriminalização do porte de maconha;
- d) **Recompensar com subsídios os estados que reduzirem sua população carcerária em 20% ao longo de três anos;**
- e) **Reparações:** as inúmeras, gravíssimas e sistemáticas violações dos direitos humanos a que a população negra foi submetida desde o período colonial, que implicaram o tráfico transatlântico de escravos, devem ser consideradas crimes de lesa-humanidade, diante de sua grandeza e dos impactos causados a suas vítimas e às futuras gerações. Mesmo o pós-abolição, precedido da restrição dos direitos, manifestam-se o desemprego, a ausência de políticas públicas nas áreas da moradia e educação, além da repressão policial a partir da seletividade penal, coroada por meio das execuções sumárias e desaparecimentos, que se tornaram uma realidade do cotidiano brasileiro, com profundas marcas nos familiares, principalmente nas mães que perdem seus filhos na guerra às drogas. Urge colocar a questão prisional no Brasil e a superpopulação negra nas prisões como tema central, com o objetivo de fomentar um debate sobre o racismo, reconhecê-lo no sistema de justiça criminal, evitar seu apagamento nas instituições do Estado, como vem sendo forçado há

séculos, e buscar reparações pela escravidão dirigida às vítimas da escravização no Brasil, para 4 milhões de africanos que entraram no país, em memória daqueles que morreram na travessia do oceano atlântico.

A principal questão para a população negra implica a capacidade de gerar riqueza para sua manutenção e qualidade de vida. A capacidade de gerar riqueza, para iniciar um negócio, para poupar e acumular em suas famílias.

No Brasil, as reparações históricas pelo tráfico de escravos e a escravização não envolveriam apenas um pedido de desculpas nacional, mas, sim, ter direito a benefícios de serviço social garantidos e concessões de terras produtivas a todos os descendentes de escravizados, dado que a escravidão envolveu o rapto e o despojamento da língua, da cultura e do patrimônio.

Conclusão

É necessária atenção imediata e concentrada nas causas e consequências das disparidades raciais, num prazo rápido, para eliminá-las. O verdadeiro progresso em direção a um sistema de justiça criminal racialmente justo requer uma avaliação extremamente profunda das desigualdades raciais e étnicas no encarceramento em massa, sendo fundamental o envolvimento dos estados e municípios no sentido de combater as práticas quotidianas que impulsionam essas desigualdades raciais.

Obtemos uma compreensão mais profunda de como o encarceramento em massa tem sido utilizado para armazenar pessoas com identidades marginalizadas e aquelas que lutam contra a pobreza, distúrbios relacionados com o consumo de substâncias e vítimas constantes da insegurança habitacional, entre outros problemas graves. As pessoas encaminhadas para o sistema prisional no Brasil fazem parte de um segmento secularmente desprovido do direito à existência e à cidadania plenas, cujas desvantagens e necessidades não satisfeitas se iniciam com a violência obstétrica quando as mães são negras, o atendimento no serviço público no momento do parto é violento, desprovido de humanização e persiste ao longo da sua vida na sociedade brasileira.

Ir para a prisão é um acontecimento importante que altera a vida e cria obstáculos à construção de vidas estáveis na comunidade, como a obtenção de emprego e a procura de habitação estável e segura, situação esta vivenciada, principalmente, após o sujeito ser colocado em liberdade na condição de "egresso".

A prisão também reduz os rendimentos ao longo da vida e afeta negativamente a vida dos filhos. Estas são apenas algumas consequências do encarceramento individual, mas também existem consequências sociais em elevados níveis, principalmente no território de onde são oriundos, principalmente com a deterioração dos bairros, onde não há uma sistemática coleta de lixo, limpeza, saneamento

básico, por ser considerado um bairro habitado por delinquentes, marginais, traficantes vinculados a facções criminosas, onde é intensificada a presença das forças de segurança que atuam de forma violenta com o objetivo de combater a criminalidade, alimentando, assim, maiores disparidades entre a população negra.

Esse ciclo, tanto individual quanto no âmbito coletivo, é sentido pelas pessoas negras. É claro que o resultado do encarceramento em massa hoje não ocorreu por acaso, mas foi concebido por meio de políticas criadas por uma cultura branca dominante, que insiste na supressão de outras pessoas. A proximidade entre as disciplinas História e Direito fez-se necessária no que se refere à população negra e indígena, mostrando o quão enriquecedora é a interdisciplinaridade, pois abre o caminho para a descoberta de novas fontes do passado colonial, imperial e escravista no Brasil. Esse passado traz novas reflexões sobre temas discutidos em bancos acadêmicos do Direito, atravessa o poder judiciário e a justiça criminal, tais como o sentido da moral, direito, punição e da pena.

Referências

ALEXANDER, M. *A nova segregação: racismo e encarceramento em massa*. Tradução Pedro Davoglio. São Paulo: Boitempo, 2017.

BATISTA, N. Política criminal com derramamento de sangue. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 5, n. 20, p. 129-146, out./dez. 1997.

BENEDITO, D. Os deserdados do destino: construção da identidade criminosa negra no Brasil. *Revista Palmares – Cultura Afro-Brasileira*, Brasília, DF, ano 1, n. 2, p. 52-63, dez. 2006. Disponível em: <https://www.palmares.gov.br/sites/000/2/download/revista2/revista2-i52.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

BOITEUX, L. Drogas e cárcere: repressão às drogas, aumento da população penitenciária brasileira e alternativas. In: SHECAIRA, S. S. (org.). *Drogas: uma nova perspectiva*. São Paulo: IBCCRIM, 2014.

CARLINI, E. A história da maconha no Brasil. In: CARLINI, E.; RODRIGUES, E.; GALDURÓZ, J. C. F. (ed.). *Cannabis sativa L. e substâncias canabinóides em medicina*. São Paulo: Cebrid, 2005. p. 4-13.

CARNEIRO, H. Proibição da maconha: racismo e violência no Brasil. *Cahiers des Amériques Latines*, v. 92, p. 135-152, 2019. Disponível em: <http://journals.openedition.org/cal/10049>. Acesso em: 21 out. 2023.

CARVALHO, S. *A política criminal de drogas no Brasil: (do discurso oficial às razões da descriminalização)*. Rio de Janeiro: Luam, 1996.

CAVALCANTI, N. O comércio de escravos novos no Rio setecentista. In: FLORENTINO, M. (org.). *Tráfi-*

co, cativo e liberdade: Rio de Janeiro, séculos XVII-XIX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 15-77.

CONRAD, R. E. *Tumbeiros: o tráfico escravista para a Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020.

FREYRE, G. *Nordeste*. São Paulo: Global, 2004.

FREYRE, G. *O escravo nos anúncios de jornais brasileiros do século XIX*. São Paulo: Editora Nacional: Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, 1979.

KARAM, M. L. *Legalização das drogas*. São Paulo: Estúdio, 2015.

KARASCH, M. *A vida dos escravos no Rio de Janeiro (1808-1850)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

KUHN, F. *Conexões negreiras: contrabandistas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

LAROCA, L.; MARTINS, V. *Os indesejados: degredo para as terras do Brasil, séculos XVI ao XIX*. Ponta Grossa: Atena, 2022. (História: tempo & argumento, v. 2).

MACHADO, L. V.; BOARINI, M. L. Políticas sobre drogas no Brasil: a estratégia de redução de danos. *Psicologia: Ciência e Profissão*, Brasília, DF, v. 33, n. 3, p. 580-595, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/xvTC3vVCqjDNYw7XsPhFkFR/#>. Acesso em: 23 out. 2023.

MOTT, L. A maconha na história do Brasil. In: HENMAN, A.; PESSOA JR., O. (org.). *Diamba Sarabamba (coletânea de textos sobre maconha no Brasil)*. São Paulo: Ground, 1986. p. 117-135.

NEDER, G. *Iluminismo jurídico-penal luso-brasileiro: obediência e submissão*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2000.

PIERONI, G. Os degredados na colonização do Brasil. In: COSENTINO, F.C.; SOUZA, M. A. *1500/2000: trajetórias*. Belo Horizonte: Centro Universitário Newton Paiva, 1999.

PRUDENTE, E. A. O negro na ordem jurídica brasileira. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 83, p. 135-149, 1988. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67119>. Acesso em: 21 jun. 2024.

REZENDE, B. V. R. G. *A ilusão do proibicionismo: estudo sobre a criminalização secundária do tráfico de drogas do Distrito Federal*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília,

Brasília, DF, 2011.

ROTIMI, C. N. et al. A diáspora africana: história, adaptação e saúde. *Opinião Atual em Genética e Desenvolvimento*, 41, 77-84, 2016.

SAAD, L. G. "*Fumo de negro*": a criminalização da maconha no Brasil (c. 1890-1932). Tese (Mestrado em História Social) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

SCHWARCZ, L. *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil (1870-1930)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SCHWARTZ, S. B. Escravidão indígena e o início da escravidão africana. In: SCHWARCZ, L. M.; GOMES, F. (org.). *Dicionário da escravidão e liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 219.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS. *Relatório de informações penais – RELIPEN*. Brasília, DF: Sisdepen, 2023.

TORRES, S. M. S. O degredo como punição: a pena de degredo para o Brasil no Livro V das Ordenações Filipinas. *AEDOS: Revista do Corpo Discente do Programa de Pós-graduação em História da UFRGS*, Porto Alegre, v. 9, p. 224-249, 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/aedos/article/view/73080>. Acesso em: 21 jun. 2024.

Lívia Casseres

(RELATORIA EXTRAÍDA DA PALESTRA DISPONÍVEL NO CANAL DO YOUTUBE DO CNJ)¹³

A segunda palestrante do Painel 2, Dra. Lívia Casseres, coordenadora-geral de projetos especiais sobre drogas e justiça racial da Senad/MJSP, inicia cumprimentando os presentes e pontuando a emoção que foi ouvir a Dra. Deise Benedito.

Casseres lembra que as pessoas negras como ela, que atuam pela cidadania e que ocupam, hoje, espaços privilegiados são, em geral, formadas, mas que em nenhum momento ela teve uma aula de Direito Constitucional como a que teve com a fala da Dra. Deise no momento que antecedeu sua fala. Ela lembra que já teve a oportunidade de aprender com outras mulheres negras, como a Da. Karen Pinheiro, a Dra. Lúcia Xavier e a Dra. Adriana Cruz e que tudo isso a emociona demais.

Além de expressar alegria e emoção, Dra. Lívia parabeniza o CNJ, nas pessoas de Dr. Lanfredi e da Ministra Rosa Weber, pela coragem de ter o pioneirismo que tiveram nesse tema das alternativas penais e de conduzir de uma maneira tão arrojada essa discussão necessária para o Brasil em um tempo que talvez nem fosse tão fértil para isso. A palestrante agradece, também, à Dra. Marta Machado, a quem muito admira.

Dra. Lívia diz que quer começar contando o desafio que é ocupar uma coordenação de justiça racial na Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad) e explorar um pouco do desafio dessa pasta, que é nova na secretaria. O princípio que funda a gestão da Senad é o da promoção de direitos dos grupos mais vulnerabilizados.

Nessa caminhada, de março até o momento do Fonape, Lívia comenta que sua coordenação tem construído o que estão chamando de "Estratégia Nacional de Acesso a Direitos para a População Negra na Política Sobre Drogas", com o objetivo de pensar um conjunto de intervenções em diálogo com outros ministérios, outros órgãos do governo que possam tratar de diagnosticar com maior qualidade, qualificando os dados, a produção de conhecimento sobre o quanto a população negra e outros grupos vulneráveis são desproporcionalmente afetados pela política sobre drogas.

Um exemplo é o lançamento da pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) já mencionada pela Dra. Marta Machado, que tem financiamento da Senad e busca qualificar a informação e levantar evidências científicas para a formulação de políticas públicas, sobretudo políticas específicas para os grupos mais vulnerabilizados, em especial a juventude negra e perifé-

¹³ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=t0xFhtFBFls&t=7541s>

rica que é afetada tanto pelas ações do Estado quanto pelas redes do narcotráfico, o que a Senad também pretende enfrentar por meio de uma agenda de reparação.

A palestrante pontua que, possivelmente, o Brasil estará diante de um cenário novo na Lei de Drogas e no marco regulatório da política de drogas, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) terminar de se debruçar sobre o RE 635.659. Assim, ressalta que há diversas movimentações acontecendo no Poder Judiciário, e a Senad já está gestando propostas para apresentar à sociedade brasileira, para que possa tratar esse momento de um avanço civilizatório na política de drogas, também como uma oportunidade de reparação daquilo que foi feito até aqui, isto é, de todas as séries de violações de direitos, genocídio, extermínio, tortura, escravização, aprisionamento ilegal e arbitrário e que possam considerar todos esses elementos históricos de violência racial como centrais para que o Brasil construa uma política, uma agenda de reparação no contexto da política sobre drogas.

Casseres ainda ressalta que uma ação importante da Senad é a de comunicação com a sociedade. Falar do problema das drogas com outra perspectiva que não seja essa dos estereótipos raciais, em que a pessoa negra e o corpo negro são os principais inimigos do Estado brasileiro, é o principal inimigo a ser combatido pela sociedade cidadã. Ela comenta: *“Nós precisamos construir com essa sociedade um novo entendimento, uma nova compreensão sobre a política de drogas, para que possamos tratar isso dentro do paradigma da saúde pública, e não dessa repressão destrutiva que nós vivemos até os dias de hoje”*.

Outra perspectiva trazida pela Dra. Livia diz respeito ao tema do desenvolvimento alternativo, isto é, soluções inovadoras de substituição dos cultivos ilícitos por cultivos sustentáveis com políticas de desenvolvimento voltadas a suas comunidades. Nos países andinos, principalmente, avançou-se com essa tecnologia social de substituição dos cultivos, e tais países passaram a investir em políticas de desenvolvimento alternativo, possibilitando que as comunidades substituíssem as plantações ilegais por cultivos lícitos, para que isso gerasse renda. O Brasil tem a chance de trabalhar essa perspectiva para pensar formas de desenvolvimento alternativo, inclusive urbano. É uma oportunidade e uma necessidade de pensar em proporcionar caminhos alternativos à juventude brasileira. Por essa razão, a Senad está construindo convênios com estados e municípios, visando fomentar políticas de desenvolvimento social para a juventude.

Para finalizar, Dra. Livia Casseres pontuou que, com a Senad, a nova política sobre drogas está sendo reconstruída a muitas mãos e que colocará, no centro dessa problemática, o racismo institucional, os séculos de genocídio e de extermínio, de aprisionamento arbitrário e de tortura, para avançar com as políticas de prevenção, de reparação e de justiça racial.

PAINEL 3:
ATENÇÃO SOCIAL
A USUÁRIOS E DEPENDENTES
NA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA -
PRENDER RESOLVE?



ATENÇÃO SOCIAL A USUÁRIOS E DEPENDENTES NA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA: PRENDER RESOLVE?

Data: 14 de setembro de 2023, das 14h00 às 15h30

Mediação: Tiago Joffily

(promotor de Justiça do Ministério Público do Rio de Janeiro)

Painelistas:

Leon Garcia (médico do Instituto de Psiquiatria do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP)

Fernanda Otoni (psicóloga do Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário – Minas Gerais)

Sandro Augusto Lohmann (coordenadora da Rede de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional – Mato Grosso)

Doutor Tiago Joffily, promotor de Justiça do Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ) e mediador do Painel 3, intitulado "Atenção social a usuários e dependentes na audiência de custódia: Prender resolve?", inicia os trabalhos da tarde trazendo ao diálogo pontos importantes sobre a temática em pauta.

O consumo de drogas está sempre em discussão nos diversos segmentos da sociedade brasileira. A população em geral, os movimentos sociais e o poder público têm buscado entender sobre o fenômeno, buscando explicação, sobretudo, para o consumo cada vez maior de drogas entre jovens.

Nesse contexto e nas diversas narrativas sobre pessoas que usam drogas, estes aparecem ora como vilões, ora como pobres coitados e, por vezes, como "zumbis", cadáveres humanos que perambulam pela noite, mortos-vivos. Há, ainda, os que entendem o consumo de drogas como o grande "mal do nosso século", que precisa ser combatido a qualquer custo. Mas combater resolve?

Esse tipo de discurso de fomento ao pânico moral em torno do consumo de drogas só contribui para um cenário de exclusão, violência e ataque aos direitos fundamentais das pessoas que usam drogas, ameaçando sua integridade física, sua liberdade, sua autoestima e sua autonomia. O discurso "demonizador" e criminalizante sobre pessoas que usam drogas, por vezes, justifica e legitima ações violentas e de ataque a essas pessoas, o que também contribui para levá-los a prisão. Prender resolve?

O cenário de desinformação que se intensifica com a lógica de guerra às pessoas usuárias de drogas só produz mais estigma, rotulação e discriminação, o que as deixa numa situação de maior vulnerabilidade, intensificando seu processo de criminalização e uso abusivo. E, como se não bastassem todas as ausências que marcam suas trajetórias de vida, todo o racismo institucional e empobrecimento sistemático a que foram submetidas, ainda são alvo de ações amadoras e experimentais de "tratamento" em meio fechado, isoladas de suas relações afetivas e sob forte doutrinação religiosa. Converter resolve?

Combater, prender, converter, nada disso resolve! O que resolve é o investimento massivo em políticas públicas de cuidado, nos equipamentos da rede de proteção social, na garantia de acesso e acompanhamento de qualidade das pessoas que usam drogas. O que resolve é cuidar de nossos jovens e prevenir o uso abusivo com diálogo, informação e redução de danos. É formar o sistema de justiça para entender que a alternativa à prisão deve ser a primeira opção na decisão. É entender que outros caminhos são possíveis!

Leon Garcia

(RELATORIA EXTRAÍDA DA PALESTRA DISPONÍVEL NO CANAL DO YOUTUBE DO CNJ)¹⁴

Doutor Leon Garcia inicia fazendo as seguintes provocações: a decisão de um juiz ou de uma juíza de prender um custodiado usuário ou dependente de substâncias psicoativas “resolve” alguma coisa? “Resolve” o que, e para quem? A lógica da saúde e da política penal se misturam num mesmo procedimento, e isso pode ser ruim. Se um juiz acredita que prender pode ser positivo para tratar o uso problemático de drogas ou para evitar a reincidência, também pode tomar decisões muito duras do ponto de vista penal.

Retomando um pouco o contexto histórico, Leon ressalta que a construção da percepção social e das políticas de estados sobre o uso de drogas passou de um uso liberado associado a contextos culturais específicos – e isso vale para o álcool, para a maconha, para os opioides, para os alucinógenos – a uma crescente condenação moral e, já no século XIX, associada à estigmatização de certos grupos sociais e étnicos. Uma realidade bastante presente tanto nos Estados Unidos como no Brasil e em outros países. Esse movimento foi complementado pela institucionalização do proibicionismo e pelo que passamos a chamar mais recentemente, de forma crítica, de guerra às drogas. A guerra às drogas ainda é presente, mas ela vem, segundo o palestrante, se sobrepondo a outro paradigma que considera o uso problemático de substâncias psicoativas um problema de saúde pública. Ele insiste em “se sobrepondo” porque países seguem praticando a guerra às drogas, praticando o paradigma proibicionista, mas instituíram políticas de saúde para lidar com os usuários. E, então, alguns continuam achando que a política penal tem algo a dizer sobre usuários, afinal, criminalizamos as pessoas pelo simples uso de substâncias ilícitas. Seja de forma explícita – criminalização da pessoa que usa – ou implícita, pela coerção, ela segue sendo uma premissa forte na forma como o Estado e seus agentes lidam com pessoas que têm problemas com drogas. No entanto, a literatura técnica do campo da saúde mental e da psiquiatria é unânime ao defender que internações, principalmente se involuntárias, são uma medida de exceção pelo seu baixo impacto no hábito de uso.

Leon Garcia conta a história de um jovem que ele acompanhou no Centro de Atenção Psicossocial (Caps) no dia anterior à palestra. O rapaz foi preso porque estava em uma mesma calçada na qual havia ocorrido um assalto. Esse jovem vive em situação de rua, tem graves problemas

¹⁴ Disponível em: Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=M9w7bCCDWgY&t=952s>

com álcool e outras drogas e passa muito mal quando para de usar álcool. Nesses casos, a equipe do Caps às vezes convida a pessoa a passar um tempo internada para tentar estabilizar a crise, o momento mais problemático, mas isso é de todo voluntário. Leon defende que as internações involuntárias têm um custo elevado, não apenas financeiro, mas, também, para os direitos humanos, e que esse caminho não é o melhor.

Garcia, então, destaca, de forma crítica, os defensores das internações obrigatórias, como o professor Ronaldo Laranjeira, da Unifesp, que percorre o Brasil em favor das internações involuntárias. A melhor evidência que o professor Laranjeira cita, diz Leon, é defender que as interações involuntárias não são menos eficazes que as voluntárias. O palestrante diz que esse argumento não se sustenta, embora, no Brasil, estejam bastante em voga as internações involuntárias, sobretudo em comunidades terapêuticas.

Leon Garcia propõe, também, uma problematização sobre as comunidades terapêuticas. Essas comunidades reivindicam um diferencial dos espaços de tratamento, para não serem reguladas pela política de saúde, para não serem obrigadas a aderir às normativas e regramentos próprios às entidades que atuam nesse campo. Contudo, não sendo um tratamento de saúde, elas também são estranhas ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no qual, hoje, estão situadas.

Ele ressalta, ainda, que a sociedade segue buscando soluções estranhas ao campo da saúde, internações indiscriminadas sem justificativa ou eficácia médica, acolhimento social sem políticas sociais de desenvolvimento social e prisão para crimes que, se não fossem cometidos por pessoas que usam drogas, teriam pena menos gravosa. A prisão de usuários, superada pela Lei de 2006, retorna no Brasil disfarçada de internação e como prisão, mesmo na ocorrência simultânea de outros crimes ou na avaliação equivocada que se faz entre quem é usuário e quem é traficante. O paradigma punitivo, portanto, persiste dominante mesmo sem nenhuma evidência de superioridade de eficácia e custo sobre outros paradigmas e mesmo com enormes riscos e prejuízos que ele traz para pessoas de determinados grupos sociais.

A verdade é que esse paradigma punitivo está muito infiltrado em nossa maneira de pensar. De que outra forma poderíamos aceitar a tolerância com a situação absurda e aviltante de clínicas e comunidades terapêuticas que mantêm pessoas presas contra sua vontade, muitas vezes sequestradas sem os procedimentos legais?

Então, o palestrante segue afirmando que, no Brasil, antes de tudo, é bom ressaltar que a maioria das pessoas têm problema com uma droga legal, o álcool. Segundo, as pessoas que têm problemas com drogas ilícitas são aquelas que já vêm de situações de vulnerabilidade social extrema e exclusão social. A pesquisa sobre usuários de crack em situação de rua mostrou que 80% são homens, 80% são negros e 80% não completaram o ensino fundamental. Então, estamos falando de um grupo específico de pessoas, e não de quaisquer pessoas.

Prender essas pessoas não é tratamento, pelo contrário, agrava a marginalização social e a distância do acesso ao tratamento de saúde. Leon afirma que já ouviu de juízes que na cadeia a pessoa cessará o uso de drogas, porém, o que se sabe é o contrário. As drogas circulam no ambiente prisional.

Doutor Leon pontua que uma política de drogas adequada envolve respeito à autonomia dos sujeitos, trabalha com redução de danos, respeita a autonomia das pessoas de tomar decisões e coloca como valor principal a vida e a qualidade de vida. Essa política deve garantir o acolhimento rápido para conter a crise, compartilhar experiências de como lidar com o uso, além de tratar o estigma e a vergonha de ser um usuário. Deve, ainda, criar hábitos positivos, como a mobilidade na cidade, garantir acesso ao trabalho e ao estudo, por meio da política de Educação de Jovens e Adultos, e promover acesso ao Bolsa Família, para que esse público tenha o mínimo de recursos para necessidades básicas, como comprar roupas, itens de higiene pessoal, acesso a abrigo em casos de pessoas em situação de rua e inclusão em políticas de moradia estável. É importante garantir a dignidade de acesso a direitos básicos, como fazer um tratamento dentário e recuperar a autoestima para poder retomar o vínculo com a família e o contato com os filhos. Tudo isso são aspectos da construção do projeto terapêutico dessas pessoas, que precisa ser construído nos lugares onde elas vivem.

Para encerrar com o tema das audiências de custódia, o palestrante entende que estas são uma oportunidade para o Estado brasileiro se aproximar de grupos sociais que têm pouco acesso a políticas sociais. Algumas pessoas que vão parar na frente do juiz não ainda tiveram acesso ao tratamento no Caps. Muitos que comparecem às audiências de custódia têm, sim, necessidades de saúde, incluindo cuidados de saúde mental, mas não só. Cuidar da hipertensão, do diabetes, da tuberculose, do HIV, das hepatites etc. também é uma necessidade, no entanto, muitos têm dificuldade de acessar os serviços de saúde, o mercado de trabalho e uma moradia estável. Os atendimentos sociais prévios às audiências de custódia são uma oportunidade única de mapear essas necessidades.

A partir do mapeamento dessas necessidades, é possível fornecer aos juízes um retrato mais realista das pessoas custodiadas, para além da circunstância de estarem envolvidas numa atividade lícita. Isso torna absolutamente necessária a atuação das equipes psicossociais, ao promover os meios para que, na saída das audiências de custódia, as pessoas possam acessar os serviços que promovem direitos e cidadania no campo da saúde, educação, trabalho, moradia etc.

A audiência de custódia pode ser, então, a oportunidade de resgatar uma dívida social do Estado brasileiro com pessoas que têm dificuldade de acessar as políticas públicas, tendo seu primeiro contato com o Estado acontecido, infelizmente, nesse momento, sob as forças de segurança do sistema de justiça, e este tem o dever de retomar ou de fazer essa ponte com as outras políticas sociais das quais essas pessoas foram privadas.

Fernanda Otoni

(TEXTO DE AUTORIA PRÓPRIA)

ATENÇÃO SOCIAL A USUÁRIOS DEPENDENTES NA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA: PRENDER RESOLVE?

Este painel, que pretende abordar a atenção social a usuários e dependentes na audiência de custódia, apresenta-se sob a ênfase de uma pergunta: prender resolve? Mas resolve o quê? O uso de drogas e a dependência do usuário não são uma questão de justiça. O problema social que circunda os usuários de drogas, situações de vulnerabilidade material, simbólica e afetiva, tampouco é uma questão que se resolve numa audiência criminal. Então, qual é o crime que uma audiência de custódia teria de recepcionar para se resolver no curso de um processo criminal? Usar drogas e, portanto, comprar drogas é crime? A dependência química é um problema do âmbito penal? Junto minha voz ao coro que diz NÃO.

Entretanto, no Brasil, o legislador ainda não logrou definir a diferença entre uso e comércio. Enquanto isso, a legislação brasileira mantém o objeto droga no campo obscuro dos objetos proibidos, e assistimos atônitos ao levante da violência, numa via de mão dupla, seja para garantir ou inibir a movimentação clandestina de um capital incontável que faz a fortuna de tantos e a morte de tantos outros, desafortunados. Assistimos a um genocídio seletivo persistente, legitimado pelo sistema em vigor, que criminaliza o uso de drogas. Pobres, negros, jovens, cada vez mais jovens, foram, são e serão capturados pelas garras do sistema policial e penal, em ações incontestavelmente violadoras de direitos.

Se este painel pergunta sobre a atenção social a usuários e dependentes na audiência de custódia, convido-os a ler, em seu subtexto, a premissa de que não é no campo da atenção criminal que a complexa questão das drogas se resolve. Contudo, o sistema penal traga esses sujeitos em sua trama, aos montes, compondo um conjunto substantivo, diria até principal, a frequentar as audiências. Mas não restam dúvidas de que tal matéria deveria ser recepcionada pela atenção social... Esse é o subtexto que este painel nos faz ler. Não é legal a recepção dessa gente pelo sistema penal.

Apesar desse desvio de função, a pergunta do painel é supernecessária: qual atenção dispensar a essa população tragada pela engrenagem repressiva e que caiu nas audiências de custódia por um erro sócio-histórico, reincidente – o de criminalizar uma das soluções de que o povo,

mergulhado na pobreza produzida neste país, dispõe para tratar sua dor de existir? Como supervisora da rede de saúde mental e do consultório de rua de Belo Horizonte e como diretora clínica do Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário Portador de Sofrimento Mental (PAI-PJ), sei que os usuários de drogas que caem nas audiências de custódia são, de modo geral, os que cometem delitos para conseguir manter o uso da substância; via de regra, vivem em situação de grande vulnerabilidade social, sendo o corpo e a saúde maltratados de modo geral; grande parte não conta com o apoio de familiares, vive sozinha; seus laços são frágeis, efêmeros e transitórios, falam pouco e esperam pouco ou quase nada do Estado. A maioria é de jovens e primários, afro-indígenas descendentes, capturados em flagrante: não portam armas, não agem com violência, não têm ligação com alguma organização criminosa. Essa seletividade segue a régua dos parâmetros da discriminação social que agencia as situações de segregação no Brasil. A guerra às drogas tem como inimigo o rosto do povo brasileiro, com as cicatrizes irredutíveis da secular desigualdade social que se mantém inalterada desde que foi tomada pelo gozo colonizador.

1 Quem é o povo brasileiro?

Quem responde é Eliane Brum (2020), escritora e jornalista brasileira:

O que chamamos de povo brasileiro é composto, em sua maioria, por pessoas que só vivem porque teimam. [...] população de corpos escravizados e depois brutalmente explorados. O que se transmite de pai e mãe para filhos e filhas é que a sobrevivência não é garantida, ela é arrancada. A morte é normalizada. A história das famílias mais pobres é uma história em que os filhos mortos são contados junto com os vivos. As mulheres sabem que parte de sua prole pode morrer pelas condições precárias da vida [...] também sabem que morrer por violência é uma probabilidade, especialmente se seu filho for negro. [...] Há periferias do Brasil em que você pode bater aleatoriamente em uma fileira de portas e todos terão uma morte ou mais para contar [...] A tragédia crônica do Brasil é ter um povo [...] colocados na condição de matáveis e morríveis desde a formação do país [...] que vem resistindo há séculos contra todas as formas de extermínio. [...] Essa é uma das faces mais horrendas da desigualdade, mas o horror dessa face nunca a impediu de ser aceita como normal.

Esse é o rosto do mal-estar de um povo que aguarda sem esperanças, nas carceragens dos fóruns, por sua audiência de custódia. Em pesquisa do Ipea de 2023, Milena Soares relata que “os

réus brasileiros são encarcerados por quantidades pequenas de drogas e estão sujeitos a penas altas por tais condutas". Se o STF definir os limites para porte, no cenário mais razoável, 48% dos casos, hoje condenados pelo crime de tráfico, se tornam casos de porte descriminalizado. Hoje, 1/3 das pessoas presas no sistema carcerário lá se encontram por causa da política penal antidrogas. Todos nós que convivemos com essa população sabemos que a maioria dessas pessoas são pessoas exiladas à solidão de sua desordem, apartadas das políticas públicas, e quando o Estado aparece é para punir, e não para abrigar sob o manto da proteção social. O uso de álcool e drogas, para muitos, tem sido um paliativo para lidar com a dor que corta sua existência. Freud (1996, p. 83) nos lembra que sempre houve paliativos para o mal-estar:

A vida é árdua demais para nós; proporciona-nos muitos sofrimentos, decepções e tarefas impossíveis. A fim de suportá-la, não podemos dispensar as medidas paliativas. [...] Algo desse tipo é indispensável. [...] O mais grosseiro, embora também o mais eficaz, desses métodos paliativos é o químico: a intoxicação. [...] existem substâncias estranhas, as quais, quando presentes no sangue ou nos tecidos, provocam em nós, diretamente, sensações prazerosas, alterando, também, as condições que dirigem nossa sensibilidade, nos tornando incapazes de receber impulsos desagradáveis. [...] O serviço prestado pelos veículos intoxicantes na luta pela felicidade e no afastamento da desgraça é tão altamente apreciado como um benefício, que tanto indivíduos quanto povos lhes concederam um lugar permanente na economia de sua libido. Devemos a tais veículos não só a produção imediata de prazer, mas também um grau de independência do mundo externo, pois sabe-se que, com o auxílio desse "amortecedor de preocupações", é possível, em qualquer ocasião, afastar-se da pressão da realidade e encontrar refúgio num mundo próprio, com melhores condições de sensibilidade. Sabe-se igualmente que é exatamente essa propriedade dos intoxicantes que determina o seu perigo e a sua capacidade de causar danos.

A citação de Freud nesse debate ganha força, pois quando entra em desordem o mais íntimo do ser, quando a existência colapsa, uma resposta advirá, forçosamente – nada mais humano; escolhas forçadas se realizam a partir do que não tem governo, nem nunca terá, do que não tem juízo. A situação de miséria material, afetiva e simbólica de grande parte do povo brasileiro participa do fato, tão bem analisado por Hannah Arendt, de que o sistema penal, em sociedades como a nossa, termina por funcionar como o filtro do filtro da segregação social. Se nenhuma política pública alcança o indivíduo, ele será seletivamente capturado pelas algemas da política penal. É a isso que assistimos nas audiências de custódia.

A pauta que deveria ser da alçada da política pública de saúde e social termina por ser colonizada por programas criminalizantes ou de higienização. A lógica repressiva que segue abrindo a porta do sistema penal a esses cidadãos não se assenta na necessidade da defesa social ou da salvação de vidas. Reprimir e punir não serve para salvar ninguém. Milton Friedman (1989, tradução livre) já alertava:

Após décadas de experiência, é evidente que: mais polícia, mais prisões, penas mais duras, aumento dos esforços de apreensão, mais publicidade sobre os males das drogas – tudo isto tem sido acompanhado por mais, não menos, viciados; por mais, não menos, crimes e assassinatos; por mais, não menos, corrupção e por mais, não menos, vítimas inocentes.

Do modo como hoje está organizado o sistema, assistimos a juízes dispendo de larga margem para suas avaliações, e elas se tornam subjetivas, baseadas em ideias preconcebidas e morais que refletem sua própria relação com as drogas, suas experiências ou falta delas, espelhos da lógica da cultura que banhou seus corpos, em que o tom e a cor revelam o discurso das desigualdades e preconceitos sociais no qual eles próprios foram socializados. Não faltam juízos morais, religiosos, supersticiosos a exarar suas sentenças. Há os que são contra, os que são a favor, os de direita, os de esquerda, e a legislação brasileira não ajuda a fixar um norte da bússola. Ao atrelar o tema das drogas a questões criminosas e penais, forçou-se sua relação com um sentido moral, negativo, punitivo e segregativo.

Por aí não há saída. No real da vida como ela é, sabemos que, quando a desordem se instala no mais íntimo do ser, o uso de drogas é uma resposta ancestral, ainda que os sentidos atribuídos a seu uso sejam variáveis em cada época, em cada cultura e para cada um. Mesmo nos casos de evidentes situações de sofrimento mental, nos quais o sujeito reconhece sua dependência e pede ajuda, bem diz Luiz Eduardo Soares (2012):

Meu argumento é simplesmente esse: tal sofrimento pode justificar, por parte do Estado, cuidado, preocupação, difusão de informações, oferta de apoio para a busca de alternativas, mas não a intervenção autoritária e paternalista no âmbito da liberdade individual, quaisquer que sejam os valores reivindicados, mesmo aqueles tidos por caridosos, aliados da saúde e moralmente edificantes. Aliás, em nome da saúde do corpo e do espírito cometeram-se as mais abjetas e cruéis violências.

Como dar lugar a uma atenção que vise ampliar os recursos para reduzir os danos a essas vidas? Como romper com um sistema secular cuja atenção se voltou a o higienismo, ao conserto moral, à eliminação do consumo, à abstinência ou ao encarceramento, que só serviu para perpetuar a desigualdade, a exclusão, num reiterado desrespeito pela diferença e pela liberdade de escolha presente nas soluções singulares? Como devem ser recepcionadas as pessoas que usam drogas e se envolvem em delitos, cuja situação de sofrimento está na base do ato e, por desvio sistemático, desaguou na custódia pedindo audiência?

Certo é que prender não resolve o sofrimento, só o amplia, e a liberdade é tampouco uma alternativa penal: é a única saída. A saída do sistema de justiça e a entrada na lógica da sociabilidade devem ser sempre as direções a serem tomadas. Se o sujeito foi parar na audiência de custódia, foi por um desvio de direcionamento incrustado nas políticas institucionais em curso em nosso país. Que possamos, então, ler a presença do usuário e dependente de drogas nesse contexto de outra maneira e forçar um giro da lógica, um salto em condições de abrir outra porta.

2. Um giro na chave: portas abertas

Quando o sujeito sequestrado pelo sistema penal for levado à audiência de custódia, após ter sido sequestrado quando dos flagrantes uso e porte de drogas, proponho que tomemos esse absurdo como uma chance de apresentar ao tribunal, em corpo e alma, o crime cometido pelo Estado, ao não oferecer a esses cidadãos os recursos necessários para que possam estabelecer um modo de vida digno e que lhes traga satisfação. Se há um crime aí que interessa à autoridade judicial resolver, é o crime do Estado. A autoridade judicial estará diante de um sujeito, paradigma do povo brasileiro, gente como a gente, mas para quem faltou moradia, educação, assistência social, saúde, alimentação, proteção à violência e ao sofrimento, exposto ao desamparo desde muito cedo. Se tomou a droga como parceria insensata para anestesiá-la sua dor de existir, é porque não encontrou os meios de alcançar outro modo de tratar essa dor.

A cada vez que a justiça criminal recepcionar um usuário de drogas, sequestrado e trancado nos porões carcerários por portar drogas, evidentemente para consumo próprio, sempre que um cidadão assim se apresentar no tribunal, que tomemos a presença desse ser humano, provavelmente jovem, negro e pobre, como a denúncia do crime praticado reincidentemente pelo próprio Estado brasileiro, que o juiz ali representa.

Assim, talvez, possamos dar início a uma virada de chave a partir do interior da engrenagem segregativa, tornando o ato da justiça um ato que subverte o próprio sistema, ao propor políticas de inclusão lá onde a engrenagem foi feita para excluir. Os operadores de Direito devem assumir sua responsabilidade como agentes do laço social e criar condições para que o sujeito se sirva das políticas públicas em vigor para alcançar a autonomia de sua vontade, sua liberdade, sua capacidade

de extrair satisfação de um projeto de vida que lhe diga respeito. A audiência de custódia pode ser um momento de acerto de contas, um divisor de águas, uma chance de, talvez pela primeira vez, lidar com um Estado que o conduzirá ao encontro de um Estado de Direito que acolha e lhe entregue as melhores políticas adaptadas a sua singularidade, permitindo-lhe alçar as melhores condições de vida, acesso aos recursos materiais e simbólicos, com responsabilidade e respeito por sua radical diferença, junto a mais alguns outros, sem a violência da segregação. No lugar da atenção criminal, a atenção social.

A escuta qualificada das equipes acolhedoras desses sujeitos nas audiências de custódia pode encontrar seu lugar aí, menos para informar o juiz de sua avaliação sobre as condições pessoais e sociais dessas pessoas, sua doença e periculosidade, e mais para dar audiência, dar ouvidos ao sujeito que procura uma saída para seu sofrimento, oferecer-lhe apoio para a tessitura de um projeto de vida singular associado a uma rede de cuidados personalizada, só sua e de mais ninguém, e articular uma rede de proteção junto com ele.

A autoridade judicial, ao dar audiência ao projeto singular de cada um, pode, enfim, fazer justiça ao dar acesso ao campo dos direitos fundamentais, da proteção social, das políticas de saúde, moradia, assistência, para que o laço social possa estabelecer. Se isso resolverá o sofrimento do sujeito, não há garantias, mas, por certo, resolverá o erro de endereço que fez que esses sujeitos fossem parar ali.

Essa tem sido minha aposta há 25 anos, e cada vez me surpreendo com as soluções diversas e criativas de laço social que se tornam possíveis quando se tem acesso aos recursos de sociabilidade em condições de liberdade. Graças ao decidido encontro da reforma psiquiátrica com os usuários de drogas, possibilitado pela criação de serviços de atenção a esses cidadãos, inserindo a atenção à saúde em territórios nos quais a presença do Estado se resumia à atuação dos aparelhos repressivos, um novo horizonte tem sido possível. A rede de atenção psicossocial demonstra sua potência por meio de abordagens que transcendem as ideias de doença e crime, mas nas quais a dor se faz presente. Acima de tudo, lugares onde se pôde ler e o ato de se drogar como uma resposta humana, um ato que se fez presente na vida dessas pessoas, por algum encontro, algum trauma, alguma contingência que só elas poderão dizer. Ao dar audiência à humanidade que cada uma porta consigo, ao abrir espaços para o dizer, abrem-se as portas para dar passagem ao que antes se encontrava no silêncio dos estados de clausura. No lugar das grades, o encontro com mais alguns outros na cidade aberta é a saída que oferta presença, palavra e recursos civilizatórios: saúde, cultura, direitos, e, sobretudo, uma abertura para uma subjetivação possível diante dos mistérios da existência.

Nossa orientação não é a de curar a humanidade das drogas, tampouco aquela que se resigna a abandonar a humanidade a elas, como sublinha Éric Laurent. A perspectiva que nos orienta é a da redução dos danos e a aposta de que nesse intervalo possa surgir alguma coisa a mais na qual o sujeito possa encontrar um limite para viver. Se até hoje, no campo do Direito, os usuários de drogas foram tidos como inimigos – os hostis, tal como disse Zafaroni –, as consequências dessa

leitura têm sido o encarceramento e a morte. A alternativa a esse sistema penal é a aposta incondicional no cuidado em liberdade junto aos equipamentos de assistência social e de saúde, porque droga não é crime. Para muitos, ela tem sido o remédio para lidar com o crime da desassistência do Estado à qual estão expostos, à queima-roupa, sem nenhuma proteção.

A única saída é a liberdade com garantia de acesso a recursos materiais e simbólicos ao alcance de cada um. Forcemos esse giro da chave: portas abertas para a acessibilidade. Em parceria com o campo do Direito, especialmente com os coletivos antiproibicionistas, como bem disse Rosimeire Silva (2015, p. 160), ao dar-lhes acesso para encontrar outros modos de expressão da alegria de viver, almejamos

[...] alcançar a redução dos danos de punir, apostando que a descriminalização das condutas relativas às drogas deve orientar o projeto político e constituir-se como utopia concreta e realizável. E, sem descuidar do sujeito, sustentar com este, o convite à construção de medidas singulares que delimitem prazer e morte, inventando novos destinos para a pulsão (Silva, 2015, p. 160).

Referências

BRUM, E. "O gado humano" que Bolsonaro leva ao matadouro, *EL PAÍS Brasil*, 20 ago. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-08-19/o-gado-humano-que-bolsonaro-leva-ao-matadouro.html>. Acesso em: 25 jun. 2024.

FREUD, S. (1996). O mal-estar na civilização. In: FREUD, S. *Edição standard das obras completas de Sigmund Freud*. v. 21. Rio de Janeiro: Imago, 1996.

FRIEDMAN, M. An open letter to Bill Bennet. *Wall Street Journal*, 7 set. 1989.

SILVA, R. A. *Reforma psiquiátrica e redução de danos: um encontro intempestivo e decidido na construção política da clínica para sujeitos que se drogam*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Promoção da Saúde e Prevenção da Violência, Faculdade de Medicina, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

SOARES, L. E. Contra a drogafobia e o proibicionismo: dissipação, diferença e o curto-circuito da experiência. *Luiz Eduardo Soares*, 10 set. 2012. Disponível em: <https://www.luizeduardosoares.com/contr-a-drogafobia-e-o-proibicionismo-dissipacao-diferenca-e-o-curto-circuito-da-experiencia/>. Acesso em: 25 jun. 2024.

Sandro Augusto Lohmann

(RELATORIA EXTRAÍDA DA PALESTRA DISPONÍVEL NO CANAL DO YOUTUBE DO CNJ)¹⁵

Sandro Lohmann começa sua fala expressando que prender não é uma solução e, na condição de egresso, ele percebe a prisão como um espaço de falência de múltiplas políticas sociais. A drogadição é um problema de saúde, mas, também, social. A vulnerabilidade conduz ao uso abusivo.

O palestrante apresenta seu trabalho com a população LGBTQIA+ e traz dados de um senso com esse público no estado de Mato Grosso, realizado em conjunto com o Tribunal de Justiça (TJ), o Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMF) e a Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária (SAAP). Segundo o levantamento, a unidade da região metropolitana tem 47 pessoas LGBTQIA+, sendo que 79% são usuárias de alguma substância química. Destas, apenas três disseram que usam somente o cigarro, e o restante faz uso de crack, cocaína e maco-nha. Esse projeto foi desenvolvido em conjunto com o Fundo Brasil de Direitos Humanos e se chama “Dupla Invisibilidade: os Ciclos Infinitos”. Dessas pessoas que se declaram usuárias e fazem uso abusivos de substâncias químicas, não há uma que seja ré primária, Sandro pondera. Todos os que foram entrevistados pela equipe do levantamento são reincidentes. Por outro lado, a maioria dos crimes cometidos por essas pessoas são crimes de menor potencial ofensivo, sem emprego de arma de fogo, sem violência, como pequenos furtos.

Esse perfil, quando vai à audiência de custódia, nas palavras do palestrante, acaba recebendo medidas de prisão ou de internação compulsória. Ocorre que a internação compulsória não funciona, a compulsividade não tem efetividade, ou seja, colocar essa pessoa dentro da prisão também não será efetivo. Na verdade, causará mais um problema, porque, além da abstinência, a pessoa começará a ter surtos psicóticos por estar no ambiente hostil da prisão, onde há falta de medicação, não há atendimento pela equipe, não há psiquiatra, não há psicólogo, não há medicação, não se trabalha a redução de danos etc. Então, além da dependência química, essa pessoa é devolvida à sociedade com inúmeros transtornos que tendem a somente se agravar, como síndrome de pânico, depressão e ansiedade.

Voltando à pergunta feita inicialmente no painel, se prender resolve, Sandro argumenta que a pessoa em situação de drogadição tem inúmeras questões a serem resolvidas, e a droga não é um fim, a droga é só um meio, isto é, há algo que ela está tentando solucionar por meio da droga.

¹⁵ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=M9w7bCCDWgY&t=952s>

Assim, Sandro retoma o tema da audiência de custódia citando as equipes de atendimento à pessoa custodiada, que fazem acolhimento multidisciplinar da pessoa, fundamental para não haver encaminhamentos equivocados. Alguns desses encaminhamentos equivocados são justamente aqueles que encaminham a pessoa para as comunidades terapêuticas. Os usuários atendidos na Associação Mais Liberdade, da qual Sandro faz parte, não querem ir para as comunidades terapêuticas, porque são abordagens extremamente religiosas e que, em alguns casos, como já houve denúncias de mecanismos de combate à tortura, fazem uso de trabalhos forçados e análogos à escravidão. Por outro lado, são espaços que não respeitam as pessoas LGBTQIA+ e, consequentemente, sua identidade.

O palestrante faz, então, uma provocação: se ao invés de dar uma "canetada" para colocar uma pessoa num sistema carcerário lotado ou em ambientes inapropriados, o juiz desse uma "canetada" para exigir dos estados condições de investimento adequadas nesses espaços e fora deles?

Lohmann comenta sobre o julgamento do RE 635.659 e entende que não deveria haver uma delimitação da quantidade de drogas para a descriminalização do uso, mas, sim, uma completa descriminalização.

Outra ponderação feita pelo palestrante é a respeito dos limites da própria rede de atenção social e dos equipamentos de saúde e de saúde mental. Sandro comenta que no estado do Mato Grosso há um número expressivo de pessoas que não conseguem atendimento imediato em Centros de Referência de Assistência Social (Cras), Centros de Atenção Psicossocial (Caps) e que, com isso, acabam reincidindo criminalmente ou voltando ao consumo de drogas. Ainda assim, a Rede de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional (Raesp) e a Rede Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional (Renaesp) conseguem ter muito mais proximidade com a questão, muito mais capacidade de lidar com a situação do que o sistema penal, pois não se trata de um problema penal, mas, sim, social.

Lohmann passa a falar um pouco de sua experiência como parte de uma entidade que acolhe e diz que é importante o processo de criação de confiança, de uso de uma linguagem que aproxima, o usuário te compreende como um serviço que o acolhe do jeito que ele é, do jeito que ele está. Isso estabelece um vínculo de confiança que faz a pessoa retornar e dizer a verdade: *"Olha, eu tô assim, eu cometi tal coisa ou eu estou pensando em cometer tal coisa, mas eu preciso de ajuda"*. Assim, conseguimos ajudar. Agora, se essa pessoa chega a esse contexto de aprisionamento e ingressa no sistema penitenciário, que seja possível trazer dignidade a ela para que não estejam submetidos aos ciclos de violência, de pobreza, de marginalização.

PAINEL 4:
TOMADA DE DECISÃO SOBRE
A LIBERDADE NA AUDIÊNCIA
DE CUSTÓDIA – DESAFIOS FRENTE
À LEI DE DROGAS



TOMADA DE DECISÃO SOBRE A LIBERDADE NA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA: DESAFIOS FRENTE À LEI DE DROGAS

Data: 14 de setembro de 2023, das 14h00 às 15h30

Mediação: Renata do Nascimento e Silva

(juíza de Direito do Tribunal de Justiça do estado do Tocantins)

Painelistas:

Cristiano Maronna (advogado; diretor da Plataforma Justa)

Gabriel Sampaio (advogado; diretor de litigância e incidência da Conectas Direitos Humanos)

Jocelaine Teixeira (juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins)

Doutora Renata do Nascimento e Silva, juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Tocantins (TJTO) e mediadora do painel “Tomada de decisão sobre a liberdade na audiência de custódia: desafios frente à Lei de Drogas”, dá início aos trabalhos da mesa com as seguintes considerações.

Adotadas com base em tratados internacionais subscritos pelo Brasil e como uma das medidas de enfrentamento ao “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário no país, as audiências de custódia são um potente instrumento para a racionalização da aplicação da lei de drogas. Sendo o primeiro contato – presencial – da pessoa presa com o Poder Judiciário, o momento da audiência de custódia é crucial para a averiguação de indícios de tortura e maus-tratos e de outras eventuais ilegalidades na prisão. Igualmente, a escuta da pessoa custodiada e a coleta de informações sobre sua trajetória de vida nesse primeiro momento são fundamentais para definir as medidas a serem adotadas conforme as particularidades de cada caso, considerando a excepcionalidade da prisão preventiva.

Nas prisões decorrentes da lei de drogas, diversas ilegalidades podem ser constatadas a partir da condução sem demora da pessoa presa à presença da autoridade judicial. Como aponta o *Manual sobre tomada de decisão na audiência de custódia: parâmetros para crimes e perfis específicos* (CNJ, 2020), quando se trata de acusações de tráfico de drogas, destaca-se a discussão da prática de revista vexatória como forma de violência policial, o que invalidaria a legalidade do flagrante. É necessário ressaltar, também, a importância de considerar o impacto do perfilamento racial nas abordagens policiais, que tem como consequência flagrantes ilegais e índices desproporcionais de pessoas negras abordadas e detidas sob acusação de tráfico, fato que merece ainda mais atenção a partir da constatação, por diversas pesquisas, de que, na maioria dos casos de tráfico, as únicas testemunhas do flagrante são os próprios agentes policiais (DPGE-RJ, [201-]).

Para além da análise da legalidade dos flagrantes, as audiências de custódia são, igualmente, um instrumento privilegiado para a mitigação do uso abusivo da prisão preventiva. A entrevista da pessoa custodiada e a análise qualificada do auto de prisão em flagrante são a oportunidade para revisar a tipificação da conduta e adequar a aplicação de medidas.

No que se refere aos casos relacionados à Lei de Drogas, o Supremo Tribunal Federal (STF) já reconheceu a inconstitucionalidade da vedação da liberdade provisória e já afastou a natureza hedionda do tráfico privilegiado, o que permite a priorização da liberdade e a adoção de medidas diversas da prisão. No entanto, pesquisas realizadas em diferentes contextos e territórios do Brasil apontam que, tratando-se de drogas, a prisão preventiva continua sendo a regra, com índices superiores a 80% de conversão (IDDD, 2019), ou 70%, no caso das mulheres (Almeida *et al.*, 2019). Também são raros os casos em que a análise das circunstâncias do caso enseje a desclassificação do tráfico para uso e permita o relaxamento do flagrante.

O que se nota é que, mesmo após revisões da Lei de Drogas e da ênfase à possibilidade de liberdade, fatores genéricos, como a garantia da ordem pública, a necessidade de assegurar a lei

penal e a gravidade abstrata do delito, seguem sendo acionados para justificar a decisão pela manutenção da prisão no âmbito das audiências de custódia. Apesar das oportunidades oferecidas a partir da apresentação da pessoa custodiada à autoridade judicial, em geral, as decisões não revelam o esforço em individualizar as medidas aplicadas.

O desafio que se apresenta, portanto, é como efetivar o papel das audiências de custódia nos casos relacionados à Lei de Drogas, buscando garantir a liberdade em primeiro lugar, para inverter a lógica punitivista que tem encontrado unicamente na privação de liberdade a resposta para uma questão que exige abordagens diversas e multidisciplinares, sobretudo no campo da proteção social.

Referências

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual sobre tomada de decisão na audiência de custódia: parâmetros para crimes e perfis específicos*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. (Série *Justiça Presente* | Coleção Fortalecimento da Audiência de Custódia). Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/manual_juridico_2-web.pdf. Acesso em: 26 jun. 2024.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Pesquisa sobre as sentenças judiciais por tráfico de drogas na cidade e região metropolitana do Rio de Janeiro: relatório final*. Rio de Janeiro: DPGE-RJ, [201-]. Disponível em: <https://www.defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/23d53218e-06a49f7b6b814afbd3d9617.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2024.

INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA. *O fim da liberdade: a urgência de recuperar o sentido e a efetividade das audiências de custódia — relatório nacional completo*. São Paulo: IDDD, 2019. Disponível em: https://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2020/07/OFimDaLiberdade_completo.pdf. Acesso em: 26 jun. 2024.

ALMEIDA, M. C. D. *et al Mulheres Sem Prisão: enfrentando a (in)visibilidade das mulheres submetidas à justiça criminal*. São Paulo: ITTC, 2019. Disponível em: <https://itcc.org.br/wp-content/uploads/2019/05/mulheresemprisao-enfrentando-invisibilidade-mulheres-submetidas-a-justica-criminal.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2024.

Cristiano Maronna

(TEXTO DE AUTORIA PRÓPRIA)

"Ganhou, playboy!"

o *standard* probatório
no crime de tráfico de
drogas

1. O voto do ministro Alexandre de Moraes no RE 635.659

Desde 2015, ao iniciar o julgamento do Recurso Extraordinário 635.659, o Supremo Tribunal Federal (STF) examina a constitucionalidade do art. 28 da Lei de Drogas.

Diante da omissão do Congresso Nacional na construção de uma política de drogas baseada em evidências, resta à Suprema Corte, naquilo que lhe compete – o regular exercício da jurisdição constitucional com controle de constitucionalidade de normas jurídicas¹⁶ –, enfrentar o tema, sem nenhuma invasão de competência de outro Poder, como fizeram as Cortes Supremas da Argentina, Colômbia, México e África do Sul.

Dos seis votos já proferidos até o momento em que o julgamento do RE foi interrompido por um pedido de vista dos autos na sessão do dia 24 de agosto de 2023, cinco deram provimento ao recurso, declarando inconstitucional o art. 28 da Lei de Drogas: o relator, ministro Gilmar Mendes, e a ministra Rosa Weber em relação a todas as drogas ilegais, e os ministros Edson Fachin, Luis Roberto Barroso e Alexandre de Moraes, apenas em relação à maconha. De outro lado, o ministro Christiano Zanin votou pela constitucionalidade do referido dispositivo legal, negando provimento ao recurso.

O pedido de vista do ministro André Mendonça se deu na sequência de um movimentado agosto: Alexandre de Moraes apresentou voto surpreendente, Rosa Weber fez questão de antecipar

¹⁶ José Afonso da Silva ensina que a supremacia constitucional implica conformidade das normas infraconstitucionais – como é o caso do art. 28 da Lei de Drogas –, não apenas com a atuação positiva de acordo com os ditames constitucionais, exigindo mais, “pois omitir as providências necessárias à aplicação de normas constitucionais constitui também conduta desconforme com o princípio da supremacia” (Silva, 2006, p. 538).

seu voto, diante da iminência de sua aposentadoria, e, assim como o relator, Gilmar Mendes, reposicionou seu entendimento.

No esforço de construir um consenso a respeito da matéria, buscou-se uma decisão *per curiam*, de modo que o relator do RE e a presidenta da Corte aderiram à tese proposta no voto do ministro Alexandre de Moraes, qual seja:

A fixação de um quantitativo baseado no peso da droga (maconha) como critério inicial de tipificação do crime de tráfico, *“uma presunção diferenciadora entre o traficante e o usuário”*, com o *“intuito de garantir-se a aplicação isonômica da lei de drogas, em absoluto respeito ao Princípio da Igualdade consagrado na Constituição Federal, de maneira a diminuir a excessiva discricionariedade das autoridades públicas e evitar as distorções”*;

Presunção relativa de que, aquele que porta *“uma faixa fixada entre 25 a 60 gramas de maconha ou seis plantas fêmeas”*, será considerado usuário (finalidade de uso pessoal), salvo se presentes outros critérios caracterizadores do tráfico, tais como:

- a) a forma como o entorpecente estava acondicionado;
- b) diversidade de entorpecentes;
- c) apreensão de outros instrumentos, como:
 - Balança;
 - Cadernos de anotação;
 - Celulares com contato de compra e venda (entrega delivery).
- d) locais;
- e) circunstâncias de apreensão, *“entre outras características que possam auxiliar na tipificação do tráfico”*.

Neste artigo, retomo reflexão apresentada anteriormente a respeito da cegueira hermenêutica deliberada na tipificação do tráfico de drogas (Maronna, 2022a), reforçando a urgente necessidade de definição de um *standard* probatório em simetria com a regra do ônus da prova e com a garantia da presunção de inocência, com especial atenção à valoração judicial do depoimento policial e às provas a ele ancoradas.

É a partir dessa ótica que dialogo com o voto do ministro Alexandre de Moraes, ao qual aderiram, além dos ministros Gilmar Mendes e Rosa Weber, também os ministros Edson Fachin e Luis Roberto Barroso. Não abordarei, em função do limite de espaço, as teses, até aqui vencedoras, de (i) "administrativização" do art. 28, aplicando-se as medidas nele previstas em procedimento cível; e (ii) declaração de inconstitucionalidade apenas em relação à maconha. Registro, contudo, minha discordância em relação a ambas as opções acolhidas pela provisória maioria do STF.

2. Sobre os critérios caracterizadores do tráfico e o não dito no voto do ministro Alexandre de Moraes

Os desafios de ontem seguem postos, e sobre eles nada disse o ministro. Os critérios caracterizadores de tráfico supranumerados seguirão ancorados nos testemunhos policiais. Perde-se, neste recorte, a oportunidade de fixação de um *standard* probatório que respeite o ônus da prova e a presunção de inocência.

São os policiais responsáveis pela diligência (abordagem, busca, apreensão da droga, prisão em flagrante etc.) que trazem aos processos judiciais todos os elementos relativos à forma de acondicionamento da droga, à diversidade de drogas, às circunstâncias da apreensão, à presença de balança, caderno com anotações sobre a contabilidade do tráfico, ao local, "entre outras características que possam auxiliar na tipificação do tráfico".

Em um sistema processual penal acusatório, o depoimento policial, bem como as provas a ele ancoradas, não são suficientes, per se, para caracterizar o crime de tráfico. A prova a respeito da finalidade mercantil da posse de drogas deve ser robusta, segura, indubitosa, corroborada por fontes externas ao testemunho dos agentes do aparato repressivo estatal. A acusação de tráfico de drogas deveria estar lastreada em qualificada apuração pré-processual, mas, via de regra, a prova que embasa condenações por tráfico é frágil, precária e está amparada exclusivamente no testemunho policial e nas provas a ele ancoradas.

O ministro Gilmar Mendes, relator do RE 635.659, afirma, em seu voto, que

[...] a palavra e a avaliação dos policiais merecem crédito, mas a garantia do devido processual legal pressupõe a avaliação feita por um juiz “neutro e desinteressado”, sobrepondo a avaliação de um “policial envolvido no empreendimento muitas vezes competitivo de revelar o crime” (Justice Robert H. Jackson, redator da opinion da Suprema Corte dos Estados Unidos, caso *Johnson vs. United States* 333 U.S. 10 (1948)).

De acordo com Marcelo Semer (2019, p. 201, grifo nosso), os tais critérios caracterizadores de tráfico são

[...] elementos cumulativos, mas todos eles dependentes da mesma matriz, ou seja, o depoimento dos policiais. Muitas vezes, como vimos, essas provas ancoradas são usadas, de forma tautológica, para dar sustentação à credibilidade do depoimento do próprio policial. [...] A construção acaba sendo circular: a prova de que o policial fala a verdade é o próprio policial relatando determinado fato.

O mesmo autor afirma que “os policiais são o conjunto probatório e estão consonantes com ele, sempre, mesmo quando em contradição. A credibilidade policial é, portanto, uma premissa, não uma consequência da instrução” (Semer, 2019, p. 199, grifo nosso).

Ao não abordar a questão da credibilidade do depoimento policial no processo penal, a tese do voto do ministro Alexandre de Moraes acaba por legitimar meras inferências como

[...] uma espécie de “rainha das provas”, assumindo valor probatório quase absoluto, sob o argumento de que possui fé pública. Processo penal não combina com fé, mas com racionalidade, mais especificamente com persuasão racional e com o dever de motivação das decisões (Maronna, 2022b, p. 959, grifo nosso).

3. O reconhecimento meramente formal do racismo estrutural e os desafios históricos que o STF tem diante de si, também no HC 208.240

Muito embora o voto do ministro Alexandre de Moraes formalmente reconheça o racismo estrutural no sistema de justiça, não há nele qualquer endereçamento concreto capaz de se opor

à “política do enquadro” (Mata, 2021), validada judicialmente ao longo do tempo e atualmente em debate no STF, em razão do julgamento do HC 208.240¹⁷, que trata do perfilamento racial na abordagem policial em ação penal por tráfico de drogas.

O “racismo institucional é um modo de subordinar o direito e a democracia às necessidades do racismo”, nas palavras de Jurema Werneck (2012, p. 18). E ao Judiciário cumpre a tarefa de garantir direitos e de combater o racismo, em nome da democracia. Este seria o paradigma orientador esperado da Suprema Corte.

O valor probatório do testemunho policial e a fixação de parâmetros objetivos para definir a fundada suspeita (elementos concretos, fatos ou ações objetivamente verificáveis, reveladores da sua necessidade) são questões interligadas¹⁸ e reforçam a importância do uso de câmeras corporais pelos agentes de segurança pública, a fim de que se possa aprimorar o controle ex post sobre a atividade policial, tanto para coibir práticas ilegais quanto para preservar os bons policiais de injustas e levianas acusações de abuso.

Sobre a gravação audiovisual, o Pleno do STF, em consonância com o STJ, reconheceu a imprescindibilidade de tal forma de monitoração da atividade policial e determinou, entre outros pontos, que

[...] o Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, instale equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos (Embargos de Declaração na Medida Cautelar da ADPF 635 – “ADPF das Favelas”, 03/02/2022).

As body cams são preciosas para aumentar a transparência pública, qualificar as provas judiciais e administrativas e, potencialmente, tornar as ocorrências menos letais para policiais e cidadãos, valores importantes na construção de uma democracia, conforme aponta Poliana Ferreira (2022).

¹⁷ O HC 208.240, no qual se pretende conferir interpretação conforme a Constituição aos arts. 240, §2º; 241, *caput*, I e II, e 244 do Código de Processo Penal, também teve seu julgamento interrompido por pedido de vista dos autos no início de 2023.

¹⁸ No julgamento do RHC n. 158.580, rel. Min. Rogério Schietti j. 19/04/22, a 6ª Turma do STJ fixou a tese de que o standard probatório para busca pessoal ou veicular sem mandado judicial exige a existência de fundada suspeita (*justa causa*), baseada em um juízo de probabilidade, descrita com a maior precisão possível, aferida de modo objetivo e devidamente justificada pelos indícios e circunstâncias do caso concreto, de que o indivíduo esteja na posse de drogas, armas ou de outros objetos ou papéis que constituam corpo de delito, evidenciando-se a urgência de se executar a diligência. O art. 244 do Código de Processo Penal não autoriza buscas pessoais praticadas como “rotina” ou “praxe” do policiamento ostensivo, com finalidade preventiva e motivação exploratória (*fishing expeditions*), mas apenas buscas pessoais com finalidade probatória e motivação correlata. Nesse diapasão, a fundada suspeita, prevista nos arts. 240, §2º, 241, *caput*, I e II e 244, do CPP, deve ser compreendida como medida processual probatória excepcional, jamais como política pública de policiamento ostensivo.

Tanto no RE 635.659 quanto no HC 208.240, o STF tem a chance de apontar diretrizes para novos padrões de policiamento, mais eficientes e democráticos, contemplando não apenas a aquisição de equipamentos e tecnologias, mas, também, grandes investimentos em educação em direitos humanos, controle e transparência.

Pensar a segurança pública como política de Estado implica repensar o papel do Estado em geral e o do Estado-jurisdição em particular. Em uma ordem jurídica democrática, não pode haver poder sem limites nem ato de poder infenso a controle de legalidade. A polícia deve agir conforme os limites da lei e da Constituição, em especial no que diz respeito às garantias da presunção de inocência e ônus da prova.

4. Sobre produção acadêmica acerca da centralidade do testemunho policial e das provas a ele ancoradas para a tipificação do tráfico de drogas

A centralidade do testemunho policial para a tipificação do tráfico de drogas é, há muito, atestada por consistente produção acadêmica.

A pesquisa “Tráfico e sentenças judiciais – uma análise das justificativas na aplicação de Lei de Drogas no Rio de Janeiro” aponta que 53,73% das condenações de tráfico de drogas apresentam como única fundamentação decisória o testemunho dos policiais que participaram do flagrante. Em 65,85% das vezes em que o local da prisão é citado como fundamento para condenação por tráfico, há menção à ocorrência em favelas, morros ou comunidades.

Na mesma linha, em *Prisão provisória e Lei de Drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo*, produzido pelo NEV-USP, conclui-se que 74% dos processos analisados contavam apenas com o depoimento dos policiais e que 91% desses casos culminaram em condenação (Jesus *et al.*, 2011).

Marcelo Semer (2019, grifo nosso) observa que

[...] talvez em nenhum outro tipo penal, a prova seja tão modesta quanto no tráfico de drogas. A marca central é a importância suprema dos relatos das testemunhas policiais, nas quais se concentram praticamente todo o repositório das provas obtidas em juízo – ademais da importação dos elementos do inquérito, que, grosso modo, também se restringem aos policiais.

O mesmo autor destaca que, das

[...] testemunhas arroladas pela acusação, 90,46% são provenientes das forças de segurança, sendo 58,17% de policiais militares, 22,12% de policiais civis, 5,21% de policiais (militares ou civis, não discriminados), 1,86% de guardas metropolitanos, 1,55% de agentes penitenciários e o mesmo tanto de policiais federais (Tabela 26). No conjunto dos ‘agentes de segurança’, os PMs representam aproximadamente 2/3 das testemunhas (Semer, 2019, p. 187).

Semer (2019, p. 186), acrescenta que as

[...] sentenças não relatam exames periciais nos instrumentos apreendidos, embora balanças de precisão costumam ser brevemente descritas nos autos de apreensão. [...] Outros elementos de prova, a teor dos relatos indicados na sentença, não foram submetidos a perícia em regra – cadernos por exemplo, suspeitos de terem sido usados na contabilidade do comércio ilícito. Não há registro de perícias grafotécnicas para apurar a autoria, em que pese a ausência de outros dados indicadores dos fatos.

Pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em parceria com a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos (Senad)¹⁹ corrobora o protagonismo do depoimento policial na tipificação do tráfico:

[...], verifica-se que em apenas 5% dos processos não houve testemunha ouvida na fase judicial. Em outras palavras, em 95% dos casos há pelo menos uma testemunha ouvida no processo. Em 7,6% dos casos apenas uma testemunha foi ouvida. Há evidente concentração no índice de duas testemunhas ouvidas, o que foi observado em 36,0% dos processos. Esse quadro parece ser reflexo do padrão processual observado, relativo à oitiva de dois policiais responsáveis pelo flagrante, inicialmente ouvidos na fase policial, arrolados na denúncia e, então, ouvidos em juízo. [...] Refletindo o esperado, a quase totalidade de processos (99,5%) conta com a presença de pelo menos um agente de segurança [...] A presença de policiais militares predomina, com 75%, face aos 27% da presença de policiais

¹⁹ Universo de 3583 processos criminais em tribunais de justiça estaduais com decisão terminativa no primeiro semestre de 2019, com 5.121 réus indiciados, denunciados e/ou sentenciados por crimes de tráfico de drogas,

civis. Em 8,3% observa-se a presença de profissionais de outras instituições policiais, como Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, além de agentes penitenciários. A soma dos percentuais supera 100%, pois não foi rara a atuação conjunta de policiais de diferentes instituições, quando do cumprimento de mandado de busca e apreensão, por exemplo (Ipea, 2022, p. 83-85, grifo nosso)²⁰.

Em verdade, os critérios caracterizadores de tráfico supranumerados²¹, per se, não fazem prova de tráfico. Inferências nesse sentido não defluem da correta e equilibrada valoração judicial probatória em um processo de estrutura acusatória no qual vigoram a regra do ônus da prova e a garantia da presunção de inocência, mas de estereótipos e senso comum próprios de modelos inquisitoriais.

Com efeito, o

[...] acondicionamento em embalagens distintas, antecedentes, entre outras inúmeras circunstâncias fáticas, podem revelar tanto situação de mercancia como de uso próprio – v.g., sujeito preso em flagrante com quantidade elevada de droga, disposta em recipientes distintos, gera apenas indício de comércio, não podendo ser descartada, de plano, a hipótese de porte para consumo, visto o fato de poder ter adquirido o produto exatamente nessas condições. O problema não está, frise-se, vez mais, nos dados externos da conduta, mas no aspecto cognitivo e volitivo do agir (Carvalho, 2016).

No mesmo diapasão, é “necessário cuidado com a valoração sobre estar ou não a droga embalada para venda: é que assim como a droga é embalada pelo traficante, é comprada embalada

²⁰ “Ainda a respeito da centralidade da prova nos testemunhos policiais, vale a consideração sobre o depoimento de usuários. Apenas 8,1% dos processos constam, entre as testemunhas arroladas, compradores de drogas. Isso significa, entre outras coisas, que a palavra do usuário para constatar a traficância do acusado está longe de ser uma prova de elevada importância ou de centralidade nos processos criminais de drogas. Isso não quer dizer que o combate à criminalidade do tráfico se dê à margem de qualquer participação dos usuários, mas apenas que ela não se faz presente nos processos, como era possível de se esperar. Hipóteses podem ser levantadas para essa ausência significativa, cujas respostas demandariam uma pesquisa de outra natureza. A primeira hipótese é relativa à confiança, credibilidade e eficácia que se espera das oitivas de usuários, afinal, há pouca expectativa de que haverá, por parte do usuário, a coragem ou a liberdade necessária para “delatar” o traficante e, portanto, confirmar a acusação. A segunda hipótese, de natureza processual, é no sentido de que, já que a palavra dos policiais detém a centralidade probatória a fim de subsidiar o decreto condenatório, não há necessidade ou utilidade de se produzir nova informação ou prova, o que vem com o risco de contradizer ou contrapor a narrativa dos responsáveis pelo flagrante. Isso explicaria também por que a palavra do usuário parece ser mais útil ao policial, na rua, para angariar informações aptas a alcançar o flagrante, do que propriamente para servir de material processual/probatório” (Ipea, 2022, p. 125-128).

²¹ Circunstâncias como: (a) a forma como o entorpecente estava acondicionado; (b) diversidade de entorpecentes; (c) apreensão de outros instrumentos, como balança, cadernos de anotação e celulares com contato de compra e venda (entrega delivery); (d) locais; e (e) circunstâncias de apreensão.

pelo usuário, ou seja, a forma como está embalada pouco ou nada diz sobre a intenção do acusado" (Junqueira; Fuller, 2008, p. 233).

A presença de balança, por si, não tem força probatória suficiente para caracterizar tráfico ou associação para o tráfico:

1

A apreensão isolada de uma balança não implica, per se, necessária subsunção da conduta ao tipo descrito no art. 34 da Lei n. 11.343/2006.

2

Provado nos autos que a balança se destinava à medida individual de porções destinadas ao consumo, e não à fabricação, produção ou preparo da substância entorpecente, afasta-se aquela imputação – art. 34 –, por atipicidade (STJ, 6ª T., HC n. 153.322, 6ª T., rel. Celso Limongi, j. 16/12/10).

Quanto ao local da apreensão da droga, não se extrai prova segura de finalidade mercantil dessa circunstância, por si só,

[...] porque é exatamente nos locais conhecidos como ponto de venda de drogas que os usuários e dependentes frequentam assiduamente. Não parece lógico julgar uma pessoa como traficante baseado no fato de o local ser conhecido por alta incidência de traficância. Afinal, onde há traficantes, há usuários (Miranda, 2020, p. 49).

De fato, "o usuário sempre adquire a droga e, nem por isso, deixa de ser usuário" (Brasil, 2013, p. 3). Nesse sentido:

Por último, cumpre acrescentar que apesar do réu residir em comunidade dominada por tráfico de entorpecente, que estivesse em local conhecido como “boca de fumo”, não há como impor decreto condenatório tão somente com base em mera possibilidade. O sentido da regência do direito processual penal pelo princípio da verdade real destina-se à formação de verdadeiro e confiante convencimento do juízo (TJRJ, 2015a *apud* Azeredo; Xavier, 2019, p. 167).

As informações extrajudiciais (*rectius*, confissão informal) jamais podem, isoladamente, comprovar tráfico, pois não têm valor probatório, além de se tratar de prova ilícita, exceto se houver prova inequívoca de que foi o increpado advertido de seu direito de permanecer em silêncio e de não produzir prova contra si mesmo (aviso de Miranda):

Acerca da suposta confissão do acusado no momento da prisão, é importante ressaltar que, se nem mesmo a confissão feita perante a autoridade policial durante o inquérito, devidamente documentada, é capaz de, sozinha, fulcrar uma condenação, por se tratar de mero indício, muito menos ainda a chamada ‘confissão informal’, decorrente de conversa no momento da abordagem, sem qualquer oportunidade de defesa, de documentação, ou mesmo da prévia advertência constitucional quanto à desobrigação da autoincriminação (TJRJ, 2015b *apud* Azeredo; Xavier, 2019, p. 168).

O art. 5º, XII, da Constituição garante a inviolabilidade do sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal (Brasil, 1988). A Lei n. 9.296/1996 exige prévia autorização judicial para que a comunicação telefônica seja utilizada como prova no processo penal. A Lei n. 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) garante que o conteúdo das comunicações privadas somente poderá ser disponibilizado mediante ordem judicial. Desse modo, a colheita de dados no telefone celular de uma pessoa somente pode ocorrer com a prévia autorização judicial, sob pena de flagrante violação a normas constitucionais e infraconstitucionais.

Ou seja, a tese fixada no voto do ministro Alexandre de Moraes no RE 635.659, no que diz respeito ao standard probatório necessário à caracterização do crime de tráfico de drogas, legitima o entendimento de que o testemunho policial e as provas a ele ancoradas são suficientes para a tipificação do crime previsto no art. 33 da Lei de Drogas.

Calha lembrar o voto do ministro Luis Roberto Barroso no referido RE 635.659, na parte em que reconhece a urgência em “diminuir a discricionariedade judicial e uniformizar a aplicação da lei”, para reduzir o “impacto discriminatório que é perceptível a olho nu”: “na prática, ricos são tratados como usuários e pobres como traficantes”.

A prevalecer a tese proposta pelo voto do ministro Alexandre de Moraes, jovens negros, pobres e sem instrução continuarão a ser criminalizados e encarcerados por tráfico, mesmo quando flagrados com 60 gramas de maconha ou menos, graças ao racismo institucional, que legitima a apriorística presunção de veracidade do testemunho policial e das provas a ele ancoradas.

Na descriminalização ao modo Il Gattopardo, é preciso que algo mude para que tudo permaneça como está. Ricos continuarão sendo tratados como usuários, e pobres, como traficantes. Ganhou, playboy!

5. Propostas baseadas em práticas interpretativas na perspectiva da garantia de direitos

Resta, agora, suplicar aos céus para que, na retomada dos julgamentos do RE 635.659 e do HC 208.240, o STF imponha a razão humanista sobre o senso comum majoritário, atuando como vanguarda iluminista que empurra a história e alavanca a civilização em nome de valores racionais, superando superstições e preconceitos e evitando a tirania da maioria e o paternalismo moralista (Barroso, 2018).

Trata-se de rara oportunidade para construir uma política de drogas baseada em evidências, fixando-se teses, inclusive por meio da edição ex officio de Súmula Vinculante (CF, artigo 103-A., *caput* e §§), para sanar controvérsia atual entre órgãos judiciários e conferir interpretação conforme a Constituição a respeito das seguintes matérias:

1

O crime de tráfico de drogas, em todas as suas modalidades (art. 33, *caput* e §1º, I a IV, da Lei n. 11.343/2006), pressupõe finalidade diversa do consumo pessoal, sendo ônus da acusação a prova do intento mercantil;

2

O depoimento policial, bem como as provas a ele ancoradas, por si sós, não são suficientes para caracterizar o crime de tráfico de drogas, exigindo-se elementos de corroboração externos aos agentes estatais que atuam na repressão ao crime;

3

Ordem judicial prévia é condição de validade da busca pessoal/domiciliar/veicular, sob pena de nulidade da prova obtida em desacordo com essa regra;

4

Indispensável o aviso de Miranda em abordagem policial, sob pena de nulidade da prova obtida por meio da busca pessoal/domiciliar/veicular dela decorrente;

5

Captação de áudio e vídeo a partir de câmeras acopladas ao uniforme do policial é condição de validade da busca pessoal/domiciliar/veicular;

6

Exige-se prévia autorização judicial para acesso a celular, com a adequada preservação da cadeia de custódia, sob pena de nulidade da prova obtida em desacordo com essa regra;

Exige-se prova pericial em cadernos, balanças, celulares e outros instrumentos apreendidos, preservando-se a cadeia de custódia, sob pena de nulidade da prova obtida em desacordo com essa regra.

Referências

AZEREDO, F. F. P.; XAVIER, J. R. F. O discurso judicial sobre o tráfico e uso de drogas: uma análise das sentenças do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, São Paulo, v. 6, n. 3, p. 140-172, dez. 2019. Disponível em: <https://reedrevista.org/reed/article/view/456>. Acesso em: 26 jun. 2024.

BARROSO, L. R. Contra majoritário, representativo e iluminista: os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. *Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 2179-8966, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/30806>. Acesso em: 26 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). Habeas Corpus 107.448, 18 jun. 2013. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Relator para acórdão: Min. Marco Aurélio. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4622286>. Acesso em: 26 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jun. 2024.

CARVALHO, S. *A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei n. 11.343/06*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

FERREIRA, P. (Re)vendo a PM que mata: *bodycams* e os desafios jurídicos da *accountability* no Processo Penal. *Boletim do IBCCRIM*, São Paulo, ano 30, n. 354, p. 7-10, maio 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/360321093_REVENDO_A_PM_QUE_MATA_BODYCAMS_E_OS_DESAFIOS_JURIDICOS_DA_ACCOUNTABILITY_NO_PROCESSO_PENAL. Acesso em: 26 jun. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Perfil do processado e produção de provas nas ações criminais por tráfico de drogas: relatório analítico nacional dos tribunais estaduais de justiça

comum. Brasília, DF: Ipea, 2023. 107 p. DOI: <<http://dx.doi.org/10.38116/ri221151>>.

JESUS, M. G. M. *et al.* *Prisão provisória e Lei de Drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo*. São Paulo: NEV-FUSP, 2011. Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/wp-content/uploads/2015/01/down254.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2024.

JUNQUEIRA, G. O. D.; FULLER, P. H. A. *Legislação penal especial*. São Paulo: Saraiva, 2008.

MARONNA, C. A. Ensaio sobre a cegueira hermenêutica deliberada na tipificação do crime de tráfico. *Conjur*, 26 jul. 2022a. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-26/cristiano-maronna-cegueira-hermeneutica-deliberada>. Acesso em: 26 jun. 2024.

MARONNA, C. A. *Lei de Drogas interpretada na perspectiva da liberdade*. São Paulo: Contracorrente, 2022b.

MATA, J. *A política do enquadro*. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

MIRANDA, R. S. *Manual da Lei de Drogas: teoria e prática*. Salvador: Juspodivm, 2020.

SEMER, M. *Sentenciando tráfico: o papel dos juízes no grande encarceramento*. São Paulo: Tirant lo Blanche, 2019.

SILVA, J. A. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2006.

Tráfico e Sentenças Judiciais – Uma Análise das Justificativas na Aplicação de Lei de Drogas no Rio de Janeiro. <https://www.defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/23d53218e06a49f7b6b814afbd3d9617.pdf>

WERNECK, J. *Racismo institucional: uma abordagem conceitual*. São Paulo: Geledés – Instituto da Mulher Negra, 2012. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/FINAL-WE-B-Racismo-Institucional-uma-abordagem-conceitual.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2024.

Gabriel Sampaio

(RELATORIA EXTRAÍDA DA PALESTRA DISPONÍVEL NO CANAL DO YOUTUBE DO CNJ)²²

Doutor Gabriel Sampaio inicia comentando que falar sobre as audiências de custódia no contexto da Lei de Drogas o remonta a sua trajetória profissional, quando teve uma experiência pelo escritório modelo Dom Paulo Evaristo Arns, da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), na comunidade de Heliópolis. Em seu mestrado, lidou com a história de vida dos jovens que eram criminalizados pela Lei de Drogas, realizando estudos de caso. Sampaio considera que o estudo de caso ajuda a compreender como, na prática, operam a lei de drogas e o racismo institucional sobre as pessoas. Então, tudo aquilo que autores respeitáveis, como Cristiano Maronna, palestrante que falou antes de Gabriel, trazem, inclusive do ponto de vista dogmático, passa a fazer todo o sentido ao conhecer a história das pessoas, ao conhecer a fundo o que envolve cada elemento do processo de criminalização das drogas no nosso país.

O palestrante argumenta que o projeto da criminalização é um projeto falido, uma vez que é preciso olhar para os nossos tempos de acordo com os desafios que se colocam perante eles, de modo que não podemos deixar de falar sobre esse assunto sem abordar o racismo. Do ponto de vista científico, há tantos elementos contraintuitivos que nos levam à criminalização das drogas que nós só podemos encontrar uma explicação para esse estado de coisas entendendo o que é o racismo no Brasil.

No auto de prisão em flagrante, que materializa a criminalização, são apresentadas informações sobre como as drogas estão acondicionadas e o local onde a pessoa foi presa, informações utilizadas para determinar a decisão sobre se a pessoa é traficante. Sampaio provoca: “Quando a legislação é indefinida para configurar quem é traficante ou quem é usuário, isso serve para quê? A informação sobre o local dos fatos serve, evidentemente, para dizer para a sociedade que, se estiver em uma favela, em uma comunidade, é para ser traficante, se estiver em uma balada, rave, não é”.

Sampaio passa a fazer uma reflexão a partir da história, enfatizando que fizemos opções enquanto sociedade na formação do Estado brasileiro. A primeira constituinte brasileira, de 1823, ainda que dissolvida, refletia o que foi a Constituição outorgada de 1824: uma aliança inexorável entre os setores mais atrasados, comprometidos com o modelo escravocrata e com o tráfico de pessoas, negreiro, para determinar o rumo do racismo estrutural em nossa sociedade.

²² Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ucZwdTQhPpg&t=210s>

Em 1850, esses setores atrasados e a elite brasileira decidiram seguir com esse modelo, ao mesmo tempo que era inevitável acabar com o tráfico de pessoas negras.

A Lei de Terras contemplou um modelo de não acesso das pessoas negras a terras, esta que poderia ser uma forma mais evidente de reparação pelos crimes cometidos contra elas. Ao contrário, fomos nos construindo com uma assimetria entre a população migrante que viria de países europeus e a população negra. Não caberiam as pessoas negras no trabalho reconhecido economicamente em um novo modelo de sociedade. Essas decisões fazem que o racismo estrutural se desdobre no racismo institucional permanente.

Dando continuidade, o palestrante pondera que esse modelo escravocrata precisou usar de todas as instituições e da legislação para assegurar sua existência e reprimir todo tipo de divergência, e as instituições brasileiras nunca fizeram um balanço sobre esse processo histórico. Quando surge a República, isso também não é revisitado, e o racismo institucional segue, inclusive, dando a tônica da legislação penal. De fato, a legislação criminal permanece com a mesma lógica de compromisso que as elites firmaram para manter esse modelo no país.

A cada época são criadas crises para justificar a legislação criminal. Hoje temos uma crise, uma ideia de proteção da saúde pública com a Lei de Drogas, mas quem realmente acredita que é isso o que justifica a atual Lei de Drogas? Qual é o elemento e qual é a prova científica de que a legislação de drogas tutela a saúde pública?

Doutor Gabriel pontua que é preciso desafiar esse discurso. Ele cita o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o GT de Reconhecimento Pessoal, por ele integrado, espaços onde foram tratados diversos casos de condenações baseadas em um método de reconhecimento que vem sendo desafiado há mais de 50 anos pela psicologia do testemunho.

O palestrante questiona, ainda, os casos de condenações baseadas em testemunhos de agentes públicos (policiais), respeitados enquanto tal, pela presunção de veracidade, nos crimes de drogas. Ele se lembra de quando tratou por muito tempo do processo de produção legislativa, também um espaço institucional. No geral, o que a institucionalidade – enquanto gênero – nos afirma é o fato de se presumir a veracidade da palavra de um agente público como algo “natural”, inquestionável. Como se a história do poder punitivo e do Estado de Direito não nos levassem a entender que todo poder tende ao arbítrio, citando Barão de Montesquieu, razão pela qual a criação de mecanismos de pesos e contrapesos e o modelo de divisão de competências e separação de poderes são imprescindíveis. Nesse sentido, é inaceitável que o sistema penal gere o arbítrio ao atribuir à palavra de um agente policial a preponderância na produção de condenação de qualquer pessoa.

O palestrante lança, então, um desafio, não apenas ao Supremo e à decisão que venha a tomar sobre o tema da descriminalização das drogas, mas o desafio àqueles que, no dia a dia, podem tomar decisões diferentes, podem decidir questionar esse tipo de prova frágil. Gabriel lembra que esse desafio sequer é tão grande, quando pensamos na coragem de pessoas como Luiz Gama, que,

no século XIX, colocou-se diante da ineficácia de uma lei que proibia o tráfico de pessoas escravizadas e que não deixou de tentar superar essa lei, com os argumentos que tinha e com critérios da ciência da época, enfatizando, também, a importância de que o sistema de justiça trate com empatia cada pessoa a ele trazida, buscando conhecer suas histórias.

O palestrante comenta que há muitas pessoas dispostas a pensar nessa questão e a fazer essas críticas. Porém, ainda são frequentes os casos de condenações com provas frágeis, com investigações insuficientes, com processos predeterminados quando se trata de um réu negro e periférico.

Dito isto, Dr. Gabriel Sampaio conclui que o desafio pós-Constituição de 1988 é entender que a construção do Estado Democrático de Direito necessita de uma análise profunda em relação à violência institucional presente em nosso país. Se queremos derrotar o racismo estrutural, precisamos derrotar cada elemento da violência institucional, que é a agenda principal para todos os que se comprometem com a luta antirracista.

Para concluir sua explanação, o conferencista faz uma analogia com o jogo de xadrez e destaca a importância da peça da rainha. Quem está no Fonape pela agenda da necessidade de superar os problemas do sistema penitenciário, segundo ele, deverá necessariamente lidar com a Lei de Drogas, por ser esta a rainha do tabuleiro do jogo de xadrez para superação do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário.

Jocelaine Teixeira

(TEXTO DE AUTORIA PRÓPRIA)

TOMADA DE DECISÃO SOBRE A LIBERDADE NA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA

1. Parte inicial

Saúdo os membros desta mesa do 4º Fórum Nacional de Alternativas Penais, painel 4, com o tema tomada de decisão sobre a liberdade na audiência de custódia: desafios frente à lei de drogas.

Saúdo a colega magistrada do estado de Tocantins, Renata do Nascimento e Silva, coordenadora dos trabalhos e debatedora; o Dr. Cristiano Maronna e o Dr. Gabriel Sampaio, ambos advogados, dizendo que muito me honra, colega Renata, compartilhar contigo e com os advogados este painel,

posto que temos, como integrantes do sistema de justiça, a função constitucional de construção conjunta de uma sociedade justa e solidária, sob a égide do estado democrático de direito.

Faço um agradecimento especial à colega Karen Luise, magistrada do Rio Grande do Sul, com atuação incansável na assessoria da Presidência do CNJ, pelo convite e pela confiança; com Karen, tive o prazer de trabalhar em Porto Alegre, como parceira no serviço de plantão permanente daquela capital e, depois, ela como coordenadora desse mesmo serviço, quando retomamos a realização das audiências de custódia pós-pandemia no Rio Grande do Sul.

Quero registrar, ainda, meu contentamento com este e com diversos outros seminários e encontros promovidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), sob as presidências anteriores e, em especial, a atual presidência da Ministra Rosa Weber, eventos que promovem discussões profundas, com reflexos práticos inestimáveis, sobre o papel do Poder Judiciário brasileiro no tratamento das questões jurídicas e que perpassam questões sociais, quanto aos direitos dos vulneráveis, nas diversas formas que se apresentam.

Sinto-me muito bem representada nessa missão do Poder Judiciário de dar eficácia a garantias constitucionais tão caras à democracia brasileira, previstas no art. 3º da Constituição Federal, que inclui, entre os objetivos fundamentais da República, no inc. I, "construir uma sociedade livre, justa e solidária", e no inc. IV, "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação". A mesma Constituição Federal estabelece diversas garantias em seu art. 5º, começando pelo princípio da igualdade (visando à promoção da igualdade material), dispondo que "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes"; desses, cito, por ora, o inc. I, que dispõe que "homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição" (Brasil, 1988).

E é no art. 5º da Constituição Federal que embaso praticamente todas as minhas decisões, no âmbito do tema que me cabe abordar neste Fórum, destacando que a liberdade está prevista constitucionalmente como regra, para o ou a agente ser processado ou processada, consoante o inc. LXVI, que diz que "ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança"; no inc. LXI, que diz que "ninguém será privado da liberdade senão em flagrante delito, nem mantido preso sem decisão fundamentada da autoridade competente", e, ainda, no inc. LIV, que estabelece que "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal" (Brasil, 1988).

Ainda norteia minhas decisões sobre o tema aqui proposto o princípio da presunção de inocência, estabelecido no art. 5º da Constituição Federal, LVII, que diz que "ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória" (Brasil, 1988), previsto também no art. 8º, item 2, do Pacto de San José da Costa Rica, introduzido na legislação nacional

pelo Decreto n. 678/1992, que diz que “Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa [...]”

Feita essa introdução, manifesto meu enorme prazer de participar do 4º Fonape, com o Tema: “Alternativas penais e políticas sobre drogas: caminhos para novos paradigmas no Brasil”.

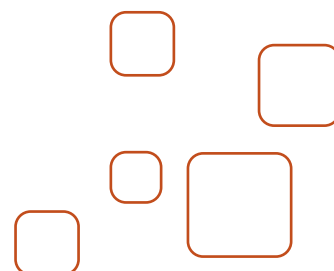
Com esse norte, tenho muito presente, no dia a dia do exercício da jurisdição criminal e, em especial, nas audiências de custódia, que prisão preventiva deve ser utilizada como última instância de solução de conflitos sociais. A prisão preventiva está constitucional e legalmente reservada aos crimes graves e para agentes que ponham concretamente em risco a ordem social, como preconiza o art. 312, caput, e seu §2º, do Código de Processo Penal.

Com isso, já respondo a uma das perguntas propostas para este painel. Entendo que a audiência de custódia é ferramenta essencial do processo penal para, além de apurar outras violências que a pessoa presa possa ter sofrido na fase policial, evitar a perpetuação de outra forma de violência estatal, que é a prisão preventiva, ainda que, excepcionalmente, seja legítima e necessária.

E, aqui, faço outras perguntas: se fosse mensurável, qual é a mais nefasta das violências (no âmbito do tema aqui debatido)? A violência sofrida em atuação policial, por exemplo, tortura, que é gravíssima, mas que cessa em horas, ou a violência estatal que se prolonga no tempo em decorrência de prisão preventiva injusta? Qual delas é a mais grave? Qual delas produz mais efeitos negativos permanentes? Qual delas marca mais e indelevelmente o indivíduo? Essas perguntas, para mim, são impositivas a todos nós que atuamos no Direito Penal.

Daí nossa imensa responsabilidade, em especial na audiência de custódia, mas, também, em qualquer outro momento em que analisamos a decretação da prisão ou pedido de liberdade, quanto aos efeitos da decisão sobre o indivíduo, seus familiares e sobre o meio social.

Portanto, para manter alguém preso, há que se ponderar que o risco da liberdade se sobreponha de modo expressivo sobre os danos que a prisão causa ao indivíduo. E essa análise deve se dar com base nos elementos dos autos, não apenas com base na materialidade para o crime de tráfico de entorpecentes, por exemplo, ou no suposto perigo abstrato. Há que se dizer sobre qual é o perigo concreto, o risco efetivo.



2. Situações que levam à concessão da liberdade ou relaxamento da prisão em audiência de custódia em crimes de drogas

2.1. Liberdade processual como regra e prisão preventiva como exceção

Na linha das argumentações legal e constitucional citadas, a liberdade provisória, de fato, deve ser uma regra, e não uma exceção. Nisso, não ignoro que a Constituição Federal, em vários momentos, referiu-se ao tráfico de drogas como crime grave, como um compromisso do país em reduzi-lo; por exemplo, o art. 5º, XLIII e LI; art. 144, §1º, II; arts. 227 e 243, Parágrafo Único, da CF (Brasil, 1988). No entanto, essas previsões legais não nos afastam do dever de pensar como e quem estamos prendendo e com quais argumentos.

Nesse ponto, vejo que a chamada para este Fórum tem como pressuposto fático a grande massa da população carcerária que a política antidrogas adotada angariou, em diversos países, acrescento eu que sem efeitos concretos ou sem eficácia para redução do consumo de entorpecentes ou da própria “criminalidade”.

O que se percebe pela realidade carcerária e da criminalidade associada às drogas é o efeito contrário do de prevenção. O encarceramento de agentes envolvidos com a distribuição de drogas na ponta, por exemplo, sabemos todos, fomenta o crime organizado e amplia o leque de opções de mão de obra barata para o crime, não só quanto ao agente preso, mas, também, quanto à ocupação do mesmo posto de venda por outro agente que permanece em liberdade.

Portanto, o encarceramento sem critérios não combate o crime de tráfico de drogas nem o crime organizado, além de trazer consigo o sério risco de encarceramento de inocentes, de usuários, com base em relatos policiais sumários, produzidos sem contraditório e sem ampla defesa, nos Autos de Prisão em Flagrante (APF), em contexto de baixa ou quase nenhuma transparência, inclusive, acerca de como se dá o trabalho policial na rua (uso de câmeras).

E mais, sabe-se, por pesquisas, que o maior número de presos e presas nessas condições são pessoas pretas, de periferia e pobres, que são consideradas, infelizmente, “suspeitas” e ensejam maior número de abordagens policiais.

Como consta na chamada para este Fórum, organizado pelo Programa *Fazendo Justiça*, sob coordenação do CNJ, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e apoio da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos (Senad), é necessário debater, sob lentes diversas, e construir resultados de superação dos desafios quanto aos processos de criminalização e encarceramento nos crimes de drogas. Segundo a Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) relativos ao segundo semestre de 2022, há, no Brasil, mais

de 130 mil homens e mais de 13 mil mulheres encarcerados pelos tipos penais da lei de drogas, representando, respectivamente, 24% e 44% das populações carcerárias masculina e feminina do país. Diz também a chamada que o sistema prisional brasileiro foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como um estado de coisas inconstitucional. Portanto, é nosso desafio pensar e adotar novos caminhos pela via incontornável das alternativas penais.

E, se somos nós, Poder Judiciário, que decretamos essas prisões, precisamos repensar quem e como estamos prendendo, como exercício diário, notadamente nos crimes de drogas, tendo como base o texto legal e constitucional; cabe-nos produzir decisões judiciais menos violentas ou que deem efetivação à regra da liberdade para ser processado, reservando, de fato, a prisão preventiva para casos excepcionais.

E a audiência de custódia, como porta de entrada do sistema prisional, quando há contato direto da juíza ou do juiz com o preso, é uma ferramenta essencial para esse exercício.

2.2. Cabimento do ANPP no tráfico privilegiado

Aqui, é necessário afirmar o cabimento do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) no crime de tráfico privilegiado, debate que, inclusive, será tema de painéis específicos neste Fórum. Essa compreensão vai ao encontro de decisões recentes do STJ e do STF, do primeiro, inclusive abordando a exclusão do excesso acusatório, que pode e deve ser analisada desde a audiência de custódia, para enquadramento do delito como tráfico privilegiado.

O excesso acusatório se caracteriza, por exemplo, quando, no APF, a imputação é da prática de tráfico de drogas (art. 33, caput, da Lei n. 11.343/2006), sem elementos a indicar faticamente por que o caso se afasta da tipicidade do §4º do art. 33 da Lei n. 11.343/2006. Nesse sentido, foi a decisão do HC n. 822.947/GO, relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 27/6/2023, DJe de 30/6/2023.

Sobre a prevalência do tráfico privilegiado, quando ausentes elementos concretos que afastam o caput do art. 33 da Lei n. 11.343/2006, cito o Tema 1139 do STJ, julgamento em recurso repetitivo, que diz que “É vedada a utilização de inquéritos e/ou ações penais em curso para impedir a aplicação do art. 33, § 4.º, da Lei n. 11.343/06”.

No âmbito do STF, no HC n. 154.694 AgR/SP, relator original Min. Edson Fachin, redistribuído ao Min. Gilmar Mendes, julgamento em 04.02.2020, o tema também foi analisado. No ponto, ainda, o STF aprovou a proposta de Súmula Vinculante n. 139, afastando a hediondez do crime de tráfico privilegiado e afirmando impositiva a substituição da pena, ao final do processo.

Esses julgados reforçam, portanto, o cabimento do ANPP, mesmo que de forma indireta, de modo a evidenciar a incompatibilidade da situação fática de tráfico privilegiado com a prisão preventiva.

A hediondez do crime de tráfico privilegiado, por outro lado, foi afastada antes, no âmbito do STJ, com o cancelamento da Súmula 512 do STJ, e a alteração do art. 112, §5º, da Lei n. 7.210/1984 (LEP).

E, para o cabimento do ANPP, vale referir que o STJ também decidiu que o silêncio da pessoa presa no APF não afasta a possibilidade de, em audiência para o fim específico e com assistência por advogado, ser oferecido o benefício legal. Ainda, com base em julgamentos do STJ, considero que o ANPP é direito subjetivo do acusado, ainda que se trate de tema bastante controvertido, notadamente na doutrina. Nesse sentido o AgRg no HC n. 762.049/PR, relatora Ministra Laurita Vaz, Sexta Turma, julgado em 7/3/2023, DJe de 17/3/2023.

Portanto, identificado na audiência de custódia que os elementos do APF apontam cuidar-se de fato que se tipifica como tráfico privilegiado, ainda que o enquadramento legal pela autoridade policial seja pelo caput do art. 33 da Lei n. 11.343/2006, entendo que não cabe a prisão preventiva, nem mesmo a cautelar diversa da prisão, na forma do art. 319 do CPP, de monitoramento eletrônico.

Entendo que o ANPP ou a substituição da pena ao final são institutos despenalizadores incompatíveis com a prisão cautelar, como regra.

2.3. Nulidade pela busca pessoal imotivada

A orientação jurisprudencial do STJ é no sentido do reconhecimento da nulidade da materialidade, em crimes de drogas, derivada da busca pessoal imotivada, dando efetividade, portanto, ao disposto no art. 244 do CPP. Assim, é necessário analisar, na homologação do flagrante e, portanto, na audiência de custódia, a viabilidade legal da hipótese acusatória que ensejou a lavratura do APF, sob esse aspecto.

Se não estiver justificada a busca pessoal, afora os estereótipos reiterados nos APF, como ponto de tráfico, a abstração de atitude suspeita, entre outras situações exemplificadas na decisão do ministro Rogerio Schietti Cruz no HC n. 158.580 – BA, no STJ, de 19.04.2022, é impositivo o relaxamento do flagrante, ou seja, da prisão.

O debate sobre a efetividade do art. 244 do CPP não é novo, mas foi restabelecido com força, pela exigência, no STJ, da efetiva motivação para a busca pessoal, visando extirpar da prática policial, digo eu, inconstitucional, muitas vezes referendada por decisões judiciais, pautada por preconceitos e estigmas sociais, como cor de pele, região onde vive e condição de pobreza, entre outros.

Reitero que, em sede de audiência de custódia, há que se considerar se existente ou se ante-ter a nulidade aqui apontada, que possa levar ao relaxamento do flagrante, ou não oferecimento de denúncia (há membros do Ministério Público aplicando desde logo a tese e requerendo o arquivamento dos inquéritos), à rejeição da denúncia ou à absolvição.

2.4. Nulidade da materialidade por violação de domicílio

O mesmo se verifica quando há prisão em flagrante com nulidade por causa de violação da garantia constitucional da inviolabilidade de domicílio (art. 5º, XI, da CF).

Vale considerar que, havendo nulidade, não importa a quantidade de drogas apreendidas nem se havia armas de fogo no contexto, posto que não é a extensão da materialidade que determina a regularidade da apreensão. Com efeito, se o estado-policial violou garantias constitucionais, impõe-se o relaxamento da prisão.

No ponto, há julgamento pelo STF que, a meu ver, sempre remete à análise do caso concreto para considerar se havia domínio prévio da situação de flagrância quanto ao crime permanente (tráfico de drogas) a legitimar a busca pessoal. No STJ, há vários julgamentos exemplificativos de quando se caracteriza a nulidade aqui trazida.

Porém, o ponto que quero aqui citar é que a legalidade da apreensão deve estar demonstrada no APF; se não estiver, há nulidade a ser proclamada de plano, tendo como consequência o relaxamento da prisão em audiência de custódia.

Conclusão:

Por fim, a aplicação rigorosa pelo Poder Judiciário dos dispositivos constitucionais e legais ao caso concreto, em matéria penal, desde a audiência de custódia, resulta na qualificação dos serviços estatais, inclusive do estado-policial e da investigação criminal; portanto, cabe ao Poder Judiciário exercer seu poder-dever, em cada caso concreto, como corolário do Estado Democrático de Direito previsto na Constituição Federal, inclusive, se necessário, proclamando fundamentadamente as nulidades da prisão. E, para isso, a formação permanente de juízes e juízas, como a que se vê neste Fórum, é tão essencial.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jun. 2024.

The background is a solid light gray color. It features several white, rounded rectangular outlines of varying sizes and orientations, some of which are partially cut off by the edges of the frame. These shapes are arranged in a way that suggests a grid or a series of overlapping containers. In the lower right quadrant, there are two overlapping, solid dark gray rounded rectangles. The text is centered within the intersection of these two rectangles.

SALA TEMÁTICA 1:
PRÁTICAS RESTAURATIVAS
E A LEI DE DROGAS



PRÁTICAS RESTAURATIVAS E A LEI DE DROGAS

Data: 14 de setembro de 2023, das 15h30 às 17h00

Mediação: Raphaella Benetti

(juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná)

Painelistas:

Marcelo Semer (desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo)

Fernanda Rosenblatt (professora do International Institute for Restorative Practices e da Universidade Católica de Pernambuco)

Thaise Miguel Cardoso da Rocha (coordenadora do Instituto Recomeçar – Distrito Federal)

Na abertura da sala temática, a Dra. Raphaella Benetti, que é juíza do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR) e foi responsável pela mediação da mesa, alinhavou os pontos relevantes a serem tratados, destacando que o uso e o comércio de drogas ilícitas é um problema em nosso país, tendo impactos que influem diretamente na crise do sistema carcerário. Sendo assim, o objetivo dessa discussão é provocar reflexões a partir da experiência e das contribuições dos painelistas acerca dos caminhos percorridos no combate ao tráfico e ao uso das drogas ilícitas. Este não é um tema novo, no entanto, é notória a insustentabilidade do atual sistema retributivo, que se mostra ineficaz na resolução dos conflitos envolvendo usuários e pequenos comerciantes de drogas, tornando-se imperioso buscar formas alternativas para tratar a matéria.

Nesse sentido, Benetti destaca que, diante da complexidade do fenômeno envolvendo pessoas autuadas por delitos relacionados à Lei de Drogas, torna-se necessário lançar um novo olhar sobre outros aspectos relacionais que consideram a dimensão subjetiva dessas pessoas, sobretudo a relação desses sujeitos com o crime como resposta aos contextos comunitários, institucionais e sociais que se entrelaçam e produzem um terreno fértil para cuidar da dimensão do crime sob outro paradigma.

Ainda nesse aspecto, buscando uma leitura sistêmica, a intenção do debate dessa mesa é introduzir a contribuição da Justiça Restaurativa no contexto da Lei de Drogas, como um contraponto ao modelo retributivo e punitivista que coloca o crime na centralidade do problema, tomando o Estado, na personificação da saúde pública, como vítima, desconsiderando a comunidade e as pessoas direta ou indiretamente afetadas como parte do processo.

Para a mediadora, a Justiça Restaurativa, diferentemente do modelo retributivo vigente, retira a centralidade da relação entre Estado e ofensor e volta sua atenção à vítima como protagonista do processo, favorecendo uma resposta autônoma e ativa voltada à responsabilização, à proteção social, ao acesso e à inclusão em serviços e políticas públicas.

Normalmente, portanto, as metodologias restaurativas primam pela participação ativa da vítima. Diante do exposto, a juíza indaga se, tendo em vista que os crimes das leis de drogas não têm vítimas diretas, como seria possível pensar em processos restaurativos? Esse tem sido um debate traçado em âmbito nacional e internacional, considerando, sobretudo, a necessidade de se pensar a Justiça Restaurativa como um paradigma verdadeiramente novo, que não se restringe à gramática da dogmática penal.

Após essa explanação inicial, passou-se às considerações dos painelistas.

Fernanda Rosenblatt

(TEXTO DE AUTORIA PRÓPRIA)

PRÁTICAS RESTAURATIVAS E A LEI DE DROGAS

1. Por que estamos falando sobre Justiça Restaurativa?

As pesquisas empíricas conduzidas mundo afora apontam uma série de benefícios dos processos restaurativos (em contraste com o processo penal convencional):

- O índice de satisfação das vítimas que participam de encontros restaurativos é alto e tem sido consistente em todas as localidades e culturas, independentemente da gravidade do crime;
- Os processos restaurativos criam espaços reais para a vítima falar e ser ouvida durante o processo de resolução ou administração do próprio conflito, garantindo à vítima uma melhor experiência de justiça;
- O diálogo com “seu” infrator permite que vítimas tenham respondidas perguntas que lhes são importantes, inclusive na tentativa de “passar a página”, de se reinventarem como sobreviventes;
- Os processos restaurativos tendem a reduzir os níveis de estresse pós-traumático das vítimas;
- As vítimas tendem a se sentir empoderadas ao longo e em decorrência do processo restaurativo;
- A lógica menos formal e dialogal de resolução de conflitos tende a criar um ambiente propício e seguro para se discutirem conflitos subjacentes ao delito, às vezes mais importantes para as partes do que o próprio crime reportado à polícia;
- Ao invés de receber passivamente uma punição, o infrator é chamado a assumir as consequências de suas ações, reparando os danos provocados à vítima;
- Esse reconhecimento do crime como algo que provoca danos gera mais oportunidades para a reparação (inclusive emocionais) desses danos;
- O impacto nos índices de reincidência tem sido reportado na literatura a partir de pesquisas empíricas de avaliação de programas de Justiça Restaurativa.

Essa lista é exemplificativa, mas vale acrescentar mais um dado: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da ONU, inclui a Justiça Restaurativa por reconhecer o potencial que ela tem de contribuir para o alcance do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 (a chamada Meta 16), de “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

2. Mas o que me preocupa na Justiça Restaurativa?

Como se pode perceber da lista de benefícios da Justiça Restaurativa (JR), a “vítima” ocupa uma posição central nos discursos e nas práticas restaurativas e, por mais que o discurso restaurativo seja de desafio às etiquetas, a Justiça Restaurativa ainda replica uma forma binária de enxergar e classificar as pessoas como “vítimas” ou “infratores”, quer dizer, ainda está amarrada a essas etiquetas. E aí vem um problema: não é qualquer vítima.

Com efeito, na medida em que a Justiça Restaurativa é difundida como um encontro, ou série de encontros, entre um infrator e “sua” vítima, existe uma vítima “preferida” para programas de Justiça Restaurativa. No mínimo ela tem de ser uma pessoa “de carne e osso”. E aí, então, vários crimes têm sido excluídos do “radar restaurativo”, dentre os quais, os crimes de droga.

Esse ponto nos transporta para o conceito de “vítima ideal” de Nils Christie. Na verdade, o alerta de Christie foi para o fato de que o status de vítima é histórica e socialmente construído e que ele não está à disposição de todos. Ocorre que, infelizmente, já construímos uma “vítima ideal” para a Justiça Restaurativa (ou da Justiça Restaurativa): ela é uma vítima desempoderada; alguém em busca de participação/envolvimento no processo de administração do “seu” conflito; uma vítima em busca de reconhecimento como vítima; uma vítima emocional. Então, a vítima na Justiça Restaurativa é, geralmente, uma pessoa de carne e osso, vitimizada por um infrator específico e identificável. Ela não é vítima de estruturas sociais, por exemplo. A “vítima ideal” para a Justiça Restaurativa não é aquele indivíduo vitimizado pelo próprio Estado – por exemplo, o jovem negro da periferia vitimizado pela polícia.

E aí, voltando para Christie: o “homem bebendo no bar” é uma vítima muito mais comum do que a “senhorinha branca assaltada”. Ou seja, a vítima pode não ser essa pessoa vulnerável, desempoderada, e assim por diante. E, muito importante para esta discussão: a vítima pode não ser uma pessoa, as vítimas podem ser vítimas “coletivas”, e pode até mesmo não existir uma vítima. Além disso, e eu diria que ainda mais importante do que tudo isso, vítimas e infratores não são populações necessariamente distintas. Esses rótulos têm o potencial de desumanizar e prender as pessoas em uma única identidade, ao passo que as semelhanças ou sobreposições sociais, pessoais e culturais entre vítimas e agressores seguem ignoradas. Tem mais: ao incorporarmos uma

“vítima ideal” para a Justiça Restaurativa, estamos ignorando dados empíricos importantíssimos: por exemplo, que em países como o nosso, os infratores que findam selecionados como tal pelo nosso sistema de justiça criminal se tornarão, necessariamente, vítimas do Estado, porque nosso sistema de justiça criminal, nosso sistema prisional, ele mata.

O foco da JR na reparação dos danos provocados à vítima do crime e na responsabilização ativa do infrator pelo trabalho de reparação desses danos são os objetivos mais conhecidos e difundidos da JR mundo afora. Trata-se de objetivos importantes e, até certo ponto, inovadores, mas existe outro projeto, comumente esquecido, na raiz do movimento restaurativo internacional contemporâneo, e muito importante para esta discussão: a Justiça Restaurativa sempre teve, entre seus objetivos, o de transformação do sistema de justiça criminal convencional. Ou seja, uma das respostas à pergunta “Por que Justiça Restaurativa?” é: porque, depois de tantas décadas nos dando conta de que o sistema de justiça criminal não serve para alcançar nenhuma de suas funções declaradas, precisamos de um novo paradigma de justiça criminal, e a Justiça Restaurativa se propõe a ser esse novo paradigma. A proposta restaurativa, precisamos lembrar, é revolucionária. E a institucionalização (muitas vezes às pressas) da Justiça Restaurativa tem esmagado seu potencial político, ético e radical.

3. E o que isso tudo tem a ver com crimes relacionados à lei de drogas no Brasil?

Tudo. Para discutir Justiça Restaurativa e drogas, temos de lembrar desse objetivo mais amplo da Justiça Restaurativa. Temos de lembrar que as práticas de JR não podem permanecer enclausuradas nos conflitos interpessoais. Que a Justiça Restaurativa não é uma ferramenta nem uma caixa de ferramentas à disposição do mesmo sistema de sempre. A Justiça Restaurativa propõe outra linguagem, uma compreensão verdadeira e profundamente diferente do que é crime e de como devemos responder a ele.

Contudo, permanece verdade que os programas institucionalizados de Justiça Restaurativa ainda são por demais amarrados e dependentes da linguagem, das lógicas e das estruturas do sistema de justiça criminal que ela pretende transformar. E uma excelente forma de exemplificar isso é pensar em Justiça Restaurativa e crimes relacionados à Lei de Drogas.

Em vários países, existem as chamadas cortes de tratamento de drogas (drug treatment courts), que usam práticas restaurativas, isto é, existem programas restaurativos voltados a casos de drogas, mas todos esses programas são focados em usuários e dependentes. Quando se fala na categoria “tráfico de drogas” ou “associação ao tráfico”, por exemplo, não encontramos relatos de alternativas restaurativas na literatura internacional. As razões são muitas e complexas, mas duas saltam aos olhos:

1

O tráfico de drogas é um delito sem vítima. A doutrina penal convencional/tradicional vai me corrigir e dizer que o sujeito passivo do delito de tráfico de drogas é a "coletividade". E aí eu vou insistir: o tráfico de drogas é um delito sem aquela "vítima ideal" da qual eu falava há pouco. E essa "ausência de vítima" está em dissonância com o foco que é dado à vítima nas sessões restaurativas;

2

Além disso, também não há dano concreto, palpável, e então a ideia de "reparação" quase perde sentido. Em nossa doutrinação penal, aprendemos que o tráfico é crime contra a "saúde pública", quer dizer, o dano decorrente do ilícito do tráfico de drogas é excessivamente abstrato.

Ora, se é um crime "sem vítima" e "sem dano", por que, então, é crime? Assim, o debate acerca da descriminalização das drogas e a legalização de sua comercialização é central aqui. E a verdade é que a Justiça Restaurativa não desafia os processos de criminalização. Ela parte do que está tipificado como crime pelo Direito Penal e presume que, se a dogmática penal entende que há crime e dano, então há. Novamente, se é difícil encontrar o que precisa ser reparado e quem tem interesse sobre esse "algo a ser reparado", por que continua sendo crime?

A verdade é que estamos "presos" à linguagem e às lógicas do sistema que estamos querendo transformar. Uma prova disso: os programas de Justiça Restaurativa normalmente exigem a assunção de responsabilidade/culpa do infrator como condição para sua admissão no programa. Ora, essa é, nitidamente, uma forma de endosso de processos de criminalização. Com efeito, isso, precisamos perceber, é uma forma de endossar os processos de criminalização (tanto primária quanto secundária), inegavelmente racistas, classistas e sexistas. É um exemplo paradigmático de a justiça sendo "definida em" (como dizia Louk Hulsman) justiça criminal convencional sem chance (e sem aspiração) de desafiar a seletividade da justiça criminal. Falamos que a Justiça Restaura-

tiva é uma forma diferente de enxergar o crime e de como devemos responder a ele, mas continuamos compreendendo o cometimento de crimes como uma escolha necessariamente pessoal, continuamos evitando reconhecer o papel dos determinantes sociais, estruturais ou das macrorelações de poder na condução da criminalização de comportamentos.

Novamente, para discutir Justiça Restaurativa e drogas, temos de lembrar do objetivo mais amplo da Justiça Restaurativa, de transformação do sistema de justiça criminal. Uma repercussão prática importante disso é: o plano de redução das taxas de encarceramento faz parte da “agenda restaurativa”. Sempre fez, por mais que em alguns países da Europa esse item da agenda pareça apagado. Com efeito, é imprescindível refletir sobre as realidades nas quais a Justiça Restaurativa está sendo implementada. E o Brasil é um dos países que mais encarceram no mundo, sendo de quase a metade o total de presos sem condenação. E ser ou estar preso no Brasil, em estabelecimentos reconhecidamente em “estado de coisa inconstitucional”, implica risco de morte. Nosso sistema penitenciário é genocida, ele não prende apenas. Ele mata uma parcela selecionada da população.

Então, qualquer proposta de mudança do (ou no) sistema de justiça criminal brasileiro precisa dialogar com essa realidade, ou seja, a aplicação da Justiça Restaurativa no Brasil precisa dialogar com a urgente necessidade de reduzirmos o número de presos no País e, portanto, com as causas do nosso cenário de superencarceramento. E como sabemos e já foi repetido várias vezes no Fonape, o fenômeno do encarceramento em massa no Brasil é uma decorrência direta da importada “guerra às drogas” – que, como sabemos, é uma “guerra a pessoas”, a determinadas pessoas (mais do que às drogas).

Então, o diálogo entre a Justiça Restaurativa e esse tipo de crime, pelo menos aqui no Brasil, precisa acontecer. Lá fora, não está acontecendo. Como falei, um mapeamento de práticas de Justiça Restaurativa mundo afora revelará que praticamente não existem exemplos de programas de Justiça Restaurativa voltados a crimes de droga. O fenômeno do encarceramento em massa e o potencial desencarcerador da Justiça Restaurativa não são sequer temas no Manual de programas de Justiça Restaurativa, da ONU (e, não obstante, protesto desta autora e dos outros dois sul-americanos presentes às reuniões de revisão do referido Manual – o também brasileiro Daniel Achuti e a chilena Daniela Bolívar).

4. O que fazer? /conclusões

Não há uma resposta pronta para essa questão, mas podemos destacar alguns pontos a serem aprofundados à medida que avançamos no tema.

Em relação ao tipo penal do tráfico de drogas, existem entraves legais e culturais que, apesar de não impedirem, criam sérios obstáculos à utilização da Justiça Restaurativa. Esse é um ponto. Aliás, temos dois pontos aqui:

1

O que precisa mudar em termos legislativos?

2

Enquanto o cenário legislativo for esse, o que podemos fazer?

No Distrito Federal, por exemplo, existem experiências de Justiça Restaurativa levando o Ministério Público a entender que não há, diante de um acordo restaurativo, interesse de agir para a propositura da ação. Quer dizer, a Justiça Restaurativa tem servido, em alguns experimentos na capital do país, para impedir a existência de um processo penal tradicional, não obstante a inexistência de lei que regule a Justiça Restaurativa.

Vale lembrar, também, que a Justiça Restaurativa tem sido utilizada em casos sem vítima ideal e sem danos precisos. Por exemplo, existe todo um movimento já inaugurado de uso de práticas de Justiça Restaurativa para responder a danos ambientais. Precisamos dialogar com esses experimentos. Precisamos dialogar mais enquanto movimento latino-americano, brasileiro, precisamos dialogar mais com o Sul global, precisamos dialogar mais com o movimento restaurativo negro que se agiganta, inclusive aqui no Brasil. Quando dialogamos, esticamos nossa imaginação para o que é possível.

Outro motivo que parece explicar a escassez tanto de práticas restaurativas quanto de literatura que intersecte a Justiça Restaurativa com o tráfico de drogas é o fato de o delito de tráfico ser tido por “grave demais”, tanto na perspectiva do ordenamento jurídico quanto aos olhos do senso comum. E aí vale perguntar, primeiro, o que é crime grave? Uma ameaça é necessariamente menos grave que uma lesão corporal? Quem pesquisa e/ou atua no campo da violência doméstica sabe que a resposta para essa pergunta não pode ser um simplificado “sim”. Segundo: se mapearmos as avaliações de programas de Justiça Restaurativa mundo afora, os melhores resultados vêm daqueles em que as práticas restaurativas foram usadas no caso de crimes mais graves, mais violentos. Ou seja, a evidência empírica aponta um dado que não podemos ignorar: a Justiça Restaurativa funciona melhor em casos de crimes mais graves. E, talvez, a razão seja mais óbvia que

discussões míopes possam captar: é nos crimes que causam mais danos que está a maior necessidade de uma resposta que cuide de repará-los. Inclusive, a maior e mais comemorada novidade do novo Manual da ONU é a inclusão de um capítulo dedicado ao uso de Justiça Restaurativa em caso de crimes graves.

E, aí, prestemos atenção: já temos dados empíricos nacionais importantes, inclusive alguns viabilizados pelo próprio CNJ. No Brasil, em regra, a Justiça Restaurativa está confinada aos crimes considerados mais leves. E, salvo raras exceções, a Justiça Restaurativa não tem tido o condão de impedir ou suspender o respectivo processo penal. Para falar sobre uso de práticas restaurativas em casos de drogas, temos de discutir isso antes.

Outra coisa: a Justiça Restaurativa é e sempre foi um “aprender fazendo”. Por ora, a limitação à criatividade restaurativa é nítida, e isso representa um seríssimo risco ao modelo restaurativo nacional, vez que ele pode acabar por se consolidar como mais um sistema paralelo e/ou complementar ao punitivo, significando, a rigor, aplicação (e não retração) do controle penal, do punitivo. E o risco de servir a objetivos que norteiam o sistema vigente existe não apenas porque os profissionais individuais podem administrar ou facilitar os casos de maneira imperfeita, mas porque, se não houver a cautela necessária, o próprio conceito de Justiça Restaurativa pode ser estruturado e entendido e adaptado de uma maneira que negue suas salvaguardas e seus objetivos centrais.

Precisamos pensar em uma aplicação mais abrangente da Justiça Restaurativa, em que os princípios restaurativos possam ajudar a mudar ou desafiar culturas institucionais. Precisamos, antes mesmo disso, reconhecer nossa cultura – por exemplo, que nós damos, sim, centralidade à prisão. A prisão não é a nossa “ultima ratio”.

Numa eventual sessão restaurativa aplicada a um caso de tráfico de drogas, precisamos ter a coragem de dialogar com o evidente estado de fragilidade social e econômica em que o sujeito ativo do delito comumente se encontra. Precisamos estar dispostos a sentar o “infrator” na cadeira de “vítima” e o Estado na cadeira do “infrator”. Estamos prontos para permitir que o jovem preto da periferia se sente na cadeira de vítima, e os poderosos, na cadeira de vitimizadores? Ser “vítima” em nosso país é privilégio, a “etiqueta” de “vítima” não é para todo mundo.

Como estão nossas formações em Justiça Restaurativa? Incluem questões de raça e racismo? A Justiça Restaurativa que estamos construindo no Brasil é antirracista?

Outra, não se pode arriscar esvaziar o potencial desencarcerador da Justiça Restaurativa. Internacionalmente, diz Braithwaite, “a grande decepção em relação às conquistas do movimento pela JR, globalmente, é que tem havido tão pouco impacto na redução das taxas de encarceramento”. Quer dizer, o discurso restaurativo continua prometendo reduzir a quantidade de presos no mundo, enquanto o mundo testemunha a proliferação das práticas de Justiça Restaurativa em concomitância com o agravamento do fenômeno do encarceramento em massa. Isso precisa nos preocupar. Pode não preocupar o belga ou o norueguês, mas precisa preocupar o brasileiro. E o ra-

ciocínio lógico é simples: para que a meta restaurativa de reduzir o índice de encarceramento seja alcançável, é preciso que os programas restaurativos enfrentem os crimes que tradicionalmente levam à prisão – como, em nosso país, o tráfico de drogas.

Como? Mudando, mudando de verdade. Como disse Fania Davis em certa ocasião,

[...] precisamos esquecer essa busca por certeza e previsibilidade porque tudo que é certo e previsível é baseado no passado. A Justiça Restaurativa precisa abrir espaços para a criatividade e uma reinvenção radical do que hoje chamamos de justiça criminal. E o porquê disso é simples: não podemos chegar num lugar novo trilhando o caminho antigo.

A Justiça Restaurativa não pode ser, simplesmente, um conjunto de novas práticas desprovidas da atitude de dizer não aos entendimentos convencionais sobre crime e punição. E minha esperança é que, nesse esforço de pensar como seria a Justiça Restaurativa em casos de crimes de drogas, nos cansemos. Minha esperança é que desistamos de pensar em como seria Justiça Restaurativa para casos de drogas e, finalmente, aceitemos que a criminalização das drogas é um projeto falido, racista, anticientífico e burro.

Thaise Miguel Cardoso da Rocha

(TEXTO DE AUTORIA PRÓPRIA)

PRÁTICAS RESTAURATIVAS E A LEI DE DROGAS

Minha história começa com meus avós, vindos do Ceará para a construção de Brasília, quando foram morar em uma das regiões periféricas do DF. Meus pais tiveram um relacionamento rápido e foi de onde eu nasci, então, fui criada numa disputa pela avó paterna e minha mãe. Desde muito cedo senti o impacto das drogas, quando descobri que meu pai, além de alcoólatra, era dependente químico, mas minha mãe e sua família me proporcionaram um ambiente familiar confortável, tive oportunidades de crescer, mas, mesmo assim, tinha muita revolta em mim, talvez por saber que meu pai era adicto ou pela falta dele na minha vida, não sei dizer.

Aos 14 anos me envolvi em um relacionamento toxico e saí de casa, tive um filho aos 15 anos e, assim como minha mãe, comecei uma jornada de luta para criar meu filho sozinha, tendo o peso de ser com um genitor usuário de drogas.

Já com mais idade, comecei a frequentar festas, conviver com outras amigas e conheci o outro lado do mundo das drogas, comecei a usar cocaína e maconha. Aos 21 anos me encontrei desempregada e com a geladeira vazia e, nesse ponto, chegou a mim a oferta de fazer uma viagem com mala de drogas e ganhar um dinheiro fácil.

Nessa viagem fui presa e sentenciada a dez anos e meio de prisão. Passei três anos e meio no regime fechado e, ali, mesmo com drogas presentes, me liberei delas, uma vez que aquelas que estavam disponíveis ali não eram da mesma qualidade, e eu não tinha condições de manter o vício naquele lugar. Nesse contexto, entendi que não era aquilo que eu queria pra minha vida, eu não fui internada, mas fui sentindo as consequências que as drogas trouxeram, sentindo a amargura de estar ali longe de meu filho.

Durante os três primeiros anos em regime fechado, vivenciei muitas histórias de mães, filhas, esposas. A maioria não era de grandes criminosas ou revoltadas como eu, mas vinha de uma vulnerabilidade tão extrema que não havia outro lugar para estarem.

Naquele período, emagreci muito, eu não tinha visitas regulares, uma vez que o gasto era grande para minha família ir visitar. E, na cadeia, quem não tem visita sofre um bocado, e eu vivia um cenário bem diferente do que eu tinha aqui na capital, eu não tive direito a transferência conforme a lei de execução penal para próximo do ambiente familiar.

Com bom comportamento, eu trabalhava dentro da unidade e, trabalhando na enfermaria, foi preciso que eu fosse diversas vezes ao castigo socorrer meninas que, na maioria, não sofriam de problemas de saúde, mas, sim, de situações extremas de tortura e delírio mental. Já salvei colegas, já perdi algumas.

A temática de que o sistema prisional é “escola do crime” sempre é levantada, mas, ali, apesar de ter convivido com os mais variados crimes, via que, na visão geral, não era bem em criminalidade que se pensava, mas em formas de escrever uma vida diferente, principalmente para aqueles que amamos e que nos visitavam, apesar de tanta humilhação.

Em 2018, graças ao empenho de minha mãe em visitar a juíza de execução Orleide Roselia, fui liberada com tornazeleira eletrônica. E começou, então, o período mais frustrante da minha vida, em que todos os planos que eu fiz enquanto estive presa foram pisoteados pelo preconceito e pelo julgamento da sociedade. Tentei retornar à faculdade, tentei um trabalho e, apesar de meu currículo, a vaga que consegui era de varredora de rua no cemitério de Santo Amaro. Então, entrei num processo depressivo que nem mesmo no sistema tive.

Em um dia de trabalho, encontrei uma advogada que era voluntária no sistema, ela se lembrou de minha situação e fez o pedido do retorno para Brasília. Eu estava de volta a meu lar, a minha família, a minha cidade.

Aqui em Brasília eu consegui trabalhar no administrativo de um órgão público e, em dado momento, recebi uma proposta para conhecer o Recomeçar, que havia chegado ao Recife. Eu recusei a oferta, mas resolvi conhecer melhor a ONG, e foi uma identificação de propósito imediata, quando ninguém mais me via como alguém capaz, o Recomeçar mostrava que apoio, qualificação e oportunidade eram algo possível.

Conheci o Leonardo Precioso (CEO do Recomeçar) e, quando ninguém olhava mais para meu potencial, o Leo não só olhou, mas me entregou uma operação do Recomeçar para que pudesse lutar pela causa em Brasília, e conseguimos um espaço fixo dentro da Novacap para realizar as atividades administrativas.

Encontramos várias dificuldades no cenário local. A primeira delas, sem dúvidas, era ter uma rede de apoio e diálogo, posicionar-me como líder social. Outra dificuldade era a busca ativa, a autoestima baixa dos atendidos, pois não é fácil trazê-los e fazer que eles se identificassem como egressos numa sociedade tão preconceituosa, mas eu virei uma pauta de incentivo, mostrando que é possível vencer, que um sobrevivente do cárcere pode ocupar qualquer ambiente, desde que esteja disposto.

Então, encaminhamos alguns deles para o mercado de trabalho, temos feedback das empresas, apontando o comprometimento deles. E o mais lindo é ver o impacto disso na vida deles e das famílias.

Às vezes, eu revivo o que passei naqueles quase quatro anos. Por exemplo, em uma roda de conversa ou num papo reto com os atendidos, as lembranças e os traumas de passar por aquele navio negreiro aparecem, mas tudo o que eu vivi foi necessário para que hoje eu esteja sendo recebida, convidada a estar em espaços públicos, trazendo voz aos invisíveis.

Trago minha história para reflexão das autoridades presentes, que momentos como esses possam acontecer e que, além de mim, outros tenham voz e reconhecimento. Hoje vejo que vários movimentos estão sendo criados e têm sido empoderados pelo Brasil, como as Raesps, as instituições, as pastorais, os sobreviventes escritores e outras frentes que encaram a problemática do egresso e as consequências de quem sobreviveu ao sistema prisional. E que movimentos dessa causa possam ser fomentados pelo governo e pelo judiciário para crescimento, sendo preciso inovação, conscientização, englobando numa conscientização os egressos, os periféricos e a sociedade, formando por meio de uma cadeia social soluções para a Justiça Restaurativa. Talvez assim possamos frear a criminalidade. A partir de todos!

Marcelo Semer

(RELATORIA EXTRAÍDA DA PALESTRA DISPONÍVEL NO CANAL DO YOUTUBE DO CNJ)²³

O desembargador Marcelo Semer contribuiu à mesa trazendo a perspectiva do Poder Judiciário na discussão sobre Justiça Restaurativa e a Lei de Drogas. Em relação aos crimes sobre drogas, estamos vivendo uma transição desde 2006. O país conta com uma lei que não prevê mais pena privativa de liberdade para o porte de drogas para uso pessoal e tem como principal pena uma ideia que poderia ser considerada restaurativa, que é a proposição de uma advertência, ou seja, ao invés de punir, ir pelo caminho pedagógico, mas, obviamente, ela nunca foi aplicada com mecanismos restaurativos, que buscam evitar justamente a ideia do etiquetamento.

O painelistas compartilhou que em sua experiência como juiz encontrou dificuldades de impor essa medida, pois como advertir sobre os efeitos das drogas se a pessoa que está recebendo a advertência costuma conhecer mais sobre o tema que o próprio juiz? Explicitou que o caminho encontrado seria advertir sobre os imbrólios jurídico-policiais advindos do uso de drogas e não seguir na perspectiva da saúde pública, por não ser sua especialidade.

Semer exaltou que a Lei de Drogas teve como propósito a diminuição do encarceramento, mas não obteve êxito nesse intento, pois o hiperencarceramento continua baseado na repressão aos microtraficantes, que acabou estimulada pela própria lei. A ideia da Lei n. 11.343/2006 consistia em diferenciar o traficante de pequeno porte dos grandes traficantes. Para ele, a lei indica a necessidade de tratar de modo diferenciado os traficantes profissionais e ocasionais e prevê tal possibilidade, submetida ao atendimento a requisitos rigorosos, como convém, de redução das penas, ao mesmo tempo que determina que as pessoas sejam submetidas, nos estabelecimentos em que recolhidas, ao necessário tratamento, mas tais orientações da normativa não foram bem-sucedidas, fato que ele imputa a duas hipóteses principais.

A primeira se refere à dificuldade de estabelecer essa diferenciação do grande e do pequeno traficante, porque a repressão continua sendo feita majoritariamente pelo patrulhamento da polícia militar, e não pela investigação da polícia civil. Em sua pesquisa "Sentença no tráfico", evidenciou que aproximadamente 89% dos casos de prisão referentes à Lei de Drogas ocorrem sem investigação prévia, sem busca e apreensão, sem interceptação telefônica etc.

O painelistas reflete que, quando as prisões advêm do patrulhamento, elas costumam vir enviesadas da seletividade penal, que historicamente nos mostra quem é vigiado, quem é fiscalizado,

²³ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=83VWWwSbtYw&t=182s>

quem é abordado etc., e não existe neutralidade em relação a isso. Semer cita um trecho do livro da A política do enquadro, de autoria da Jéssica da Mata (2021), ao dispor que é possível identificar a mesma forma de abordagem da polícia desde os anos de 1960 e, "ao menos entre os estudiosos da polícia, não existe mais dúvida de que o racismo é reproduzido e reforçado através da maior vigilância policial a que é submetida a população negra", o que acaba trazendo às prisões, em sua maioria, os microtraficantes, pois os traficantes de grande porte requerem um trabalho investigativo mais profundo, o que, em termos gerais, acaba se traduzindo em uma quantidade diminuta de apreensões desse gabarito. Essa afirmação não é mera especulação, uma vez que há várias pesquisas a comprovar esse impacto da seletividade penal, inclusive a do próprio Marcelo Semer.

Se, de um lado, a polícia e a repressão às drogas não atingem o grande traficante, por outro, houve uma enorme resistência dos juízes à implementação das benesses ao pequeno traficante. Basicamente, por vários anos, essas possibilidades não foram utilizadas. Houve resistência mesmo depois das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), que ocorreram por volta de 2012, que permitiram o início da pena por regime diverso do fechado e aplicação das penas substitutivas.

O painelista reforça que essa foi uma maneira que o Supremo encontrou para fazer um ajustamento da lei e conseguir cumprir aquilo que o legislador intentou, ou seja, distinguir crimes



grandes e pequenos advindos do tráfico, diferenciando aquilo que é o crime hediondo daquilo que é o crime privilegiado e estipulando consequências diversas. Na pesquisa realizada pelo painalista, conclui-se que, nos anos subsequentes às decisões do Supremo, 90% das sentenças dos juízes de São Paulo resultavam em penas aplicadas apenas para o regime fechado, ao passo que outros estados indicavam de 30% a 40% das decisões para tal regime, a depender dos antecedentes criminais e outras variáveis, porém, em São Paulo seguiram aplicando o regime fechado para cerca de 90% dos casos.

Semer afirma que hoje o quadro é um pouco melhor. Essas denúncias acabaram levando o STJ a determinar várias decisões favoráveis a respeito, algumas, inclusive, com efeito coletivo. Nota-se, ainda, no Judiciário, certa resistência restritiva, mas já não é de ordem tão significativa quanto era antes. No Brasil há esse fenômeno valorativo das leis, onde se considera uma “lei boa ou uma lei ruim”, entretanto, a parte mais punitiva costuma ser aplicada de imediato e a parte mais benéfica demora mais a ser absorvida pelos tribunais, a exemplo do Juiz de Garantias, que ainda está em implementação.

De todo modo, Semer evidencia a necessidade de uma transição contínua que considere a jurisprudência do STJ, consolidada como uma importante ferramenta a impor um maior controle do juiz sobre a prova policial, sobretudo a prova policial no tráfico. Quase todos esses acórdãos do STJ impõem o papel ao juiz, que deve dar garantia do controle da prova policial realizada no tráfico, sobretudo buscas imotivadas que exalam o perfilamento racial. O painalista relatou que já trabalhou em um caso em que perguntou o motivo da abordagem e o policial respondeu ter abordado a pessoa *“porque já o conhecia e já tinha prendido o suposto autor antes”*. Esse é o motivo histórico de as violações de determinados domicílios serem ilegalmente “justificadas”.

Nos casos de violação do domicílio, deve-se atender à jurisprudência do STJ, a qual estabelece que a acusação deve comprovar a licitude do consentimento do morador ou o preenchimento das fundadas razões que autorizaram o ingresso no domicílio, todavia, nota-se uma resistência muito grande ao cumprimento dessa jurisprudência, o que reforça a importância do papel do juiz, para evitar que prisões se multipliquem e as condenações se enfileirem sem o devido processo legal. Obviamente, o superencarceramento é advindo de diversos atores e fenômenos sociais, porém, não se pode olvidar o papel do juiz nessa questão.

Marcelo Semer reafirma a importância de se tomar partido nessa disputa e entender que a mudança está em nossas mãos. Ele destaca, ainda, a importância da Justiça Restaurativa nesse campo. Cabe ao juízo compreender as controvérsias em relação ao crime de tráfico e, assim, ultrapassar as barreiras que levam ao encarceramento e à banalização da prisão preventiva.

Na concepção do painalista, há um erro terrível na equiparação do crime de drogas aos crimes hediondos, o que trouxe consequências desastrosas, todavia, ele acredita que, quando a sociedade se libertar desse pânico moral do tráfico, talvez se possa pensar em outras sanções, até

porque a prisão não funciona para esses casos, não reduz o consumo, não reduz o comércio, só fortalece o crime organizado. Portanto, a ideia de penas alternativas é muito bem-vinda, conforme sugerido pelo Supremo, que aponta a exclusão do art. 28 do âmbito do Direito Penal.

Entretanto, o desembargador considera que a discussão da Justiça Restaurativa se encaixa melhor quando aplicada aos casos autuados pelo art. 33, que trata do tráfico e outros crimes cometidos em razão das drogas, e pondera que a aplicação da JR pode favorecer o aumento da confiabilidade do Poder Judiciário na concessão da liberdade provisória ou do Ministério Público no Acordo de Não Persecução Penal, uma vez que proporciona ferramentas para aplicação que destoam da prisão, mas, ao mesmo tempo, não liberam o custodiado sem o cumprimento de determinações, seja a partir dos grupos reflexivos ou outra metodologia acordada pelas autoridades competentes.

A superação do fenômeno das drogas abarca muitas searas: econômica, social, psicológica, psiquiátrica e a de empregabilidade para os egressos. Nesse caso em específico, é necessário que o Estado auxilie nessa recolocação profissional, pois o egresso encontra muita dificuldade de entrar no mercado formal de trabalho, uma vez que apresenta reincidência criminal, o que resulta na escassez de oportunidades, além dos prejuízos quando a pessoa egressa não tem documentação civil e, ainda, quando sai com uma pena de multa, que muitas vezes é aplicada nos casos de tráfico, dificilmente cumpridas se não há acesso ao trabalho.

Semer assevera a importância de criar estruturas de proteção e de reintegração e aprender com os erros. Cita como exemplo a Cracolândia, em São Paulo (SP), que diversos governos buscaram contornar, sem efetividade, pois se trata de um fenômeno muito mais complexo. A punição do usuário com prisão não faz sentido, sendo que dentro do sistema prisional a pessoa também conseguirá acesso às drogas e continuará com o vício, o que seria, nas palavras do palestrante, “apagar fogo com querosene”, podendo, ainda, aumentar a incidência do custodiado no crime, pois é preciso muita força de vontade para não se enredar em outras situações muito piores do que as que levaram a pessoa ao sistema prisional.

Nessa lógica, conclui o palestrante, a Justiça Restaurativa pode e deve ser um estímulo ao Judiciário, o qual, reconhecendo os problemas supra elencados, poderá chancelar soluções alternativas à prisão.

Referências

MATA, J. *A política do enquadro*. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

SALA TEMÁTICA 2:
DIREITO E SAÚDE – REDES
DE ALTERNATIVAS PENAIS
E POLÍTICA DE REDUÇÃO
DE DANOS



DIREITO E SAÚDE: REDES DE ALTERNATIVAS PENAIS E POLÍTICA DE REDUÇÃO DE DANOS

Data: 14 de setembro de 2023, das 15h30 às 17h00

Mediação: Cláudia Márcia Gonçalves Vidal

(juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro)

Painelistas:

Fábio Esteves (juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios)

Natália Priolli Jora Pegoraro (professora da Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo)

Fábio Pereira Campos (membro da Associação de Amigos/as e Familiares de Presos/as)

Dando início à Sala Temática 2, intitulada “Direito e saúde: redes de alternativas penais e política de redução de danos”, a Doutora Cláudia Vidal, que é juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), conduziu a mediação da mesa assinalando os parâmetros de destaque a serem abordados no diálogo, uma vez que o tema desta sala se localiza em uma interseção entre o campo jurídico e o da saúde.

A mediadora ressaltou que, mais do que nunca, temos sido provocados, como juristas, a acessar outros saberes, os quais constituem lentes e agregam métodos para lidar com problemas que para nós aparecem como demandas judiciais.

Em especial no que toca ao tema deste 4º Fórum Nacional de Alternativas Penais (Fonape), fundamental pensar em que medida o Direito lidou com o problema da droga quase sempre de modo reducionista e conforme padrões classificatórios que desconsideram a complexidade social. Desse modo, o marco normativo mais importante sobre o tema, a Lei n. 11.343/2006, conhecida como Lei de Drogas, estabelece um tratamento bastante objetivo: em relação ao crime de tráfico de drogas, a aposta é na punição severa, preferencialmente com pena de prisão; no que tange ao uso de entorpecentes, a opção foi por manter a criminalização da conduta, porém, apresentando como sanção um rol de medidas alternativas.

Atualmente, o Recurso Extraordinário n. 635.659 tem permitido que o Brasil reveja a rota da criminalização do uso de entorpecentes e possa conversar sobre a temática sem que isso constitua um “caso de polícia”.

Desse modo, tratar o uso de entorpecentes de modo complexo é ir além da denominação da conduta como um crime, o que costuma ser acompanhado do estigma do “drogado” e do consequente uso de metodologias impositivas que não consideram a pessoa em sua integralidade e em sua vontade.

A política de redução de danos abre o horizonte para outro tipo de abordagem. Sua proposta é minimizar os riscos associados ao uso de drogas, considerando que a pessoa que faz o uso não necessariamente interromperá o consumo. Portanto, passa-se a ter como objetivo abordar cada pessoa em sua singularidade e complexidade, conforme as diretrizes fixadas pela Política do Ministério da Saúde para Atenção Integral a Usuários de Álcool e Outras Drogas (Brasil, 2004). Em 2005, a redução de danos passou a ser mencionada expressamente na Portaria n. 1.028 do Ministério da Saúde, mas o Brasil ainda carece de regulamentação mais aprofundada, o que tem gerado importantes lacunas e demandas ao Poder Judiciário. Mais recentemente, alguns recuos foram observados, não tendo a redução de danos sido incluída pela nova Política Nacional sobre Drogas (Pnad), instituída pelo Decreto Federal n. 9.761 de 2019.

Após esse introito, apresentou e passou a fala aos painelistas.

Natália Priolli Jora Pergoraro

(TEXTO DE AUTORIA PRÓPRIA)

REDUÇÃO DE DANOS E QUESTÕES JUDICIAIS: EXPERIÊNCIA DO CAPS-AD II DE RIBEIRÃO PRETO-SP

Para abordar o painel intitulado “Direito e Saúde: redes de alternativas penais e política de redução de danos”, a temática norteadora será: “Redução de Danos e questões judiciais: experiência do CAPS-ad II de Ribeirão Preto-SP”. Dentre os temas a serem percorridos, destacam-se: o que é redução de danos (denominada RD), seus princípios, quais serviços a oferecem, o que é CAPS-ad e quais suas interfaces com as alternativas penais e redução de danos.

A primeira experiência brasileira de RD deu-se em 1989, na cidade de Santos (SP), e consistiu, principalmente, em ações de troca de seringas para usuários de drogas injetáveis. Foi uma experiência inovadora e transgressora, pois os profissionais envolvidos tiveram de enfrentar inquéritos policiais e ações judiciais, em razão de suas práticas associadas à RD (Andrade, 2011; Petuco, 2014; Souza, 2013).

A partir de 1994, levando em consideração as experiências exitosas em Santos, o Ministério da Saúde (MS) adotou a RD como estratégia oficial para a prevenção e o controle de DST/aids entre usuários de drogas injetáveis, por meio do Programa Nacional de DST/Aids (PN-DST/Aids), com financiamento externo do United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC – Escritório da ONU sobre Drogas e Crime) e do Banco Mundial (Andrade, 2011; Souza, 2013), o que fragilizava o programa em certo ponto. Com o desenvolvimento e a ampliação das ações de RD, consolidou-se uma rede cujas estratégias foram deslocadas do foco da prevenção e assumiram objetivos mais amplos que a simples troca de seringas (Souza, 2013). Assim, a RD foi se tornando uma prática que ampliava o acesso e as possibilidades de cuidado, uma vez que consolidavam “trocas simbólicas de seringas” (Bastos, 1998 *apud* Petuco, 2014), trocas estas que permitiam olhares, cuidados, informações, pedidos de encaminhamentos e demanda para tratamento da dependência química, entre outras demandas (Conte *et al.*, 2004).

Em 2003, foi necessário que as responsabilidades pelas ações de RD fossem assumidas pelos estados e municípios, visto que as ações eram promovidas com o apoio do governo federal. Esse posicionamento gerou uma desarticulação da rede de RD, culminando na redução significativa do número de programas de RD no Brasil. Essa redução foi observada pela Organização Mundial

da Saúde (OMS), a qual apontou uma redução de 279 programas de RD em 2003, para 136 em 2005 (Andrade, 2011).

Em 2005, houve um importante marco legal para o estabelecimento das ações e para a política de RD: a Portaria n. 1.028/2005, do Ministério da Saúde, que determina as ações que visam à redução de danos sociais e à saúde, decorrentes do uso de produtos, substâncias ou drogas que causem dependência (Brasil, 2005).

No contexto de reorganização das ações de RD, esta foi inserida pela saúde mental (Souza, 2013), sendo tomada como método clínico-político e paradigma orientador da atenção e do cuidado aos usuários de drogas, integrada às ações oferecidas pelos profissionais na Rede de Atenção Psicossocial (Raps), instituída pela Portaria n. 3.088/2011, do Ministério da Saúde, para assistência a pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Considerando todo esse percurso enfrentado pela RD, é importante salientar que a redução de danos é uma política que visa estabelecer ações de informação, educação e aconselhamento para estímulo à adoção de comportamentos mais seguros no consumo de produtos, substâncias ou drogas que causem dependência e nas práticas sexuais de seus consumidores e parceiros sexuais (Brasil, 2005), minimizando a rotulação e a exclusão social (Andrade, 2004).

A redução de danos apresenta três princípios: (1) pragmatismo – objetivos claros, prática de saúde pública para preservar a vida; (2) tolerância – respeito aos usuários por seu direito a suas drogas de consumo; (3) diversidade – diferentes práticas considerando as múltiplas possibilidades entre as populações, múltiplos recursos técnicos disponíveis e as diferentes drogas existentes. São exemplos da RD: salas de tolerância, espaços de uso de substâncias, onde se ofertam cuidados de prevenção; terapia de substituição de uma droga por outra de menor risco ou consequências para a saúde; oferecer prescrição da droga de modo a proporcionar uma condição segura de obtenção da substância; escolha de uma bebida alcoólica de menor teor; deixar uma pessoa que não bebeu dirigir; substituir o cigarro por adesivo de nicotina (Andrade, 2004).

A RD “permite novas palavras, novos olhares, novas práticas”, considerando o uso de drogas ser plurideterminado e pleno de sentidos, abrindo a possibilidade para que os usuários sejam escutados e permitindo a escuta da pessoa para além da droga, para além do sintoma, do pecado e do crime (Petuco, 2014).

Sendo assim, a RD considera o campo sociopolítico e cultural um elemento constitutivo e estruturante do fenômeno do uso de drogas, e não um mero pano de fundo, envolvendo os determinantes sociais de saúde no processo de uso de drogas e enquanto determinantes e/ou facilitadores de escuta (Rosa, 2016).

O modelo de Determinantes Sociais de Saúde de Dahlgren e Whitehead (1991) apresenta a influência em camadas, relacionando as condições de vida e saúde ao trabalho, habitação, saneamento,

oferta de serviços de saúde e educação, as condições mais gerais socioeconômicas, culturais e ambientais de uma sociedade, incluindo também a trama de redes sociais e comunitárias. Esse modelo salienta a estratificação social estabelecida por meio do contexto social de indivíduos em posições sociais distintas. Ou seja, nesse modelo a posição social é o determinante para as condições de saúde das pessoas, influenciando as oportunidades oferecidas aos indivíduos e suas escolhas.

Todos os serviços da Rede de Atenção Psicossocial (Portarias n. 3.088/2011 e 3.588/2017) são capazes de oferecer ações de RD, tendo entre os serviços toda uma rede ancorada no acolhimento e princípios do SUS, oferecendo atendimentos por meio da universalização, integralidade do cuidado e equidade da assistência a todas as pessoas portadoras de transtornos relacionados ao uso de álcool e outras drogas.

Assim, a RD passa a ser inserida, também, como importante diretriz orientadora para a articulação dos equipamentos dessa rede, principalmente em Centros de Atenção Psicossociais para usuários de álcool e outras drogas (CAPS-ad) e consultórios de rua na atenção aos usuários de drogas (Souza, 2013).

Sobre minha experiência em RD, trouxe um pouco da atuação no CAPS-ad II de Ribeirão Preto como enfermeira e coordenadora desses serviços por alguns anos. O CAPS-ad de Ribeirão Preto é um serviço subsidiado e descrito pela Política Nacional de Atenção Integral em Álcool e/ou outras Drogas e pelas Portarias n. 336/2002, 3.088/2011 e 3.588/2017. do Ministério da Saúde, financiado via SUS, gratuito a todos munícipes de Ribeirão Preto (SP), um serviço ambulatorial de atenção diária, porta aberta, sendo o único especializado em atendimento em álcool e drogas na rede municipal de saúde mental do município.

O CAPS-ad tem como principais pilares a assistência, o ensino, a pesquisa e a extensão universitária à comunidade, que visa proporcionar à população de Ribeirão Preto que faz uso de substâncias psicoativas um tratamento alternativo, não segregatório, com o propósito de servir como uma ponte entre o sistema fechado e a comunidade. Dentre suas atividades, esse CAPS-ad presta atendimento a pessoas em alternativas penais, que vem crescendo enquanto demanda para o serviço desde 2018, conforme dados apresentados na Tabela 1.

Tabela 1. Apresentação das requisições judiciais e alternativas penais do município de Ribeirão Preto (SP)

Tipos de Solicitações e Locais	Ano				
	2018	2019	2020	2021	2022
Total de alternativas penais do município	8	19	13	31	17
Alternativas penais direcionadas ao CAPS-ad	4	7	7	21	11
Total de requisições recebidas	135	153	109	163	167
Requisições direcionadas ao CAPS-ad	27	40	28	55	25

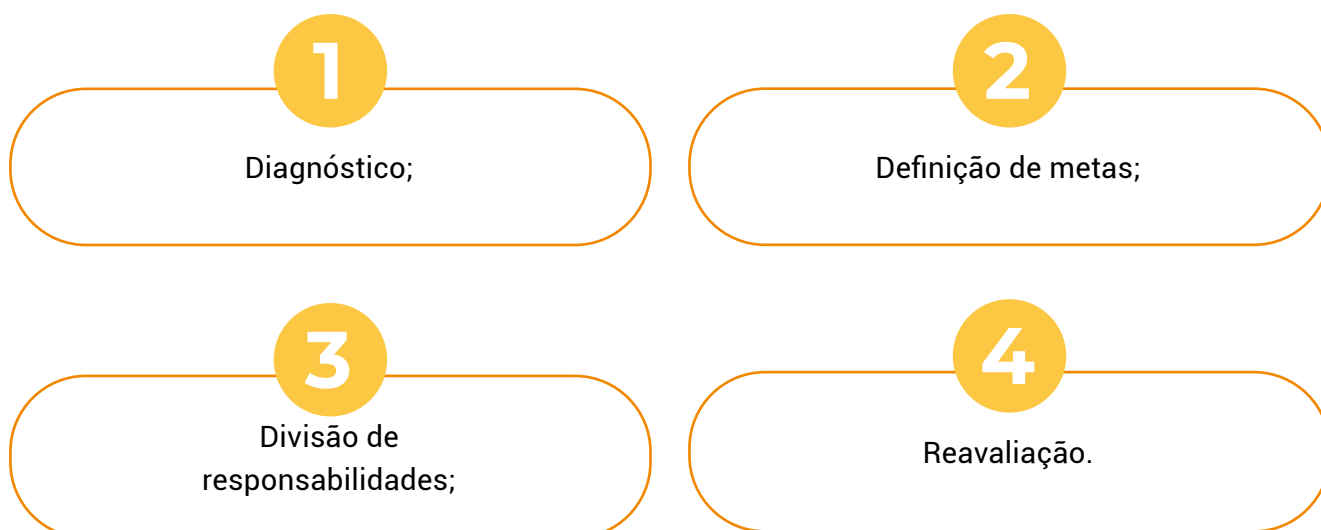
Fonte: Secretaria da Saúde de Ribeirão Preto (2023).

As interfaces das ações do CAPS-ad e a redução de danos se fazem no dia a dia, respeitando os princípios da RD em todos os atendimentos, considerando os seguintes aspectos:

- Suspender a ideia da abstinência como objetivo exclusivo do tratamento, respeitando a singularidade de cada caso e o desejo da pessoa;
- Não somente observar a diminuição dos danos físicos, psíquicos e sociais decorrentes do uso de drogas, mas, também, defender a “ampliação da vida” (Lancetti, 2015);
- Incentivar o protagonismo, aumentando o grau de liberdade, de autonomia e de autorregulação dos sujeitos;
- Coparticipação do sujeito nas tomadas de decisões de seu tratamento (Souza, 2013);
- Reconstrução da inserção social e desenvolvimento da cidadania (Brasil, 2004);
- Facilitar o acesso e o acolhimento e a baixa exigência para inclusão no tratamento (Brasil, 2004).

As ações de RD podem ser realizadas de maneira individual e coletiva. As ações individuais são focadas no sujeito, por meio do vínculo estabelecido entre profissional e usuário. Nos casos em que há a necessidade de quebra da visão do indivíduo de que precisa recompor sua saúde a todo custo, a perspectiva da RD permite que o profissional tenha uma visão mais ampliada da relação sujeito e doença, reconhecendo o direito à enfermidade e que as ações devem ser fruto da coparticipação entre usuário e profissional (Andrade, 2004).

A construção de um Projeto Terapêutico Singular (PTS) é potencializadora dessas ações individuais. O PTS é um conjunto de propostas e condutas terapêuticas articuladas para um indivíduo, uma família ou um grupo que resulta da discussão coletiva de uma equipe multidisciplinar, a partir de um *continuum* de acompanhamento, com ou sem apoio matricial (Oliveira, 2007). Esse projeto pode ser construído em quatro etapas:



Já as ações coletivas são focadas na comunidade, considerando a prevenção de danos como resultado do somatório das atividades de prevenção primária na perspectiva da RD (ANDRADE, 2004). Essa articulação visa:

- Ampliar as ações, inserindo aquelas voltadas à redução de danos em um universo bem maior, que é a promoção de saúde;
- Possibilitar a prevenção para as pessoas que não fazem uso;
- Romper com a separação usuário e não usuário, tendo em vista que todos merecem cuidados.

A construção das ações coletivas, assim, visa conscientizar não usuários sobre a prevenção do uso de drogas e orientar usuários a potencializar seus cuidados de saúde sobre o uso/abuso de drogas e a repensar seus comportamentos, por meio do engajamento de instituições e da comunidade nessas ações (Andrade, 2004).

Exemplos de ações coletivas realizadas em Ribeirão Preto (SP) são as ações municipais de alerta sobre a síndrome alcoólica fetal, que apresenta atividades de prevenção envolvendo mais de 11 parceiros, dentre eles, representantes das Secretarias Municipais da Saúde, Educação e Assistência, universidades públicas e privadas, com seus cursos de Enfermagem, incluindo a Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP), o Curso Técnico de Enfermagem do SENAC/Ribeirão Preto e da Câmara Municipal de Vereadores, somando esforços para a realização da prevenção de danos, considerando que crianças que sofreram e sofrem com a exposição de álcool durante a gestação podem gerar gastos públicos altos em todos os setores (saúde, educação, assistência social e judiciário), dadas suas dificuldades de desenvolvimento, tanto intelectual, quanto social.

Referências

ANDRADE, T. M. Redução de danos: um novo paradigma? In: ALMEIDA, A. R. NERY *et al.* *Drogas: tempos, lugares e olhares sobre seu consume*. Salvador: Edufba, 2004.

ANDRADE, T. M. Reflexões sobre políticas de drogas no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 12, p. 4665-4674, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. *A Política do Ministério da Saúde para Atenção Integral a Usuários de Álcool e Outras Drogas*. 2. ed. rev. ampl. Brasília, DF: MS, 2004.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria n. 1.028, de 1º de julho de 2005*. Determina que as ações que visam à redução de danos sociais e à saúde, decorrentes do uso de produtos, substâncias ou drogas que causem dependência, sejam reguladas por esta Portaria. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria n. 336/GM, de 19 de fevereiro de 2002*. Estabelece que os Centros de Atenção Psicossocial poderão constituir-se nas seguintes modalidades de serviços: CAPS I, CAPS II e CAPS III, definidos por ordem crescente de porte/complexidade e abrangência populacional. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2002.

CONTE, M. *et al.* Redução de danos e saúde mental na perspectiva da atenção básica. *Boletim da Saúde*, Porto Alegre, v. 18, n. 1, p. 59-77, 2004.

FERREIRA, I. F. R. O paradigma da redução de danos na clínica com usuários de drogas: inflexões, deslocamentos e possibilidades de escuta e posicionamento clínico. *Boletim de Análise Político-institucional*, Brasília, DF, n. 18, dez. 2018.

LANCETTI, A. *Contrafissura e plasticidade psíquica*. São Paulo: Hucitec, 2015.

OLIVEIRA, G. N. *O projeto terapêutico como contribuição para a mudança das práticas de saúde*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

PETUCO, D. R. S. Redução de danos: das técnicas à ética do cuidado. In: RAMMINGER, T.; SILVA, M. (org.). *Mais substâncias para o trabalho em saúde com usuários de drogas*. Porto Alegre: Rede Unida, 2014.

ROSA, M. D. *A clínica psicanalítica em face da dimensão sociopolítica do sofrimento*. São Paulo: Fapesp, 2016.

SOUZA, T. P. *A norma da abstinência e o dispositivo “drogas”: direitos universais em territórios marginais de produção de saúde (perspectivas da redução de danos)*. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

Fábio Esteves

(RELATORIA EXTRAÍDA DA PALESTRA DISPONÍVEL NO CANAL DO YOUTUBE DO CNJ)²⁴

Dando continuidade à Sala Temática 2, o Doutor Fábio Esteves, juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), inicia sua fala ressaltando a importância da discussão da matéria para a sociedade brasileira e que, entre os diversos problemas que se podem eleger para dialogar sobre o sistema prisional e gerar reflexões, não se pode olvidar de algo que está em todo lugar, na sala, no meio da rua, na porta dos tribunais, nas universidades e nos serviços de saúde, que é o encarceramento seletivo de pessoas negras no Brasil.

Esteves destaca que o país tem uma população carcerária que está entre o terceiro e o quarto lugar do planeta e, ainda, com uma perspectiva de crescer se não houver uma intervenção, já que temos 500 mil mandados de prisão que ainda estão à espera de serem cumpridos, para que se levem essas pessoas para as prisões. Há de se ressaltar que houve um avanço institucional recente, com a introdução do Acordo de Não Persecução Penal por parte do Supremo Tribunal Federal (STF), que teve a sensibilidade de ampliar seu marco temporal de aplicação, o que acaba por se tornar uma medida um tanto impeditiva do encarceramento.

Doutor Fábio Esteves explica que pediu para que sua fala fosse posterior à da Dra. Natália Pergoraro, pois sabia que ela traria para a mesa uma grande disposição sobre o funcionamento daquilo que está ao lado da jurisdição. Exalta que os atores do Judiciário, do Direito e da Jurisdição como um todo às vezes têm uma perspectiva de autossuficiência e uma dificuldade de compreender um fenômeno interdisciplinar. Citou como exemplo sua tese de doutorado, que apresenta grande interdisciplinaridade, passando por Economia Comportamental, Psicologia Social e, depois, Direito. Mesmo assim, compartilha da dificuldade muitas vezes enfrentada de buscar soluções que não estejam reduzidas ao Direito.

Sendo assim, e em comunhão com o exposto pela Dra. Natália, assevera que não haverá absolutamente nenhum tipo de sucesso se a sociedade e os profissionais implicados não pensarem numa perspectiva interdisciplinar entre Direito e saúde. Não há de se falar em sucesso das alternativas penais, especialmente nos campos em que mais podem ser aplicadas, se não houver essa atenção e se de fato não se cobrar das instituições que tenhamos uma rede que possa atender essas pessoas, não só para que tenhamos condição de tratá-las com dignidade, mas, também, que possamos colocá-las em uma condição de serem beneficiadas pelas alternativas penais.

²⁴ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8r6usoMpr9U&t=221s>

Doutor Esteves rememorou outro evento organizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Congresso Internacional sobre Monitoração Eletrônica de Pessoas, em que ouviu uma pessoa contando sobre uma experiência que o deixou impactado, pois, a priori, pode-se pensar que a monitoração eletrônica veio para salvar o mundo, mas essa inferência não é real. Isso porque, se o Poder Judiciário aplica, por exemplo, uma tornozeleira a uma pessoa que mora na rua em Salvador, onde chove praticamente todos os dias, em uma pessoa que não tem acesso a uma tomada para carregar o equipamento, que dorme na rua e que, por todas essas adversidades, não consegue cumprir os ditames da Justiça e acaba voltando para a prisão, isso piora a vida da pessoa, pois se caracteriza como um motivo para retornar ao sistema prisional.

E, quando se pensa, também, na perspectiva da saúde atravessando toda a estrutura de alternativas penais, percebe-se que, a depender da decisão, o magistrado ou magistrada também pode estar prejudicando a pessoa. Nesse cerne, cita um exemplo de sua experiência profissional, quando recebeu em seu gabinete o pai de um custodiado que lhe contou que seu filho foi preso na madrugada daquele dia porque ele bateu em um carro e estava alcoolizado, e contou que seu filho era alcoólatra, que não tinha nenhum antecedente criminal e que nunca havia passado pela polícia em sua vida. Naquela situação, o magistrado solicitou o apoio da Defensoria Pública, que no dia contava majoritariamente com estagiários, para peticionar no caso, e avisou ao pai do custodiado que revogaria a prisão preventiva do filho dele no dia seguinte às 14h00, após a audiência, quando explicaria quais seriam as exigências que lhe seriam imputadas para a liberação. Doutor Esteves compartilhou que o pai do custodiado, que já era idoso, voltou para casa feliz com a decisão do magistrado. Entretanto, o painelistas ressalta que não dispunha, àquela época, de ferramentas e/ou uma estrutura suficiente para o escalonamento de alternativas à prisão, de modo que a solução foi tomada de maneira artesanal.

Na sequência, o painelistas trouxe à mesa que há alguns anos não se cogitava a possibilidade de atuar em parceria com o Centro de Atenção Psicossocial (Caps). Era impensável ao Judiciário relacionar-se com o sistema de saúde, precipuamente o Caps, fora da esfera familiar, fora da esfera da infância de juventude, que à época também tinha uma relação irrisória e incipiente. Mesmo assim, Dr. Esteves disse que, naquele caso específico, liberou o custodiado na audiência, sob a ressalva de que ele frequentasse os Alcoólicos Anônimos, o que ele aceitou sem objeções.

Após cerca de cinco meses do ocorrido, Dr. Fábio Esteves recorda-se de que o senhor que havia sido liberado da prisão preventiva foi ao fórum lhe entregar um convite para que o magistrado fosse à cerimônia de mudança de medalhinha dele por tempo de abstinência ao álcool. Compartilhou, também, que estava deixando de ser apenas um assistido pelo serviço, para se tornar um colaborador, de modo que poderia ajudar outras pessoas que estavam passando pelo mesmo que ele passou. E o Dr. Esteves compareceu ao evento, o que lhe fez refletir acerca da importância dessas instituições, pois, sem essa rede, essa estrutura, muito provavelmente aquele homem não teria condições de cumprir os requisitos de sua liberação e teria sido preso ou até cometido outras infrações.

Quando chegou o momento da troca para a segunda medalhinha, confirmando seu progresso e sua mudança de vida, o processo dele foi encerrado, e até hoje não houve mais notícias de nenhum ilícito cometido por ele – pelo menos em sua comarca, não se soube de nenhuma outra intercorrência com o Direito Penal.

Essa história compartilhada pelo palestrante serviu de gancho para a continuidade de sua fala sobre o momento atual do país, em que o STF está discutindo a posse de drogas para uso. Atualmente, nota-se nitidamente que o legislador brasileiro trouxe uma mudança significativa na legislação de drogas, com o art. 28, mas ele é, ao mesmo tempo, ainda muito apegado à ideia do crime. Quer dizer, não há pena privativa de liberdade imposta pelo art. 28, mas segue no ideário, tanto do legislador quanto da sociedade, que aquele sujeito deve receber uma punição, para além de um tratamento.

Ao ler a Exposição de Motivos da Lei n. 11.343/2006, nota-se claramente a intenção de separar o traficante de drogas do mero usuário; inclusive, o voto do ministro Gilmar Mendes é muito pedagógico quanto a isso, o que traz a seguinte reflexão: por que esse artigo é inconstitucional? Ora, é porque o legislador começa em exegese dizendo que estabeleceria uma distinção entre essas ações no campo do Direito Penal e acaba não o fazendo, quando deixa o usuário ainda na condição de criminoso. Isso reverbera em todo o sistema de justiça e obstaculiza que outros sistemas, como o de saúde, possam tratar o problema a partir de outra perspectiva.

Trazendo o diálogo para as possibilidades da implementação das medidas alternativas penais no Distrito Federal, o palestrante esclarece que há uma maior possibilidade de atuação, pois, no DF, há uma estrutura judiciária que favorece essa aplicação e esse acompanhamento, pois há varas especializadas, como a Vara de Execuções das Penas e Medidas Alternativas (Vepema), a Vara de Execuções das Penas em Regime Aberto (Vepera) e a Vara de Execução de Medidas Socioeducativas (Vemsa). Ou seja, o Distrito Federal conta com três unidades judiciárias para poder pensar as alternativas penais e se juntar à rede local, que ainda está em fase de constituição.

Atualmente, o DF ainda não conta com a Central Integrada de Alternativas Penais (Ciap), mas existem 138 instituições vinculadas para oferecer serviços diversos, como clínicas, consultórios, escolas, centros, institutos de formação etc. A falta da Ciap é prejudicial à população, visto se tratar de um espaço onde a pessoa pode ser recebida e orientada sobre o serviço oferecido, fornecendo mais subsídios para não só cumprir a medida, mas, também, de alguma forma, se emancipar nesse processo social.

Outro ponto relevante é que as ferramentas aplicadas não podem ser neutras, pois é preciso atender às diversas realidades presentes em nosso território. Quando se fala em sistema penal, precisamos pensar a partir do viés de gênero e raça, uma vez que o sistema é extremamente racializado. Sendo assim, para se pensar com seriedade e concretude na saúde desses indivíduos, não se pode esquecer do atravessamento da questão racial.

Hoje, existem dezenas de estudos mostrando que a saúde da população negra é recorrentemente negligenciada. Isto ficou evidente durante a pandemia da COVID-19, pois o impacto causado foi diferente entre pessoas brancas e negras. A pandemia não foi democrática, não eram todos que podiam ficar em casa. A população mais vulnerável sofreu a pandemia de uma forma muito mais severa.

Quando se pensa em drogadição, pode-se fazer, também, a interseção entre raça e gênero. Uma mulher negra está em uma situação de vulnerabilidade muito maior que um homem branco, por exemplo. Colocar uma mulher que esteja em situação de rua para relacionar-se com o sistema de justiça e ter uma medida alternativa penal devidamente cumprida é muito mais difícil, pois essa mulher eventualmente pode ser usuária de drogas, ter seu acesso à rede de saúde limitado, entre outras condicionalidades que podem limitar um fiel cumprimento.

Então, assevera o palestrante, é preciso atenção, principalmente por parte dos profissionais do Direito, para que não se mantenha essa neutralidade. Apesar de terem sido formados assim, é necessário ampliar a perspectiva para que tenhamos um sistema cada vez menos encarcerado e que as pessoas que estão sendo beneficiadas nesses processos de alternativas penais sejam vistas e acompanhadas levando em conta sua diversidade, especialmente em relação a raça, gênero, origem e deficiência. É decisivo que se pense nesses marcadores sociais para que se possa construir condições para essas pessoas terem dignidade e para que consigam atravessar o cumprimento das medidas com eficácia, de modo que não sejam as únicas beneficiárias de tais medidas, mas, também, a sociedade e o Judiciário, evidentemente.

Fábio Pereira Campos

(RELATORIA EXTRAÍDA DA PALESTRA DISPONÍVEL NO CANAL DO YOUTUBE DO CNJ)²⁵

Finalizando os debates da Sala Temática n. 2, o Doutor Fábio Pereira Campos aduziu, em sua palestra, que a questão do direito à saúde, redes, alternativas penais e política de redução de danos precisa ser abordada em um processo de construção coletiva que se dá no cotidiano do enfrentamento ao terrorismo do Estado. Concordando com o Dr. Fábio Esteves, corrobora o argumento de que o Judiciário precisa se abstrair de sua neutralidade e enfrentar a questão do encarceramento e sua racialização.

²⁵ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8r6usoMpr9U&t=221s>

É fundamental entender todo esse processo para que se possa avançar no debate e pensar estratégias eficazes para enfrentar esse contexto trágico que temos vivido, sem se desconectar da realidade, dos locais onde essas questões afetam diretamente as pessoas – os quais, como todos sabem, são locais invisibilizados.

Refletindo sobre o processo de descriminalização da conduta do uso de entorpecentes, Dr. Fábio Campos amplia o olhar para além da substância, pois o processo de criminalização está implantado nos territórios, e não na droga em si. Destaca a importância de não cair na armadilha de que é a substância que criminaliza, e não o local onde as pessoas estão inseridas, pois há certos locais onde os moradores já são criminalizados simplesmente por estarem ali.

Doutor Fábio Campos traz que, a partir de seu trabalho em uma associação de amigos e familiares de pessoas presas e de diversos movimentos de luta anti-prisional, sua atuação está diretamente ligada a um processo de redução dos danos que têm acometido a vida dessas pessoas e de suas famílias. Traz à mesa a perspectiva de que não são só as pessoas presas que são expostas às agruras do cárcere, mas, também, seus familiares. Exemplifica que, se temos 800 mil pessoas encarceradas, têm-se aproximadamente mais cinco pessoas envolvidas nessa dinâmica por cada pessoa presa, o que reverbera em 4 milhões de pessoas vivendo as celeumas que o cárcere produz.

Mesmo que a legislação assevere que a pena não deverá sobrepor a pessoa do apenado, na realidade isso não se garante, pois, outras pessoas estão conectadas com todo o processo envolvendo a pena. Compartilha que, nos movimentos de luta anti-prisional, costuma-se dizer que as famílias também cumprem pena junto aos encarcerados, sofrendo um impacto direto em sua vida.

Nesse sentido, a Instituição Amparar tem desenvolvido diversos trabalhos para trazer informações aos territórios onde atuam, que são os mesmos territórios que estão criminalizados, citando como exemplo a região da Zona Leste de São Paulo, onde a instituição tem duas bases muito fortes, sendo uma em Sapopemba, e a outra, em Itaquera. Nesses espaços, a Amparar organiza rodas de conversa com pessoas que foram de alguma forma atingidas pelo cárcere, que são vistas e acolhidas não como egressas do sistema prisional, mas, sim, como sobreviventes a ele.

Essa é uma chave política que a instituição girou depois de muita elaboração coletiva. Em conjunto com diversas organizações, entendeu-se que as pessoas que passaram pelo sistema prisional, que vive reconhecidamente um estado de coisas inconstitucional, não podem ser vistas apenas como egressas, mas, sim, como sobreviventes de um sistema perverso que tinha o intuito de matá-las. Apesar de estarem sob a responsabilidade estatal, muitas vezes o Estado não se responsabiliza, o que se demonstra pelo excessivo índice de mortes dentro do cárcere. Há situações em que pessoas de 30 anos de idade perdem suas vidas dentro do sistema, e nos atestados de óbito vem a alegação de mortes por causas naturais, o que traz a pergunta do palestrante: *“O que faz uma pessoa de 30 anos morrer por causas naturais?”*.

Em continuação a sua fala, Dr. Fábio Campos traz que o sistema prisional não oferta nada à pessoa apenada. Não oferta alimentação adequada, não oferta água potável, ou seja, não oferta condições mínimas de dignidade para que a pessoa possa cumprir sua sentença. Exemplifica que no estado de São Paulo, que é o estado com o maior número de pessoas privadas de liberdade no país (em média, um terço de toda a população prisional do Brasil), a água é ligada apenas duas vezes por dia.

A escassez de água faz que os aprisionados tenham de acordar em determinado horário, quando a água será liberada, e armazenar água em recipientes próprios, para que possam fazer uso no decorrer do dia para suas necessidades básicas. E somente no final do dia é liberada mais água, todavia, eles possuem recipientes limitados, geralmente armazenando a água dentro de galões em que inicialmente é servido o café. Eles lavam esses galões e vão guardando a água. Em geral, em uma cela de 60 pessoas, eles dividem em 10 litros de água por pessoa, incluindo ingestão e uso para higiene pessoal, como uso do banheiro e banho.

É desse lugar de precariedade que o palestrante reafirma que uma pessoa que consegue permanecer três, quatro, cinco, dez anos em um local como este e consegue sair, sem entrar nas estatísticas de “morte natural”, deve, sim, ser considerada uma sobrevivente.

Doutor Fábio Campos reflete que os grandes crimes contra a humanidade, como o ocorrido na Alemanha em face dos judeus, traz vergonha aos alemães, todavia, não percebe o mesmo constrangimento ao Estado que aprisiona pessoas e as deixa morrer de tuberculose, uma doença que seria facilmente tratada fora do sistema prisional.

Reforça que é nesse lugar que instituições como a Amparar e tantas outras têm tentado reduzir esses danos, que são causados pelas falhas do sistema, especialmente em relação aos familiares. A Amparar tem desenvolvido processos formativos com as famílias, buscando conscientizá-las sobre diversas questões, entre elas a política e suas possibilidades de acesso à justiça gratuita.

Geralmente, as pessoas que chegam à instituição estão desesperadas, e os profissionais da Amparar explicam a possibilidade de buscar informações por meio da Defensoria Pública, de terem acesso ao processo, que se supere a visão de que tudo que é público é ruim e que só a defesa privada pode garantir maior atenção ao caso. Explicita que a Defensoria Pública, apesar de seus desafios, é uma instituição importante e apta a apoiá-los durante essa fase. A Amparar também auxilia as famílias, acompanhando os processos junto à Defensoria e cobrando, quando necessário, um retorno às famílias.

A Amparar promove, também, ciclos de debate sobre as drogas, na perspectiva da redução de danos, levando em conta a opinião dessas pessoas, pois é muito difícil dialogar sobre diminuição do uso ou outras alternativas, quando se teve, por exemplo, filhos assassinados, outros presos por tráfico etc. Para alcançar essas pessoas, é imprescindível a formação de vínculos. O fato de a instituição estar próxima, inserida no território, possibilita essa construção.

Doutor Fábio Campos adiciona que os familiares estão tão mergulhados no sistema prisional, sentindo-se tão violentados por causa desses processos, que muitas vezes não conseguem enxergar outras coisas para além da prisão. E é aí que a instituição vai tentando criar com essas pessoas outras formas de lidar com diversas situações que estão acontecendo no cotidiano delas. Corrobora que a prisão é uma questão, mas ela não pode ser a centralidade da vida daquela pessoa, e, então, consegue-se movimentar toda uma outra rede que está em volta para pensar a garantia de direitos desses indivíduos.

Quando se fala em garantia de direitos dos familiares, o palestrante reforça que são também os direitos para além da justiça criminal, para além do auxílio para analisar um processo, para acompanhar a situação de um filho encarcerado, de uma esposa que está aprisionada etc. Doutor Fábio Campos compartilha que isso já se torna um processo de redução de danos na vida daquela pessoa.

A Amparar tem construído um grupo de reflexão de filhos de pessoas privadas de liberdade, com vistas a dialogar com adolescentes para que se rompa esse ciclo perverso da vida das pessoas alocadas em periferias das grandes cidades, de retroalimentação do sistema penal, em que os pais estão encarcerados e logo mais os filhos estão no sistema socioeducativo e, com o tempo e a maioridade, também no sistema prisional.

Nesse sentido, o painelistas diz que, a partir de sua luta anti-prisional e abolicionista penal, torna-se muito complexo estar nesse evento do CNJ dialogando sobre alternativas penais ao encarceramento, pois ele não acredita nisso, não acredita no sistema prisional. Campos aduz que um dia gostaria de estar em uma mesa como esta, mas dialogando sobre como desmantelar esse sistema como um todo, e não dialogando sobre alternativas a ele. Cita a palestrante e companheira de luta dos Estados Unidos, Angela Davis, que um tempo atrás trouxe a reflexão de que um dia as prisões estarão obsoletas. Para o Dr. Fábio Campos, elas já o estão, e aduz em sua fala que já passou da hora de se olhar para o sistema prisional e racionalizar se ele faz sentido.

Faz sentido a prisão? Faz sentido a sociedade viver nessa condição de torturar outras pessoas, em vista da responsabilização de uma conduta? Faz sentido prender pessoas por causa de uma tipificação criminal, que não foi pensada por esse grupo majoritário de pessoas que estão vivendo no cárcere?

Doutor Fábio Campos complementa que esses códigos e leis estabelecidos em nosso país não foram feitos por "nós", ou seja, não foram idealizados por quem recorrentemente responde no caso concreto pela lei gerada em abstrato. Nas palavras do palestrante, trata-se de um jogo em que sempre sairemos perdendo.

Ele retoma o caso da tornozeleira eletrônica, por exemplo, que representa a sociedade validar o controle de determinados corpos, corpos que já nascem marcados. Costuma-se dizer, na

"quebrada", que não existe presunção de inocência de um corpo negro. Não existe! Esse corpo negro já está fadado a ser um sujeito criminoso. Quando está na frente do juiz, o corpo negro já tem sua sentença dada e estabelecida por sua raça e por seu território.

O palestrante reitera que dizer isso para juízes em um evento do CNJ é desafiador, mas é preciso dialogar sobre isso, sobre a visão de que os magistrados não leem seus processos e, quando leem, o fazem a partir de uma leitura racializada. Exemplifica que, quando chega na frente do magistrado um menino de bermuda, chinelo de dedo, negro, aquele "moleque" ou aquela menina negra não receberá a mesma empatia que uma pessoa branca, pois, no caso desta última, o magistrado consegue se ver em um espelho, ou seja, se familiarizar e perceber aquela pessoa como muito mais do que uma conduta, ao passo que a pessoa negra é majoritariamente lida como um sujeito criminoso.

Doutor Fábio Campos lembrou uma situação recente ocorrida em São Paulo, quando uma estudante da USP desviou quase 1 milhão de reais da formatura de sua turma e que em momento algum ela foi lida como uma criminosa perigosa ou alguém que furtou ou roubou, mas, sim, como uma pessoa que cometeu um erro, que investiu mal o dinheiro da turma. É óbvio dizer que, se fosse uma pessoa negra, por muito menos já estaria encarcerada e correndo o risco de morrer na prisão.

Enquanto abolicionista penal, o painelistas também não acredita que o Estado deva prender a estudante que desviou o dinheiro de seus colegas de faculdade. A ideia não é essa, mas é entender o quanto a prisão é um lugar de dois pesos e duas medidas.

Doutor Fábio Campos intersecciona sua fala com a da Dra. Deise Benedito, que palestrou no período da manhã, concordando com a relevante fala da colega sobre a comparação da população negra escravizada no Brasil, de "traficados a traficantes". Essa relação é muito real, pois os negros eram traficados até chegar a colônias e que, depois, em outro processo de sua vida e em outra época, passaram a ser vistos como traficantes. E não há como negar a correlação, tendo em vista que a maioria da população prisional é negra.

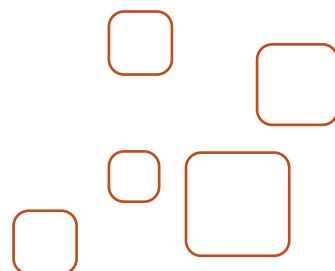
Nesse cerne, Dr. Fábio Campos diz que pensar a redução de danos implica, também, pensar em uma justiça social efetiva, em que se possa garantir direitos sociais básicos na vida dessas pessoas, como moradia digna, saúde, educação de qualidade, mobilidade etc. É muito difícil falar de drogas nesse cenário de total criminalização. Como pensar em redução do uso recreativo para as pessoas que estão alocadas em periferias e nas "quebradas", se esta costuma ser a única recreação que ela tem na vida?

Possibilidades diferentes de recreação estão atreladas à possibilidade de vivenciar a vida, de experimentá-la de outra forma. O palestrante cita o exemplo dos estudantes de universidades que, muitas vezes, fazem uso recreativo de drogas por quatro ou cinco anos e saem da universidade sem ter nenhum problema em sua vida relacionado ao uso de drogas. Isso não afetará a

dinâmica de sua vida como costuma afetar a de pessoas negras periféricas, uma vez que estas podem ser presas, mortas pela polícia ou levadas ao cárcere e carregar diversos traumas apenas por causa do uso da substância.

Nessa lógica, torna-se fundamental pensar na descriminalização da conduta do uso de entorpecentes, pois isso significa pensar, também, em um processo de reparação na vida dessas pessoas que foram afetadas diretamente por essa política construída por pessoas como nós, que estamos neste evento. Aduz que o STF está dialogando agora sobre percalços que foram criados por uma lei de 2006; então, tudo que fazemos agora retorna para a própria sociedade, e poderemos estar em 2040 dialogando sobre as consequências das decisões que serão tomadas agora. Por isso, é preciso ter responsabilidade.

Doutor Fábio Campos conclui sua fala destacando a necessidade de discutir sobre esses problemas e fazer uma intervenção agora, modificar os costumes agora, porque o formato atual já se mostrou equivocado. O painelistas reitera que não apresentou muito uma fala técnica sobre o sistema, pois essa não é sua linha de pensamento. Como exposto anteriormente, ele diz não acreditar no sistema, embora acredite que é preciso pensar em alternativas de vida para essas pessoas, para que elas não cheguem a acessar o cárcere. Para isso, é necessário que pensemos em garantir cidadania e dignidade antes de qualquer processo de criminalização. A realidade é que a pauta das drogas está muito mais atrelada à desigualdade social e ao viés de raça do que ao crime em si. Sendo assim, é preciso olhar para esse cenário e criar outras possibilidades, para além das que estão colocadas.



PAINEL 5:
ESTRATÉGIA NACIONAL PARA
MITIGAÇÃO E REPARAÇÃO
DO IMPACTO DO TRÁFICO
DE DROGAS SOBRE POPULAÇÕES
INDÍGENAS E ETNOTERRITÓRIOS



ESTRATÉGIA NACIONAL PARA MITIGAÇÃO E REPARAÇÃO DO IMPACTO DO TRÁFICO DE DROGAS SOBRE POPULAÇÕES INDÍGENAS E ETNOTERRITÓRIOS

Data: 14 de setembro de 2023, das 17h30 às 19h00

Mediação: Ela Wiecko Volkmer de Castilho

(procuradora da República aposentada/professora da Universidade de Brasília)

Painelistas:

Joziléia Kaingang (secretária substituta de articulação e promoção dos direitos indígenas do Ministério dos Povos Indígenas)

Andrea Jane de Medeiros (juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Amazonas)

Gabriela de Luca (coordenadora do Centro de Estudos em Drogas e Desenvolvimento Social Comunitário da Senad/ UNODC)

Abrindo o Painel 5, intitulado “Estratégia nacional para mitigação e reparação dos impactos do tráfico de drogas sobre populações indígenas e etnoterritórios”, temos a procuradora da República aposentada e professora da Universidade de Brasília (UnB), a Doutora Ela Wiecko, que em sua fala explicitou que o Brasil tem vivenciado um momento histórico. Pela primeira vez, uma mulher indígena, Sonia Guajajara, torna-se ministra de Estado, pela primeira vez uma mulher indígena, Josenia Wapichana, torna-se presidente da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai). A criação de um Ministério dos Povos Indígenas, por sua vez, põe o tema da proteção dos direitos dos povos indígenas na agenda do dia, o que não poderia deixar de ser.

É mesmo urgente falar em direito ao território, às diferenças étnico-culturais, ao multiculturalismo, à preservação de idiomas e de diferentes modos de vida e de bem viver. É crucial que estabeleçamos políticas públicas voltadas à especificidade dos diversos povos indígenas, que falemos em direito à saúde e à vida, direito à autodeterminação e à vida.

Nesse cenário, é preciso, portanto, que falemos sobre vulnerabilidade à violência. Relatório publicado em 2021 pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI) denuncia dezenas de ataques a comunidades e a lideranças indígenas, o assédio promovido pelo garimpo ilegal e a grilagem, o avanço de leis que desmontam a proteção constitucional a indígenas e seus territórios, além de casos de ameaças de morte, abuso de poder, racismo e violência sexual.

Nesse mesmo relatório, o CIMI alerta que, além de todos esses problemas históricos, as comunidades indígenas passam a sofrer com a

[...] crescente presença de redes informais e difusas de comércio ilegal (drogas ilegais, armas, sexo) e de facções criminosas controlando rios, igarapés e porções territoriais, como ocorre em diferentes partes do estado do Amazonas, em conexão com grupos e redes que extrapolam o território nacional.

Os assassinatos do indigenista brasileiro Bruno Pereira e do jornalista britânico Dom Phillips, em 2022, em uma emboscada na região do Vale do Javari, no Amazonas, deu visibilidade a esse problema que, conforme pontuado no citado relatório do CIMI, tem sido denunciado há décadas pelos movimentos indígenas.

Nesse contexto, essa mesa no 4º Fórum Nacional de Alternativas Penais ganha uma importância fundamental. A “Estratégia nacional para mitigação e reparação dos impactos tráfico de drogas sobre populações indígena e etnoterritórios” é uma iniciativa pioneira que envolve diversas organizações e que poderá traçar caminhos a serem percorridos nos próximos anos para enfrentar mais um grande desafio na proteção de direitos dos povos indígenas. Nessa esteira, passa-se à explanação dos painelistas.

Joziléia Kaingang

(RELATORIA EXTRAÍDA DA PALESTRA DISPONÍVEL NO CANAL DO YOUTUBE DO CNJ)²⁶

Doutora Joziléia, secretária adjunta do Ministério dos Povos Indígenas (MPI), inicia sua fala ressaltando a importância da existência de um ministério específico para a causa indígena e que, apesar de ser um órgão novo na estrutura do Executivo Federal, já vem construindo políticas públicas que podem trazer impactos positivos ao combate ao tráfico de drogas sobre as populações indígenas e sobre os etnoterritórios. Explica que o MPI tem dialogado com outros ministérios em busca desse enfrentamento e que no dia 5 de junho de 2023 lançaram o produto intitulado "Estratégia Nacional para Mitigação e Reparação dos Impactos do Tráfico de Drogas sobre os Territórios e Populações Indígenas".

Essa iniciativa foi promovida tanto pelo MPI quanto pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), em parceria com a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai). Essas cooperações são extremamente importantes porque se sabe que o MPI tem, entre suas atribuições, o dever de garantir o direito dos povos indígenas, mas, também, de pensar políticas públicas que façam sentido e possam acolher as demandas que o Ministério tem recebido dos territórios indígenas e das lideranças indígenas.

Importante rememorar que o dia 5 de junho de 2023, data do lançamento da Estratégia, é também a data em que se completou um ano do assassinato de Dom Philips e do indigenista Bruno Pereira. E essa perda, de duas vidas importantes, foi em decorrência do avanço do narcotráfico nas aldeias, o que exsurge à premência de se abordar e pensar sobre a presença do narcotráfico aliado aos crimes socioambientais nos territórios indígenas. É notório que esses territórios têm sido usados pela força do tráfico e, com vistas a esse enfrentamento, o MPI tem promovidas algumas ações, citadas na sequência.

Houve o lançamento de editais de chamamento público, pelo MJSP, por intermédio da Secretaria Nacional de Drogas (Senad), em parceria com o MPI, com a intenção de fomentar a execução de projetos que sejam voltados ao desenvolvimento dos povos indígenas e das comunidades tradicionais.

O intuito é combater as ações das redes criminosas que o MPI tem visto atuar nas regiões de fronteira, mas, também, em outras regiões. Essa problemática não pode deixar de ser abordada, uma vez que muitas lideranças indígenas têm vindo até o Ministério com a intenção precípua de denunciar a atuação dessas redes do narcotráfico e os crimes conexos a elas.

²⁶ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=xbropUA5_Rc&t=175s

Atualmente, a presença do MPI no Governo Federal é relevantíssima, pois propicia a possibilidade de se lançarem olhares sobre esses fenômenos, que têm acontecido de forma recorrente e que precisam de um olhar mais apurado e complexo das pessoas que estão trabalhando diretamente com os povos indígenas, além de um olhar interministerial. Atualmente, não há como pensar políticas públicas para povos indígenas se não houver aliança com outras instituições e com outras esferas do próprio Governo Federal.

Segundo a painelistista, para construir políticas públicas efetivas de proteção aos territórios, o MPI, com o apoio do MJSP, criou um grupo de trabalho para mitigação e reparação dos efeitos do tráfico de drogas sobre as populações indígenas que tem avançado bastante e, a partir dos diagnósticos, demonstrado a seriedade da questão do tráfico, que deve ser tratada de maneira coordenada.

Para isso, o MPI, em parceria com a Senad e, especialmente, com a Secretária Nacional de Drogas, Marta Machado, tem financiado o desenvolvimento de algumas ações para enfrentar essas situações de vulnerabilidade social, que são questões muito delicadas e que têm acometido diversos povos. A painelistista ressalta que se deve levar em conta a diversidade encontrada no país, pois existem populações indígenas de recente contato, além de outras populações que estão em situações de retomadas territoriais e que também estão sofrendo com o narcotráfico, tendo seus territórios invadidos.

O edital em parceria com a Senad é uma forma de chegar a essas comunidades. O recurso previsto é de R\$ 3.000.000,00 em projetos voltados a áreas estratégicas, que são essas de combate ao narcotráfico. Essa iniciativa prevê que futuramente se possam contemplar outros biomas brasileiros e outras regiões do país para além da Amazônia.

De início, o instrumento contempla a região amazônica, entendendo que é uma região prioritária, mas já está posto o interesse do Ministério em alcançar também outras regiões onde a problemática com os crimes relacionados à Lei de Drogas tem se intensificado, como no Ceará, que teve bastante repercussão midiática, em relação a atuação das facções criminosas no estado. Cabe salientar que os territórios indígenas não passam ilesos aos efeitos deletérios do tráfico.

De acordo com a painelistista, é necessária uma agenda de medidas consistentes e que possam ser articuladas para mitigar e reparar os efeitos do tráfico de drogas sobre a população indígena. Nos últimos anos, tem-se percebido, principalmente a partir desse diagnóstico, o avanço do narcotráfico sobre os territórios indígenas e sobre os territórios tradicionais.

Houve um aumento das rotas e das redes transnacionais que atravessam os territórios indígenas, principalmente na Amazônia legal, mas, também, voltando a referendar as diversas regiões do país que têm sido acometidas, muitos dos territórios indígenas vêm sendo utilizados como uma rota para os traficantes, pois eles sabem que o Poder Público não está presente nesses espaços.

Daí se extrai uma reflexão que precisa ser feita. Como garantir que os territórios indígenas estejam seguros? Como reforçar a eficácia do Poder Público nesses espaços? E, quando o Poder

Público estiver presente, é preciso ter cuidado para não atribuir ao indígena a imagem de um criminoso que contribui e que lucra com tráfico de drogas. São várias nuances para reflexão. Muitas das vezes, a rota do tráfico utiliza esses territórios indígenas, mas isso não significa que exista uma ligação ou que as lideranças indígenas estarão aliciadas por esses narcotraficantes.

Por exemplo, as relações do narcotráfico com o garimpo ilegal nas terras indígenas; o que ocorreu na região de fronteira com o Vale do Javari e, também, com o território Yanomami evidencia a violência a que aquelas populações foram submetidas, como também em outros territórios que estão próximo a capitais, onde a atuação dessas facções criminosas, junto ao garimpo ilegal, tem executado práticas de lavagem de dinheiro e perpetrado atos de violência e abusos sexuais contra mulheres e meninas indígenas.

De todo o exposto, a painelistas destaca que os conflitos gerados pelo tráfico envolvem diversos danos à vida dos povos indígenas e à vida de seus defensores, como mencionado anteriormente, com a perda da vida de Dom Philips e Bruno Pereira, mas eles também causam outros danos, como as transformações culturais das aldeias indígenas.

Outro apontamento de importante reflexão é o fato de a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre povos indígenas e tribais assegurar que é direito dos membros desses povos de compreender fazer-se compreender em procedimentos legais mediante intérpretes ou outros meios eficazes. Esse ponto se destaca, pois é comum a realização de denúncias ao MPI de indígenas que foram encarcerados e não tiveram acesso a intérpretes habilitados, não conseguindo compreender nem em qual delito estavam sendo imputados.

Essa é uma nova configuração que se apresenta ao Estado e deve ser solucionada, pois, uma vez que o narcotráfico coopta crianças, adolescentes e jovens indígenas para auxiliar em suas atividades ilegais, o Poder Público precisa prover laudos antropológicos e garantir que essas pessoas tenham acesso a intérpretes e tradutores em todas as fases processuais.

Outro fator preponderante é a necessidade da articulação interinstitucional entre os órgãos do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. A atuação em uma rede intersetorial e transversal é condição sine qua non para que se possa pensar em ações efetivas de mitigação e de reparação dos impactos do tráfico de drogas sobre os povos indígenas.

Doutora Joziléia destaca também em sua fala que nos dias de hoje não há que se falar na pauta indígena sem consultar a Funai e o MPI. Se outrora o país contava apenas com a Funai para esse debate, atualmente temos o MPI, composto de três secretarias, que tem propiciado a participação do Poder Executivo com um recorte muito específico e extremamente qualificado para contribuir ao debate acerca das demandas das organizações e das lideranças indígenas.

Esse envolvimento e essa participação e, ainda, a consulta são sempre necessários no que tange às organizações indígenas, precipuamente, com as representativas nas discussões sobre a

política nacional sobre drogas. A palestrante citou como exemplos dessas organizações a articulação dos povos indígenas do Brasil e a articulação nacional das mulheres indígenas guerreiras da ancestralidade, que em 2023 realizaram assembleia em Brasília, a qual culminou na terceira marcha pela Esplanada dos Ministérios em prol de seus direitos.

Em seguida, Dra. Joziléia destacou a importância de se mobilizarem recursos financeiros para prevenção, mitigação e reparação dos impactos do tráfico de drogas sobre os povos indígenas, em especial para as crianças, os jovens e as mulheres. Além disso, os povos indígenas há muitos anos denunciam a violação dos territórios que traficantes, madeireiros, grileiros e garimpeiros praticam, sem uma resposta adequada por parte do Estado. Entretanto, segundo a painelistas, esse é o momento em que, a partir do ministério recém-criado, se busca mobilizar recursos financeiros capazes de enfrentar esses desafios.

Caminhando para o encerramento de sua fala, Dra. Joziléia asseverou que somente por meio de diálogos e esforços conjuntos, que envolvam a União, os estados e os municípios, articulações interministeriais e interinstitucionais, será possível enfrentar de forma correta o tráfico de drogas. Concluiu afirmando que o MPI está comprometido com a criação e o desenvolvimento de políticas públicas, de políticas de gestão ambiental e de proteção territorial que envolvam a questão da segurança dos territórios e o diálogo perene, com vistas a fomentar as articulações no combate às violências ocasionadas pelo narcotráfico, sempre levando em consideração que há uma diversidade de povos indígenas e que o país não pode mais ser pensado como um único povo, uma única cultura ou uma única língua. É preciso empenho em alcançar o que os povos originários demandam e lhes devolver uma vida segura e digna

Andrea Jane de Medeiros

(RELATORIA EXTRAÍDA DA PALESTRA DISPONÍVEL NO CANAL DO YOUTUBE DO CNJ)²⁷

Dando continuidade ao painel, a Doutora Andrea Jane de Medeiros, juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Amazonas, realiza sua apresentação com base nos dados divulgados pelo IBGE sobre a população indígena presente no estado do Amazonas, a qual, em 2022, correspondia a 490.854 pessoas, ou seja 12,45% da população, consoante dados expostos abaixo.

²⁷ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=xbropUA5_Rc&t=175s

Figura 1. Ponto de Partida

Indígenas (2010)	Indígenas (2022)
5,27%	12,45%
183.514	490.854

Fonte: IBGE (2022).

1. Resoluções CNJ

Em relação às resoluções do CNJ, a painelistas destacou a Resolução n. 213/2015, que trata da audiência de custódia; a Resolução n. 287/2019, que aborda a Justiça Criminal e os Povos indígenas; a Resolução n. 288/2019, sobre alternativas penais; e a Resolução n. 454/2022, que estabelece diretrizes e procedimentos para efetivar a garantia do direito ao acesso ao Judiciário de pessoas e povos indígenas.

Doutora Andrea destacou que, a partir dessas resoluções, o Poder Judiciário passou a realizar algumas ações específicas direcionadas a esse público, como:

2. Fortalecimento das audiências de custódia

Cartazes informativos sobre audiência de custódia que foram lançados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por intermédio do Departamento de Monitoração e Fiscalização do Sistema Carcerário (DMF), integrante do Programa *Fazendo Justiça* (CNJ/PNUD/UNODC).

2.1. Tradução de cartazes sobre audiência de custódia para línguas indígenas

Sete línguas indígenas foram traduzidas:

- Baniwa, Tukano e Nheengatu (2022)
- Matis, Kanamari, Marubo e Ticuna (2023)

Ação conjunta: CNJ, no marco do Programa *Fazendo Justiça*, Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM) e Escola Superior da Magistratura do Amazonas (Esmam).

2.2. Alcance do projeto de tradução



Alto Rio Negro

- 23 povos indígenas;
- 700 aldeias distribuídas na Terra Indígena Alto Rio Negro e na parte urbana.



Alto Solimões

- 236 aldeias;
- 16 etnias;
- Localizados em 7 municípios.



Vale do Javari

- 7 povos;
 - 56 aldeias;
- Maior contingente de povos isolados do Brasil.

2.3. Portaria do TJ AM

Portaria Conjunta n. 35/2022

- Grupo de Trabalho Interinstitucional Direitos para Povos Indígenas e Justiça Criminal: implementação da Resolução CNJ n. 287/2019 no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Amazonas, que tem como fito:
 - a) Realizar estudos;
 - b) Desenvolver instrumentos de levantamentos e qualificação de dados;
 - c) Elaborar protocolos culturalmente adequados aos povos indígenas.

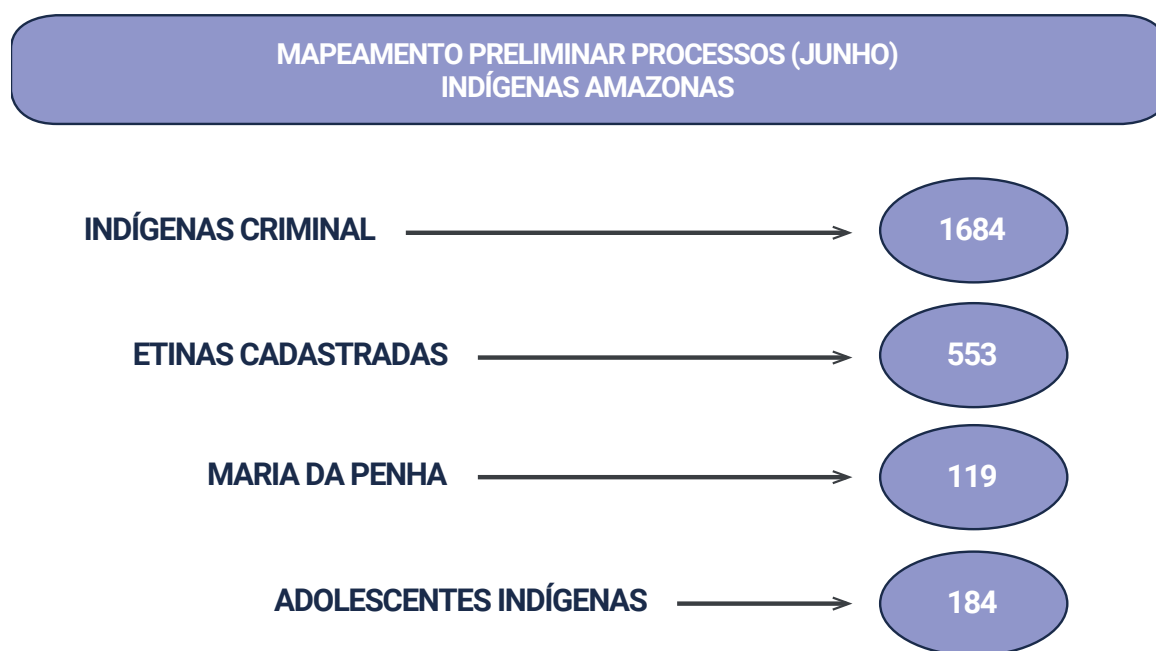
No âmbito das políticas judiciárias do grupo de trabalho, promoveram-se adequações no sistema informatizado do Poder Judiciário do Amazonas. O Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM) trabalha com dois sistemas, o Sistema de Automação da Justiça (SAJ), que abarca Manaus e região metropolitana, e o Processo Eletrônico do Judiciário do Amazonas (Projudi), que se estende às comarcas do interior. O SAJ traz uma tarja azul-marinho que indica a participação de uma pessoa indígena no processo.

- Identificação da pessoa indígena;
- Idioma;
- Etnia;
- Falante do português.

Já o sistema Projudi contém uma aba com uma observação, em que é possível identificar a etnia indígena, a língua falada e o grau de conhecimento da língua portuguesa, para que o juiz saiba de antemão se será necessária a utilização de um tradutor para a realização da audiência. O Projudi também traz um ícone de identificação dos processos que envolvem pessoas indígenas, sendo identificado por um cocar.

O TJAM também está realizando mapeamentos na justiça criminal de processos envolvendo pessoas indígenas sendo, em junho de 2023:

Figura 2. Mapeamento de processos envolvendo pessoas indígenas



Fonte: Sistema de Automação da Justiça (SAJ); Processo Eletrônico do Judiciário do Amazonas (Projudi). (2023).

3. Constituição Federal em Nheengatu

Cabe destacar, também, o projeto de tradução da Constituição Federal de 1988, pela primeira vez para uma língua indígena, a Nheengatu. Importante frisar que essa iniciativa veio da própria ministra Rosa Weber, por meio de uma parceria do Supremo Tribunal Federal (STF) com o CNJ.

O lançamento da Constituição traduzida foi realizado no Amazonas, com a participação presencial da ministra Sonia Guajajara, do Ministério dos Povos Indígenas (MPI), e das ministras Rosa Weber e Carmen Lúcia, do STF.

3.1. Amazonas e o contexto do tráfico de drogas e povos indígenas

Desafios em duas dimensões:

- Políticas de drogas;
- Enfrentamento ao tráfico de drogas.

Fragilidades:

- Localização da Amazônia;
- Tráfico de drogas associado a outros crimes – pesca ilegal, extração de madeira, mineração ilegal;
- Desigualdades sociais e econômicas vivenciadas pelos povos indígenas;
- Segurança dos territórios – pouca presença do Estado;
- Ameaça a defensores de direitos humanos e ambientalistas – lideranças indígenas e indigenistas;
- Degradação do meio ambiente e da qualidade de vida dos povos indígenas.

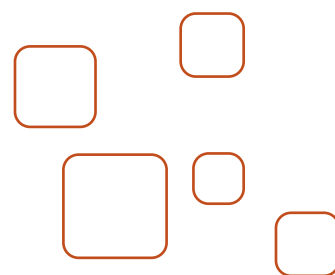
Políticas de Drogas:

- “Guerra às drogas” é uma política de encarceramento em massa;
- Discriminação de práticas culturais, religiosas e de saúde quanto ao uso da coca – Criminalização de indígenas e comunidades indígenas;
- Aliciamento pelo tráfico de drogas para mão de obra, transporte e venda;
- Ausência de apoio psicológico aos jovens indígenas que saem de suas comunidades para estudar em universidades;

- Consumo abusivo de álcool e outras drogas por jovens indígenas;
- Não acesso ou (in)existência de serviços de rede de atenção psicossocial – Caps.

A palestrante pede licença para contar uma história pessoal, que aconteceu no ano de 1988, quando prolatou sua primeira sentença criminal. O caso se referia a um senhor indígena de 72 anos que foi preso por possuir uma plantação de epadu, todavia, na análise do processo, ela verificou não se tratar de tráfico de drogas, mas, sim, uma atividade de subsistência, em que ele utilizava aquela plantação para trocar por alimentos, como mandioca e banana. Utilizava o produto da plantação para pescar, para trabalhar, para roça e para os próprios rituais da cultura dos povos indígenas. A Dra. Andrea, verificando a realidade dos fatos, emitiu uma sentença de absolvição.

Já finalizando sua palestra, Dra. Andrea Jane trouxe as reflexões sobre possíveis estratégias para atuar nesse campo. Entre elas, destacou a importância das pesquisas sobre os impactos econômicos e ambientais; o fortalecimento e o investimento nas políticas de segurança dos territórios e ações de prevenção (demarcação, fiscalização); a ampliação e o fortalecimento da política de proteção de defensores de direitos humanos, comunicadores e ambientalistas; a consulta – a partir do desenvolvimento de protocolos entre sistema de justiça e povos/comunidades indígenas; e a urgência de estratégias conjuntas entre Estado (Governo e Sistema de Justiça) e povos indígenas para eliminação da violência nos territórios e impacto destrutivo das organizações criminosas de tráfico de drogas, protegendo, ao mesmo tempo, as culturas dos povos indígenas.



Gabriela de Luca

(TEXTO DE AUTORIA PRÓPRIA)

ESTRATÉGIA NACIONAL PARA MITIGAÇÃO E REPARAÇÃO DO IMPACTO DO TRÁFICO DE DROGAS SOBRE POPULAÇÕES INDÍGENAS E ETNOTERRITÓRIOS

Inicialmente, gostaria de saudar o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Grupo de Trabalho em Alternativas Penais do CNJ pela organização do IV Fonape e pela escolha do tema desse painel, que é um tema tão urgente para a política de drogas hoje no Brasil.

Eu coordeno o Centro de Estudos em Drogas e Desenvolvimento Social Comunitário (Cdesc), que é um centro dedicado a pesquisas e estudos estratégicos para prestar subsídios a políticas públicas para a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos (Senad) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), criado no âmbito do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) do Brasil.

É uma honra enorme falar ao lado de tantas referências na pauta indígena.

Fico muito contente de poder falar sobre a estratégia da Senad para populações indígenas ao lado do Ministério dos Povos Indígenas (MPI). Uma das diretrizes norteadoras de nosso trabalho tem sido a parceria, a consulta e a participação constante do MPI no desenho de soluções, porque nada faz sentido se não centralizarmos e elevarmos a perspectiva indígena.

Tenho muita admiração pelo trabalho da juíza Andrea Jane, que é uma grande parceira do UNODC. Além da tradução dos cartazes sobre as audiências de custódia pra línguas indígenas, eu conheço a juíza Andrea Jane por ter conseguido, em 2022, levar urnas eleitorais para comunidades indígenas do interior do Amazonas que nunca haviam votado antes.

Sobre o trabalho do UNODC no Brasil, há um grande comprometimento da equipe com a pauta indígena.

Um projeto de destaque é o Projeto Tapajós, que, a partir dos escritórios de Brasília e de Santarém, visa identificar a prevalência do trabalho em condição análoga à escravidão no setor da mineração de ouro no Pará. O projeto inclui estudo de prevalência, desenho e implementação de intervenções e estudos sobre a convergência do trabalho escravo com outras atividades criminosas.

Nesse último ponto, algo que eu gostaria de destacar – e acredito que seja uma das mensagens mais importantes da minha fala – é que não há como falar sobre o impacto do tráfico de drogas sobre populações indígenas sem situar o problema em uma rede complexa e interconectada de mercados criminais que operam no Brasil e, em particular, na Amazônia.

O tráfico de drogas muitas vezes utiliza as mesmas rotas, a mesma mão de obra, as mesmas conexões de internet, o mesmo combustível que o garimpo ilegal, a extração ilegal de madeira, a pesca ilegal, entre outros. Os protagonistas do crime ambiental são, muitas vezes, os mesmos atores trabalhando juntos, e o desenho de soluções precisa levar isso em consideração.

Pegando emprestado um trecho de entrevista da antropóloga Luisa Molina à BBC no início deste ano, em que ela descreve a situação de uma comunidade da Terra Indígena Munduruku, no estado do Pará, como “algo de filme de terror” – as pessoas não conseguem mais fazer roça, caçar, pescar, e isso gera fome, doença, depressão. A escola indígena e o posto de saúde da comunidade foram utilizados como depósito, a pista de pouso que seria usada pela saúde indígena servindo para descarregar armamentos, motocicletas criando rotas por toda a aldeia, bares e até cabarés instalados nas principais vias. As pessoas ficam sem acesso aos modos tradicionais de subsistência das famílias e passam, inclusive, a precisar cada vez mais de alimentos industrializados das cidades, o que também promove uma série de outros impactos, como a inserção de consumo de álcool e outras drogas nas aldeias.

E a solução para isso? Não temos como evitar que esse assédio contínuo das comunidades por parte do crime ambiental ocorra se não houver um fortalecimento das organizações indígenas de base e promoção de outras fontes de renda que sejam ligadas a economia da floresta, que garantam para os indígenas um acesso a renda e blindem as comunidades desse assédio predatório.

1. Estratégia da Senad

- Foi pensando nisso que a estratégia da Senad procurou articular iniciativas que trouxessem maior resiliência pra organizações indígenas de base.
- A Estratégia Nacional para Mitigação e Reparação dos Impactos do Tráfico de Drogas sobre Territórios e Populações Indígenas foi lançada no dia 5 de junho de 2023, data que marcou um ano do assassinato do indigenista Bruno Pereira e do jornalista britânico Dom Phillips.
- Essa estratégia foi desenvolvida após muitas rodadas de escuta com o MPI, a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e a Secretaria de Saúde Indígena (Sesai), além de consultas com acadêmicos e líderes da sociedade civil que representam a população indígena ou atuam diretamente nos territórios.

- Para viabilizar a estratégia, a Senad criou um grupo de trabalho interministerial com a presença de nove ministérios, e também lançou um edital de fomento voltado a organizações da sociedade civil, cujo objetivo foi promover o acesso a oportunidades de geração de renda, além de serviços e benefícios que garantam o direito a uma vida digna e reduzam os fatores de riscos associados à presença do tráfico de drogas e outras redes criminais conectadas em seus territórios.
- O edital contemplou três eixos de fomento:

1

Geração sustentável de renda e participação social, buscando fortalecer, por exemplo, ações de educação e formação profissional, projetos que treinem e capacitem membros da comunidade para a promoção do extrativismo, da agricultura e da agroindústria para autosustento e fornecimento a programas governamentais;

2

Prevenção e mitigação dos efeitos de violências contra mulheres indígenas, buscando apoiar ações que contemplem, por exemplo, treinamentos jurídicos básicos e promovam o acesso a direitos, encontros de apoio mútuo, medidas de proteção e acolhida de mulheres;

3

Fortalecimento institucional de organizações de base para a proteção territorial, visando apoiar, por exemplo, ações para garantir a proteção de territórios ameaçados por redes criminais ligadas ao tráfico de drogas, incluindo treinamentos jurídicos sobre direitos territoriais.

- Essa estratégia caminha ao lado, também, da evolução da política de drogas no âmbito internacional, que tem avançado cada vez mais para um lugar de se pensar em políticas de drogas orientadas ao desenvolvimento, reconhecendo que não podemos enfrentar os desafios em torno dos mercados ilícitos de drogas sem, também, reconhecer os vastos desafios socioeconômicos que existem nas comunidades mais impactadas e o fato de que há inúmeras outros fatores que também precisam ser abordados junto com a repressão ao tráfico de drogas, a fim de iniciar o processo de se pensar em soluções sustentáveis para situações complexas e interconectadas.
- A maioria dos governos do mundo ratificou as três convenções da ONU para regular a produção, a oferta e o uso de drogas ilícitas. No entanto, nunca houve consenso sobre as soluções mais eficazes. O conceito de desenvolvimento alternativo na política de drogas passou a figurar como um instrumento adicional pela primeira vez na Convenção de Drogas da ONU de 1988. Dez anos depois, a ONU forneceu a primeira definição global de desenvolvimento alternativo, que incluía uma abordagem mais equilibrada para a política de drogas.
- À medida que mais e mais governos percebem que políticas de drogas orientadas ao desenvolvimento podem gerar resultados mais sustentáveis para desencorajar o cultivo ilícito e o tráfico, a abordagem de desenvolvimento alternativo tem sido mais valorizada.
- Sob a liderança da Tailândia e do Peru, a Assembleia Geral da ONU formulou e adotou os Princípios Norteadores do Desenvolvimento Alternativo – que em 2024 completam dez anos de existência.
- O que era limitado à simples substituição de cultivos ilícitos por lícitos tornou-se uma estratégia mais complexa de desenvolvimento econômico e redução da pobreza.
- Em 2016, com um documento importante, a Assembleia Geral da ONU enfatizou a importância das medidas de desenvolvimento alternativo ao torná-las um dos sete pilares da política global de drogas.
- Hoje já está mais consolidado o entendimento de que as abordagens meramente repressivas são muito limitadas. Se ignorarmos as causas e condições estruturais do envolvimento no tráfico de drogas, as soluções não serão sustentáveis. Se as mudanças climáticas, o racismo ambiental, a marginalização e a falta de acesso a serviços públicos e a oportunidades econômicas em mercados lícitos não forem levados em conta, o problema persistirá.

2. A situação no Brasil hoje

- Voltando à situação atual no Brasil, segundo o censo mais recente do IBGE, indígenas estão presentes em 86,7% dos municípios brasileiros. Todos os estados brasileiros, sem exceção, são habitados por indígenas – estejam eles em territórios demarcados ou não. Existem, hoje, 305 povos indígenas e 274 línguas indígenas, e cada povo tem seu costume, sua cultura, sua tradição e rituais próprios.
- Isso traz muita complexidade ao desenho de soluções, porque não há como falar em uma abordagem, uma política, que seja aplicável a todos esses contextos. Daí a importância da consulta prévia e da participação contínua dessas comunidades na formulação de estratégias específicas e políticas públicas adequadas para cada território.
- A ministra Sonia Guajajara afirma que não gosta da palavra “desenvolvimento” e que prefere pensar em “com envolvimento”. E esse tem sido um compromisso da Senad, de não avançar sem incluir o protagonismo de quem é diretamente impactado, sem envolver o MPI.
- A estratégia da Senad ainda está num momento inicial, mas alguns temas que já se sobressaem como quatro pontos mais críticos e urgentes nos remetem de volta aos principais eixos de fomento que destaquei antes:

1

Mulheres: as lideranças que estão à frente da resistência em suas comunidades e as pessoas mais vitimizadas pelos mercados criminais são mulheres.

2

Juventude indígena: os jovens indígenas, que conhecem as rotas da floresta e conseguem fazer trajetos a pé quando as rotas fluviais se secam, são aliciados para servir como mão de obra no tráfico.

3

Sobre violência: mais de 70% dos defensores de direitos humanos protegidos por programas de proteção hoje no país são indígenas.

4

Transversalidade: é impossível isolar o tráfico de outros mercados criminais. Como já mencionado, o tráfico de drogas está ligado e é muitas vezes orquestrado pelos mesmos atores envolvidos no garimpo ilegal, na exploração ilegal de madeira, na pesca ilegal, no tráfico ilegal de animais e nos conflitos fundiários daqueles territórios.

- Por isso, também há uma necessidade enorme de cooperação intergovernamental. Por exemplo, algo que a ministra Sonia sempre menciona – não adianta remover o garimpo ilegal à força sem criar oportunidades econômicas nos lugares de onde todos os garimpeiros vieram.
- É a primeira vez que o Governo Federal se propõe a criar uma estratégia pra populações indígenas na política de drogas, e é também a primeira vez que o Governo Federal pauta sua posição na política de drogas, no cenário internacional, como marcada por princípios de desenvolvimento alternativo.
- É uma missão importantíssima, urgente, que exige ampla cooperação e que – esperamos – marcará o início de uma nova era na política de drogas brasileira e trará reparações devidas para as populações indígenas mais impactadas.

**LANÇAMENTO DO LEVANTAMENTO
NACIONAL DA APLICAÇÃO
DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO
PENAL NO BRASIL**

LANÇAMENTO DO LEVANTAMENTO NACIONAL DA APLICAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL NO BRASIL



Data: 15 de setembro de 2023, das 09h00 às 10h30

Mediação: João Paulo Santos Schoucair

(conselheiro do Conselho Nacional de Justiça)

Painelistas:

Marília Montenegro (professora da Universidade Federal de Pernambuco)

Carolina Souza Malta (juíza federal da Seção Judiciária de Pernambuco)

Arthur Corrêa da Silva Neto (defensor Público da Defensoria Pública do Estado do Pará)

Antonio Suxberger (promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios)

Dando início a esta mesa tão importante, o Dr. João Paulo Santos Schoucair, mediador do painel, no qual o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) lança o inédito "Levantamento Nacional da Aplicação do Acordo de Não Persecução Penal" no Brasil, abre o terceiro e último dia do 4º Fórum Nacional de Alternativas Penais (Fonape) trazendo os seguintes apontamentos.

O mediador inicia o painel destacando que diversos países têm vivido um quadro de expansão dos mecanismos negociais no âmbito criminal. Apesar de, em geral, termos em mente que esses mecanismos são reflexo do modelo norte-americano do *plea bargaining*, a verdade é que cada instituto negocial adotado em diferentes países apresenta suas peculiaridades em termos do que pode ser negociado, dos atores que participam das negociações, dos requisitos que são impostos a quem faz o acordo, dentre outros fatores. Além disso, diferenças culturais influenciam o modo como esses institutos negociais se adaptam a cada país.

No Brasil, o marco inicial desses mecanismos foi a Lei n. 9.099/1995, que introduziu no ordenamento jurídico brasileiro a transação penal e o *sursis processual*, inaugurando, assim, medidas despenalizadoras e que evitam o processo criminal e, em troca, aplicam medidas alternativas sem condenação. A partir de 2013, com a Lei n. 12.850, outro instituto negocial ganha fôlego no Brasil, isto é, a colaboração premiada, que, por ter objetivos probatórios muito específicos, não se equipara, por exemplo, à transação penal.

Mais próximo a esse instituto está justamente o acordo de não persecução penal (ANPP), objeto do levantamento que é lançado nesta oportunidade.

Conforme ressalta Schoucair, o acordo de não persecução penal foi introduzido no Direito brasileiro, inicialmente, pelas resoluções n. 181 e 183 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e, mais recentemente, foi positivado no Código de Processo Penal por meio da Lei n. 13.964/2019. Os ANPP encontram-se, atualmente, em plena utilização no Brasil, conforme inclusive se depreende do levantamento aqui apresentado, mas há questões que inspiram preocupação e precisam ser debatidas, o que em parte faremos neste painel.

O conselheiro do CNJ menciona que, como qualquer outro tipo de negócio jurídico-penal, o ANPP é alvo de críticas que comumente se faz, a esses institutos por exemplo: (a) risco de falsas confissões; (b) o quanto a vulnerabilidade social, econômica e racial de quem faz acordo pode ampliar os riscos de confissões falsas e adesões involuntárias aos acordos; e (c) o quanto é fundamental, para a redução desses riscos, o acesso a uma defesa técnica de qualidade.

No Brasil, o ANPP apresenta uma peculiaridade em relação a mecanismos negociais de outros países, que é o fato, assim como a transação penal e o *sursis processual*, de não admitir aplicação da pena de prisão, localizando-o dentro do espectro da política de alternativas penais.

Enfim, ele aponta que há várias outras questões que podem ser somadas e debatidas e que estão no levantamento, como os tipos de crimes alcançados pelo ANPP, o perfil das pessoas que

realizam esses acordos, quais riscos podem existir se acordos são realizados em audiências de custódia, em que medida os acordos podem representar uma via realmente alternativa ao aprisionamento, quais medidas alternativas têm sido mais aplicadas, como temos lidado com o dever de confissão e com o valor que esta tem num eventual caso de rescisão do acordo etc.

Estes e outros fatores serão objeto deste painel e, para tal, passamos à explanação dos painelistas da mesa.

Marília Montenegro

(RELATORIA EXTRAÍDA DA PALESTRA DISPONÍVEL NO CANAL DO YOUTUBE DO CNJ)²⁸

1. Metodologia utilizada

- Aplicação de questionários a 26 Tribunais de Justiça (apenas o TJAL não respondeu) e a todas as seções judiciárias do Brasil;
- Entrevistas semiestruturadas com 40 magistrados da Justiça Federal (JF) e da (JE);
- Consulta a 946 processos em que houve acordos de não persecução penal nos estados de PE, PA, GO, RJ e RS. Foram consultados apenas processos da JE;
- Entrevistas semiestruturadas com defensores públicos estaduais e federais e promotores e procuradores de PE, PA, GO, RJ e RS;
- Estudo comparado de modelos de acordo do Chile, dos Estados Unidos, da Itália e da Alemanha.

1.1. Principais resultados e recomendações:

1.1.1.. O que tínhamos em mente quando pensamos nessas recomendações?

- Pensar em quais as práticas precisam ser uniformizadas no Brasil, sobretudo aquelas que implicam garantia de direitos. Por exemplo: crimes que admitem acordo, aplicação retroativa, direito à defesa etc.;
- Identificar práticas problemáticas que corroborem com um dos principais desafios

²⁸ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=oTU_OFFm0os&t=9414s

da justiça penal negociada: evitar erros, coações, aplicações injustas de medidas, apontando, ao mesmo tempo, os caminhos que evitem o erro;

- Sendo o Brasil um dos poucos países onde os acordos não admitem aplicação de pena de prisão, como fortalecer a cultura das alternativas penais e inserir os ANPP nas políticas de alternativas existentes nos estados?

1.1.2. Justiça penal negociada: por que se torna um paradigma e quais seus principais riscos?

- Celeridade, desburocratização e redução de custos;
- Riscos: vulnerabilidade (de todos os tipos) daqueles que realizam acordos com representantes do Estado, aprofundamento de desigualdades estruturais, falsas confissões e erros judiciais;
- O que tem sido apontado pelas organizações internacionais e pela doutrina como fatores redutores de risco:

1

Acesso à informação e à defesa técnica de qualidade;

2

Neutralização dos elementos de vulnerabilidade (ambiente favorável, alimentação prévia, inexistência de prisão cautelar prévia, acesso a intérpretes etc.);

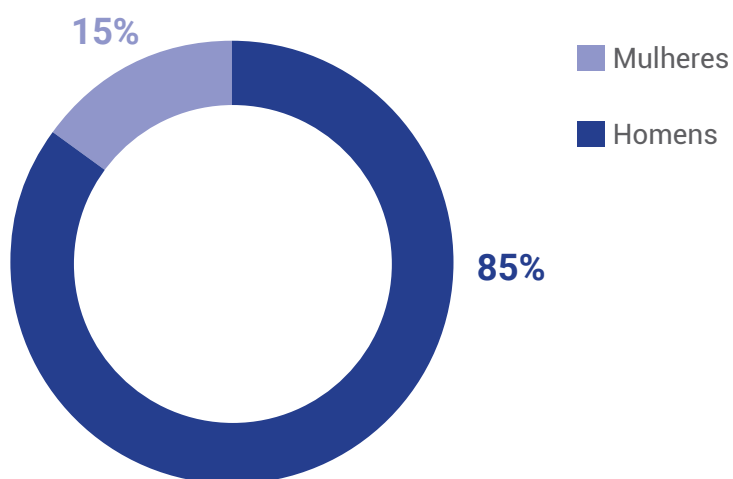
3

Redução dos espaços de discricionariedade do Ministério Público;

Efetivo controle judicial sobre os acordos.

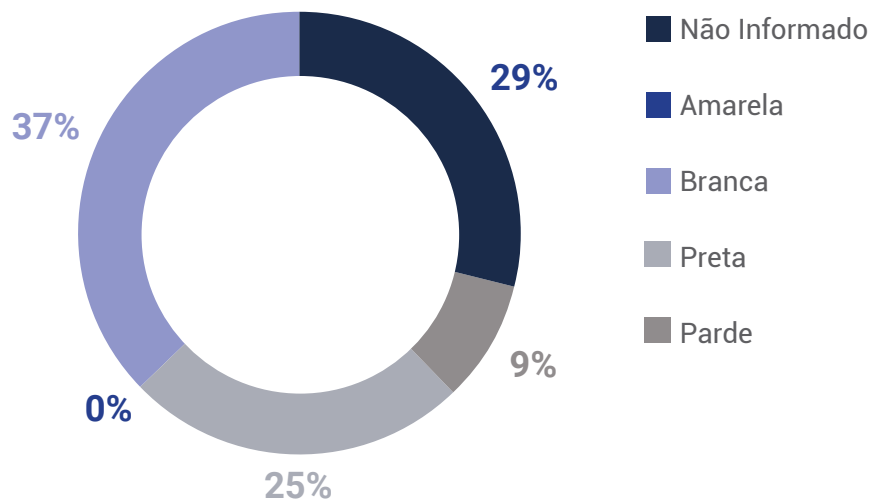
1.1.3. Perfil das pessoas que realizam acordos

Figura 1. Sexo do autor do fato (percentual): n=946



Fonte: elaborada pela autora.

Figura 2. Raça do autor do fato (percentual): n=946



Fonte: elaborada pela autora.

1.1.4. Crimes imputados

Crime	Quantidade	Percentual
Crimes da Lei nº 8.137 (Dos crimes contra a ordem tributária)	10	1,06
Crimes da Lei nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro)	224	23,68
Crimes do Estatuto do Desarmamento – Lei nº 10.826/03	177	18,71
Estelionato	23	2,43
Furto simples	86	9,09
Furto qualificado	78	8,25
Injúria racial	16	1,69
Receptação (art. 180, CP)	108	11,42
Tráfico privilegiado (art. 33, §4º da Lei nº 11.343/06)	43	4,55
Crimes contra a dignidade sexual	16	1,69
Outros	165	17,44
Total	946	100

Fonte: elaborada pela autora.

1.1.5. Medidas impostas

Medida(s)	Quantitativo	Percentual
Prestação pecuniária	351	37,10
Prestação de serviço comunitário	276	29,18
Renunciar voluntariamente a bens e direitos	102	10,78
Reparar o dano ou restituir a coisa à vítima	13	1,37
Reparar o dano ou restituir a coisa à vítima e prestação de serviço comunitário	48	5,07
Reparar o dano ou restituir a coisa à vítima e prestação pecuniária	18	1,90
Reparar o dano ou restituir a coisa à vítima e renunciar a bens e valores	11	1,16
Prestação pecuniária e outras medidas	72	7,61
Outros	55	5,81
Total	946	100

Fonte: elaborada pela autora.

Conforme apontado pela pesquisa,

[...] outra inadequação é que não tem um critério de prestação pecuniária, ele é muito amplo, então fica uma loucura assim, fica de acordo com cada promotor, então tem promotor que é mais rico, que acha que 5 mil reais para um furto é uma coisa que é o mínimo e tem promotor que já não, 500 reais é suficiente, a pessoa é pobre. Então há um grau de subjetividade que viola o próprio princípio da obrigatoriedade da ação penal (Membro da DP de estado do Sudeste).

Qual o destino dos valores arrecadados a título de prestações pecuniárias? Embora não tenha sido este o escopo deste trabalho, o volume de aplicação dessa medida nos convoca a pensar em normativas objetivas para a destinação dos valores, garantindo transparência e isonomia.

A posição do CNJ a partir do despacho emitido pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), após provocação do Tribunal de Contas da União (TCU), manifesta que o entendimento do DMF/CNJ nesse documento indica que os valores arrecadados, a título de acordos de leniência e de colaboração premiada, devem ser destinados ao Fundo Penitenciário Nacional (Funpen).

Conclusões

1. Em relação ao cabimento e aos ritos de realização dos acordos:

- a) Existem diferentes arranjos no Brasil sobre como ocorre o rito de realização dos acordos. Há acordos realizados por *WhatsApp*, e-mail, videoconferências e presenciais;
- b) Quanto à videoconferência, é importante lembrar que o ANPP passou a constar no texto do CPP no período da pandemia, período no qual essa modalidade era regra, de modo que os profissionais que ouvimos, em geral, entendem que essa modalidade não prejudica a qualidade das negociações ou das homologações;
- c) A maioria dos profissionais que ouvimos são refratários à possibilidade de realização dos acordos em audiências de custódia; também verificamos que essa prática é, ainda, excepcional no Brasil. Tanto documentos normativos quanto a experiência de outros países demonstra que a realização de acordos em momentos como o da audiência de custódia fragiliza o direito de defesa e reforça a possibilidade de erro nos acordos, com falsas confissões;
- d) Não há uniformidade sobre a aplicação retroativa dos ANPP, havendo estados onde isso não ocorre e outros onde, por entendimento do MP, acordos são realizados para processos que já estavam com instrução em andamento;
- e) As negociações ocorrem entre MP e defesa, não sendo comum a participação de magistrados nesse momento. Em geral, existe uma queixa das defesas públicas sobre a baixa capacidade de efetiva negociação;
- f) Encontramos resistência na utilização do ANPP para casos de tráfico privilegiado, e a maior parte dos crimes verificados nos 946 processos são de trânsito, do estatuto do desarmamento e patrimoniais (furto, estelionato etc.);
- g) Embora seja importante o momento de controle judicial sobre a legalidade dos acordos e das medidas impostas, alguns magistrados entenderam que a audiência de homologação, prevista no CPP, é excesso de burocracia, não as realizam e homologam os acordos a partir da análise dos autos. Seria interessante se existissem recomendações sobre a importância dessas audiências, inclusive para evitar erros;
- h) Em relação à confissão dos acusados, também não existe uniformidade sobre a possibilidade de utilização desse material para fins de condenação em processos (em casos de não homologação ou rescisão dos acordos ou até mesmo em outros autos);
- i) Praticamente não existe participação das vítimas nos acordos, tendo sido raras as situações em que verificamos consultas prévias sobre, por exemplo, a extensão dos danos por

elas sofridos. É importante lembrar que muitos dos crimes em que os acordos ocorrem não envolvem vítimas diretas, mas, mesmo quando é o caso (furtos, estelionatos, injúrias qualificadas, crimes sexuais etc.), elas não aparecem nos autos.

2. Em relação às medidas aplicadas e sua execução:

- a) Existe uma queixa generalizada de juízes e juízas da execução sobre o ANPP, pois entendem que não lhes competiria acompanhar a execução dos acordos. Apesar disso, são as varas de execução de penas e de medidas alternativas que o fazem, em geral;
- b) Como demonstrado no primeiro tópico, há uma carência de equipes psicossociais para o acompanhamento das pessoas que executam acordo;
- c) A principal medida aplicada nos casos de ANPP é a prestação pecuniária, e isso se dá, segundo os profissionais consultados, exatamente pela facilidade de sua execução. Entretanto, defensores e defensoras apontam a dificuldade no cumprimento dessa medida para pessoas em situação de vulnerabilidade econômica;

3. Em relação à natureza do instituto e as políticas de alternativas penais:

- a) Ainda é um desafio integrar o ANPP às políticas de alternativas penais – isto é, envolver as equipes das Centrais de Alternativas Penais no acompanhamento e na execução dos acordos e promover a interlocução com os equipamentos da rede de proteção social. Verificamos a existência simultânea, no Brasil, de realidades em que essa integração é completa e de locais onde sequer existem equipes psicossociais à disposição daqueles que realizam e executam ANPP. É fundamental fomentar arranjos institucionais entre os Poderes Judiciário e Executivo para a estruturação das Centrais de Alternativas Penais, visando a sua utilização para o acompanhamento dos ANPP e fortalecendo as políticas locais de alternativas penais;
- b) Praticamente não existem, no Brasil, iniciativas em que a Justiça Restaurativa se integre aos acordos de não persecução penal, apesar da abertura legislativa para isso. O TRF-1 editou uma normativa com esse desenho, mas ele não está sendo praticado pelas seções judiciárias.

Após sua exposição, a Dra. Marília Montenegro reforça que o relatório da pesquisa sobre o instituto do ANPP está publicado e convida todos a uma leitura pormenorizada, análise e reflexão, levando em conta, sempre, todos os marcadores sociais envolvidos nas políticas penais.



Apresentação da pesquisa "Fortalecendo vias para as alternativas penais: um levantamento nacional da aplicação do Acordo de Não Persecução Penal no Brasil", coordenada pelas Profas. Manuela Abath e Marília Montenegro, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Apresentada pela equipe de pesquisa composta por Ana Claudia Bastos de Pinho, da Universidade Federal do Pará (UFPA); Felipe da Costa De Lorenzi e Felipe da Silva Freitas, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP); Fernanda Lima da Silva, da Universidade de Brasília (UnB); Vinícius Gomes de Vasconcellos, do IDP; Caíque Ribeiro Galícia, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS); e Michelle Barbosa de Brito, do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA). A equipe foi supervisionada por Ednilson Couto de Jesus Júnior, Fabiana de Lima Leite e Janaina Camelo Homerin.



Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/lancamento-levantamento-anpp-1.pdf>

Carolina Souza Malta

(RELATORIA EXTRAÍDA DA PALESTRA DISPONÍVEL NO CANAL DO YOUTUBE DO CNJ)²⁹

Doutora Carolina Malta, juíza federal da Seção Judiciária de Pernambuco, do Tribunal Regional Federal (TRF), inicia sua fala trazendo o histórico do acordo de não persecução penal no país, que, segundo narra, é oriundo de uma necessidade e parte de uma ideia de importação do acordo norte-americano. A painelistar rememora que antes do pacote anticrime, o Ministério Público (MP), no caso, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), editou a Resolução n. 181 em 2017, prevendo o que seria o acordo de não persecução penal, sem uma legislação que a amparasse, o que gerou certa dificuldade institucional.

²⁹ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=oTU_OFFm0os&t=9414s

De acordo com Malta, a ausência de previsão legal acabou por acarretar questionamentos, uma vez que o CNMP criou atribuições que seriam suportadas, do ponto de vista estrutural, pelo Poder Judiciário, o que, por si só, já estabeleceu certa resistência a seu cumprimento. Entretanto, quando foi promulgada, a lei entrou em vigor em 2019. Somente dois anos depois da resolução notou-se que o instituto, até então, praticamente não era aplicado, pois o MP se recusava a fazer a fiscalização e o Poder Judiciário, por sua vez, se recusava a cumprir uma resolução proveniente de outro conselho que não dizia respeito à magistratura.

Em 2019, já balizada pela lei, ocorreu uma reunião, especificamente na Justiça Federal de Pernambuco (JFPE), com a participação de procuradores da República, para estabelecer os parâmetros em que seria feito ou não o ANPP. De plano, verificou-se que a lei é lacônica e não conseguiu expressar com concretude a que se dirigia, pois o instituto muito se assemelhava, de um lado, à colaboração premiada e, de outro, a uma transação penal. Também há semelhanças com a suspensão condicional do processo, no entanto, sem o prazo de período de prova etc.

Na visão da painelistas, a lei, em sua concisão, deixou o ANPP semelhante a diversos outros institutos e incorreu em um equívoco ao dizer que o responsável pela fiscalização seria o Juízo da Execução Penal, sendo que as Varas de Execuções Penais (VEP) já são altamente sobrecarregadas, com pessoas cumprindo pena, buscando uma progressão de regime, em monitoração eletrônica etc. Para Malta, soma-se a isso a fiscalização dos acordos, que não são penas e não apresentam essa característica, o que acaba causando, inclusive, constrangimento aos cumpridores do ANPP.

Nessa lógica, os procuradores da República reunidos em Pernambuco estabeleceram alguns parâmetros iniciais, como destacado a seguir.

1. Parâmetros iniciais:

- Retroatividade: o instituto ANPP não seria aplicado de forma retroativa;
- Confissão: deveria ser espontânea e durante o inquérito policial;
- Ações penais com denúncia recebida: nesses casos, não seria aplicado o ANPP;
- “Necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime”: cláusula que acabou se tornando discricionária, mesmo sendo cabível objetivamente. Por exemplo: armazenamento de conteúdo pornográfico infantil, pena mínima de 1 ano. Objetivamente, o acordo seria cabível, mas não é considerado suficiente para prevenir esse crime;
- Recusa em propor o acordo: o MP poderia se recusar a propor o acordo e o Poder Judiciário não poderia provocar o motivo da não propositura.

Segundo a painelist, após a realização dessa reunião ficou ao alvedrio dos procuradores aplicar o ANPP ou não, e notou-se que havia procuradores que propunham o acordo de maneira diversa da anteriormente dialogada, ou seja, com retroatividade, sem confissão no inquérito etc. A Dra. Carolina Malta, como magistrada, compartilhou com os presentes que, em sua prática, homologava esses acordos com vistas ao melhor deslinde dos processos.

Dando continuidade à palestra, Dra. Carolina apresentou o levantamento realizado pelo Ministério Público Federal (MPF), que estabeleceu, precipuamente:

1.1. Levantamento MPF

- 21.466 acordos foram realizados de 2019 a 2022;
- Predominância dentre os crimes federais:
 - a) contrabando ou descaminho;
 - b) estelionato majorado;
 - c) uso de documento falso;
 - d) moeda falsa;
 - e) falsidade ideológica;
 - f) crimes contra o meio ambiente.

1.2. Procedimentos na Justiça Federal

- Negociação – realizada no MP;
- Fase de homologação.

1.3. Tribunais Regionais Federais

1.3.1. TRF 1ª Região

- Varas especializadas para execução penal no Distrito Federal e Rondônia;
- Resolução PRESI 18/2022.
- Rede de Inteligência e Inovação: 2,6% dos processos resolvidos por acordo.

1.3.2. TRF 2ª Região

- Vara especializada de execução penal;
- Resolução TRF2-RSP-2022/00102, de 30 de novembro de 2022.

1.3.3. TRF 3ª Região

- Competência para o juiz de conhecimento. É preciso abrir processo no Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) e realizar a fiscalização nesse sistema;
- Provimento CJF3R n. 49, de 06 de dezembro de 2021.

1.3.4. TRF 4ª Região

- Não foi encontrado ato normativo específico.

1.3.5. TRF 5ª Região

- Atribuição de competência igual à da transação penal e da suspensão condicional do processo;
- Na própria audiência de homologação, já se inicia a fiscalização de cumprimento;
- Resolução PLENO n. 8, de 01 de março de 2023.

1.3.6. TRF 6ª Região

- Criação em outubro de 2022;
- Ainda não existe ato normativo específico.

1.4 Procedimentos na Justiça Federal

- Fase de execução – juiz de conhecimento faz a fiscalização.
- Equipe multidisciplinar ou psicossocial – existe no ANPP, mas não costuma ser utilizada, pela falta de tempo, pois os acordos costumam ser executados rapidamente.

1.5. Prestações acordadas

- A questão da prestação pecuniária: a painelistra traz a reflexão de que a prestação pecuniária não é má em si; o que é complexo são os acordos de adesão, que trazem

essa obrigatoriedade do pagamento, sob risco de responder ao processo penal caso não cumpra a obrigação pecuniária. Para a Dra. Carolina Malta, a realidade mostra que, muitas vezes, o hipossuficiente prefere a prestação pecuniária, porque o valor mínimo da prestação pecuniária mensal é R\$ 50,00 ou R\$ 100,00, e a diária daquela pessoa em serviços autônomos é maior que isso. Se ele prestasse serviços à comunidade, perderia, em média, quatro dias por mês, porque precisaria cumprir uma vez por semana, sete horas semanais. Então, é muito comum que a pessoa prefira a prestação pecuniária no valor mínimo, pois trará menos ônus para ela do que a prestação de serviços.

Doutora Malta esclarece, ainda, que a maior prestação pecuniária que tem em sua Vara é de R\$ 34.000,00 por mês e, para essa pessoa, a magistrada já considera que a prestação de serviços à comunidade poderia ser mais pedagógica, uma vez que o dispêndio de recursos não interfere em sua vida cotidiana.

- O papel da defesa na negociação: é fundamental para que possa negociar os contratos de adesão na fase de homologação e trazer as especificidades do caso.
- Perspectiva de gênero: analisar se a pessoa tem filhos, como é a dinâmica familiar, se ela poderia cumprir uma prestação de serviços, por exemplo, sem afetar o cuidado de crianças menores de idade etc.

1.6. Justiça Restaurativa e ANPP

- Aplicação limitada na Justiça Federal;
- Desnecessidade de ato normativo;
- Resolução CNJ n. 253/2018.

Doutora Carolina Malta encerra sua contribuição ao painel explicando que o instituto da Justiça Restaurativa ainda é de pouca aplicação no âmbito da Justiça Federal, dada a dificuldade de cabimento, uma vez que as vítimas são sempre entes públicos.

Arthur Corrêa da Silva Neto

(TEXTO DE AUTORIA PRÓPRIA)

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL SOB A ÓTICA DO ESTADO DEFENSOR: DESAFIOS E POSSIBILIDADES

Minhas primeiras palavras são de registro de agradecimento pelo honroso convite realizado pela Comissão Organizador do 4º Fonape, especialmente ao Dr. Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi e à Dra. Manuela Abath Valença, para participar desse importante evento que visa debater as alternativas penais e nomeadamente para este painel, que busca analisar esse ainda novel instituto que é o acordo de não persecução penal (ANPP). Registro também meus cumprimentos e a alegria e satisfação que é estar ladeado por tão eminentes juristas, como a Profa. Dra. Marília Montenegro; a Dra. Carolina Malta; o Dr. Antônio Suxberger, inclusive colegas de GT de Alternativas Penais; e em mesa mediada pelo conselheiro do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Dr. João Paulo Santos Schoucair. Igualmente, fico muito contente de poder ver e rever grandes amigos, senhoras e senhores.

Bem, tomei a liberdade de fazer um título para minha apresentação, "Acordo de não persecução penal sob a ótica do estado defensor: desafios e possibilidades", com base nesse tema e, principalmente, dialogando com os achados do levantamento nacional que esse painel visa debater, dividirei minha fala em três partes, as quais consideram a ideia de entabulação de um acordo que respeite os direitos do cidadão que o realizará. A primeira parte é relativa ao poder de barganha da Defensoria Pública sobre a medida a ser aplicada nos casos de ANPP. Na sequência, analisarei as nuances da adoção preferencial pelo MP da prestação pecuniária como medida a ser proposta no ANPP. Por fim, tratarei do direito à defesa de qualidade.

Introdução

À guisa de introdução, gostaria de sublinhar duas notas introdutórias, a primeira no sentido de louvar a iniciativa do CNJ em realizar uma pesquisa tão relevante quanto foi esse levantamento nacional sobre a aplicação do ANPP no Brasil e, nessa perspectiva, também efusivamente parabenizar a Dra. Manuela e a Dra. Marília por coordenarem uma pesquisa tão profunda e de fôlego. Certamente, também parablenizo os demais pesquisadores, entre eles uma das grandes referências paraenses, que é a Dra. Ana Cláudia Pinho.

Já me dirigindo para o nosso tema, gostaria de pontuar que pretendo desenvolver minha abordagem a partir de meu local de fala, ou seja, enquanto defensor público, logicamente colocarei o posicionamento da instituição sobre a qual discorrerei, mas de maneira singela, emitirei minha opinião.

1. Poder de barganha da Defensoria Pública sobre a medida a ser aplicada nos casos de ANPP

Parece-me oportuno, antes de abordar o poder de barganha da instituição, tratar de uma dificuldade que compreendo como antecedente.

Nesse sentido, uma consideração importante é a realizada por Marco Couto em sua tese de doutorado convertida em livro sobre ANPP, *Acordo de não persecução penal e plea bargaining norte-americana*, a partir da visão sociológica de Roberto da Matta, sobre o fato de a sociedade brasileira ser uma sociedade hierarquizada, ou seja, com resoluções de problemas sempre de maneira impositiva.

No mesmo sentido, mas a partir de outra ótica, a das racionalidades, Rubens Casara, em *Contra a miséria neoliberal*, traz que a racionalidade dominante atual no país é a neoliberal, a qual tem como base a mercantilização de toda e qualquer relação, ou seja, traz a lógica do mercado para todas as relações sociais. Isso é importante porque perceberemos, mais à frente, no segundo tópico, que a justiça negocial, desde suas primeiras aplicações no Brasil, nomeadamente no que tange à transação penal e à suspensão condicional do processo, conforme demonstram pesquisas empíricas, as quais, inclusive, constam no levantamento, se traduziram em negócios jurídicos realizados em ritmo de "justiça em linha de montagem", como explicita Eduardo Cerqueira Batitucci em "A justiça informal em linha de montagem: estudo de caso da dinâmica de atuação do JECrim de Belo Horizonte".

Contudo, para este ponto aqui especificamente tratado, vale o que Rubens Casara assinala quando afirma que, apesar de a racionalidade dominante ser a neoliberal, esta convive no Brasil com outra racionalidade, qual seja, a escravocrata, sendo esta uma racionalidade que objetifica pessoas e que se afirma, também, a partir da hierarquia.

Dizer e reconhecer esse caldo sobre o qual a sociedade brasileira está imerso é importante, porque os atores do sistema de justiça não são alienígenas a essa conjuntura, muito ao contrário, a integram.

Assim, esse reconhecimento é relevante, pois um acordo pressupõe igualdade entre partes e horizontalidade, de maneira que, se o órgão do MP quiser validar todas as cláusulas que propõe em todos os acordos, tal encaminhamento de certo acabará por desnaturar a premissa do acordo, e, por certo, isso também vale para o defensor.

Haveria outros aspectos antecedentes de dificuldade a levantar, contudo, ficarei apenas com este, que me parece bem importante e é suficiente para já fazer refletir.

Dessa maneira, superada essa questão que, penso, deve ser trabalhada nas Escolas Superiores dos Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e da Advocacia, acredito que, no caso particular da Defensoria Pública, trata-se de um órgão cujos membros têm toda a possibilidade de barganha na celebração do acordo perante o MP, seja pela capacidade técnica de seus representantes ou por geralmente atuar de forma fixa junto à unidade jurisdicional em que o promotor também atua e, com isso, ter um convívio que permita conhecer aquele profissional, assim como a dinâmica da unidade jurisdicional no trâmite daqueles feitos, entendimento do magistrado, tempo de duração, incidência de prescrição, entre outros aspectos que colaboram para um diálogo mais franco e com perspectivas de trocas que a barganha enseja.

Nada obstante, reconheço pesquisas empíricas como a realizada por Vera Ribeiro Almeida, *Transação penal e penas alternativas: uma pesquisa empírica nos juizados especiais criminais do Rio de Janeiro*, relativa aos Juizados Criminais do Estado do Rio de Janeiro, mas que certamente é representativa de uma realidade nacional e que aponta as distorções nas negociações que existem nas transações penais, descaracterizando a condição de acordo. Tais questões devem ser revertidas, e não se pode permitir que venham a acontecer de maneira similar nos ANPP.

Nesse contexto, algo que também se conecta com essa questão da barganha é o próximo item.

2. As nuances da adoção preferencial pelo MP da prestação pecuniária como medida a ser proposta no ANPP

O levantamento indica que em quase 50% dos acordos foi aplicada a prestação pecuniária. Portanto, aqui também retorna a questão levantada da “justiça em linha de montagem”, como representado na pesquisa de Eduardo Cerqueira Batitucci, haja vista esse número possivelmente decorrer do volume de trabalho a que são submetidos os atores do sistema de justiça, implicando, portanto, a resolução dos casos ter pouco tempo para diálogo, sendo mais fáceis a oferta de prestação pecuniária e, igualmente, o respectivo aceite, que muitas vezes acontece sem que o acordante tenha condições de cumprir.

Outro ponto que pode fazer representar esse número é a forma ainda deficitária como se dá o acompanhamento de outras medidas que podem ser impostas, principalmente nos interiores das unidades da federação.

Algo a se destacar, também, relativo a esse achado do levantamento, refere-se à ausência de equipes multidisciplinares no atendimento prévio das demandas de ANPP.

Com isso, para este item, faço algumas conclusões delineadas em tópicos:

3. Enfrentamento da padronização dos acordos – “acordos em linha de montagem”:

- As políticas de alternativas penais podem indicar a implementação de estruturas do Executivo Estadual ou Municipal direcionadas a subsidiar os MP e as DP em relação a equipes psicossocial para identificar vulnerabilidades ou situações específicas, permitindo uma maior individualização das medidas a serem propostas junto àqueles que cumprirão as alternativas penais decorrentes do ANPP, para que o acordo respeite as individualidades.

Tem-se que o levantamento indicou as CIAP para a realização desse mister, contudo, em meu entendimento, não afirmou de maneira clara a quem essa estrutura serviria, porém, considerando o fluxo do ANPP previsto no art. 28-A do CPP, acredito que essas estruturas, mesmo se realmente for a CIAP, devem servir àqueles dois órgãos, posto que são as instituições que podem demandar o ANPP.

- Participação da vítima nas propostas de acordo, naqueles delitos que tenham vítimas.

Concordo com essa conclusão do levantamento, anotada nos itens “l”, “n” e “o”.

Insiro aqui no enfrentamento à padronização pois essa intervenção da vítima na elaboração da proposta implicará imanente individualização ao acordo. Por outro lado, quanto ao momento, entendo possa se realizar uma abordagem prévia por equipe multiprofissional, na qual a vítima poderá ser ouvida. Com isso, igualmente se solucionará um problema emblemático do processo penal, que é a apropriação do litígio pelo Estado.

4. Aplicação da prestação pecuniária:

- Deve-se ter cuidado no momento da aplicação da prestação pecuniária, a fim de não reforçar as desigualdades sociais e raciais, possibilitando que pessoas com condição financeiras e brancas tenham extinta a punibilidade pela possibilidade de pagamento do valor proposto e pessoas de poucos recursos, muitas vezes pardas, pretas ou de minorias, não tenham acesso à mesma condição por ter sido fixado num patamar de valor que lhe é inalcançável.

Outrossim, mister ficar atento ao fato de a pessoa que recebe a proposta poder aceitá-la por ser mais fácil concordar com a oferta e resolver naquele momento a situação, sem considerar sua real condição financeira e a possibilidade de adimplir o avençado no montante e nas parcelas acordadas.

Nesse cenário, por certo se conectam com esse contexto os dados trazidos nos últimos levantamentos das carreiras da magistratura e defensoria que apontam que os respectivos membros têm em seus quadros 80% e 74% pessoas que se declaram brancas. De maneira similar, muito possivelmente se devem enquadrar os membros do MP.

Vale lembrar, como disse Deyse Benedito no painel de ontem, que os negros são os mais abordados, morrem mais por intervenção policial, entre outros aspectos. Assim, esse descompasso de representação na sociedade e nas carreiras jurídicas não pode repercutir em ampliação de desigualdades no momento da estipulação de um acordo.

- Sensibilidade dos agentes do sistema de justiça para a perspectiva dos indicadores econômicos do Brasil e queda do poder aquisitivo da população no pós-pandemia.

5. O direito à defesa de qualidade

O processo legislativo que resultou no chamado “Pacote Anticrime” (Lei n. 13.964/2019), é oriundo, basicamente, da fusão do PL n. 882/2019, encaminhado pelo Ministério da Justiça, que, em relação ao ANPP, tinha como parâmetro para a respectiva realização a pena máxima de quatro anos, e do PL 10.372/2018, fruto dos trabalhos da comissão de juristas presidida pelo ministro Alexandre de Moraes, que tinha como parâmetro a pena mínima inferior a quatro anos, sendo o que prevaleceu. Ressalte-se, que quando foi da Câmara dos Deputados para o Senado Federal, ganhou o PL 6.341/2019.

O ANPP carrega um cariz de justiça penal consensual, mitigador do princípio da obrigatoriedade da ação penal, prevalecendo, desse modo, o princípio da oportunidade.

As justificativas dos PL em relação ao ANPP eram de ordem pragmática, tais como: acelerar punição, permitir à polícia e ao MP terem mais tempo para investigar crimes graves e diminuição do acervo. Assim, observa-se que nenhum desses PL se preocupou com a justiça da decisão propriamente, ou seja, se deixou de perquirir, esse instituto será justo com quem fará o acordo?

Tratou-se, portanto, de clara proposta de gestão de justiça e ausência de preocupação com a justiça para a pessoa.

Nesse diapasão, penso que atenuam essa ordem de ideias, trazendo equilíbrio para a balança e, por conseguinte, qualificando a justiça da decisão:

- A implementação do defensor público de garantias nos termos delineados pelo defensor público da Defensoria Pública do Estado do Amazonas Eduardo Augusto da Silva Dias e Nestor Eduardo Araruna Santiago, em artigo publicado na revista do IBCCRIM sob o título “Defensor público de garantias e consenso no processo penal”. Também já tive a oportunidade de desenvolver o tema em artigo publicado no segundo volume da obra *Estudos conimbricenses de Direito Público*, com o título “A Defensoria Pública do Brasil e a defesa do direito fundamental à proteção de dados pessoais no âmbito da segurança pública e persecução penal”;
- A atuação da Defensoria Pública nas investigações preliminares;

- Potencialização da utilização, por parte da Defensoria Pública, de instrumentos de investigação defensiva, tal como já o fizeram as Defensorias Públicas do Rio de Janeiro e do Ceará, que criaram núcleos de investigação defensiva. Nesse mesmo caminho, a Defensoria Pública do Estado do Pará vem debatendo, no âmbito do conselho superior, a criação de um núcleo para dar suporte aos defensores públicos na realização de investigação defensiva.

Essa atuação da Defensoria Pública nesses momentos preliminares de investigação permitirá qualificar a orientação que será dada ao acordante quanto ao aceite ou não, ou mesmo a fim de trazer individualidades à própria proposta de ANPP em razão da obtenção pelo defensor público do panorama em que se situará o processo;

- Possibilidade de aplicação do ANPP até o trânsito em julgado da sentença. Nesse sentido, assinalou de maneira brilhante o defensor público da Defensoria Pública do Estado do Maranhão e assessor de Ministra do STJ, Rodrigo Casimiro Reis, no artigo "Por um acordo de não persecução penal cabível até o trânsito em julgado: instrumento de política criminal em um sistema de justiça sobrecarregado", publicado na obra *Debates contemporâneos da justiça penal: estudos em homenagem ao ministro Reynaldo Soares da Fonseca*.

Esse entendimento possibilitará ao acordante negar a realização do acordo para, por exemplo, pleitear uma nulidade e, posteriormente, não sendo reconhecida ou acolhido o pedido, pleitear ao Ministério Público a oferta da proposta, entre outras situações que podem ocorrer, evitando a estigmatização que uma condenação pode gerar à pessoa.

Nesse sentido, a lógica do ANPP não deve ser "não fez o acordo em dado momento, não cabe mais, porque perdeu a utilidade para o processo", mas, sim, deve-se ver o ANPP como um direito da pessoa que é o acordante, de maneira a lhe conferir possibilidade de acionar o MP para ofertá-lo quando entenda oportuno. Com isso, todavia, não quero dizer que o MP perde a autonomia de ofertá-lo segundo a respectiva discricionariedade, pois o órgão ministerial certamente a mantém, porém, pode ser instado a propor em qualquer momento do processo, não se cingindo até o recebimento da denúncia.

Conclusão

Em sede de conclusão, entendo que, se ainda não é possível afirmar diante dos estudos empíricos existentes que apontam violações de direitos das pessoas envolvidas nos acordos, considerando a possibilidade de revogação da medida, mas desde logo se pode, tal como assinalado no levantamento, defender a não inserção e a ampliação das possibilidades de acordo.

Com isso, não quero dizer que as alternativas penais não devem avançar para delitos como

roubo ou da Lei de Drogas após uma necessária reforma dessa lei, porque entendo que isso seja possível, haja vista as próprias regras de Tóquio, que reservam a prisão para crimes de alta periculosidade e, quando olhamos para nossas prisões realmente, não é isso que percebemos, pois nem metade dos presos estão encarcerados por crimes violentos.

Antonio Suxberger

(RELATORIA EXTRAÍDA DA PALESTRA DISPONÍVEL NO CANAL DO YOUTUBE DO CNJ)³⁰

Finalizando o primeiro painel da manhã, o Doutor Antonio Suxberger, promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) dá início a sua contribuição à mesa destacando os parabéns à pesquisa apresentada e lançada no dia do evento sobre o instituto do acordo de não persecução penal (ANPP), uma vez que reconhece que a realização de pesquisas empíricas é urgente. Para Suxberger, o jurista especula muito e produz pouco. Argui que admira as ciências sociais porque estas carregam rigores metodológicos, de grandes esforços e conclusões modestas, mas consistentes, ao contrário do que ocorre com os juristas, que não costumam realizar pesquisas empíricas, apenas professar ideias, prognoses, preconceitos, muitas vezes imbuídos de certezas, o que costuma ser uma tragédia.

O painelista complementa que gosta de trabalhos empíricos porque eles desmontam um pouco daquilo que é percebido com preconceito. Neofobia, medo do novo, dificuldade de pensar alternativas. Doutor Suxberger problematiza que o atual Estado do Direito no Brasil faz que, quando o gestor público precisa enfrentar um problema, ele peça para o jurista sair da sala, “esperar lá fora”, pois tudo que aparece como alternativa será questionado pelo jurista, que tenderá a negar, inclusive aquilo que ele não quer, porque no espaço do jurista aquilo com que ele não concorda ele simplesmente diz que não é possível.

Para exemplificar sua fala, compartilha que existem diversos livros afirmando que o instituto da transação penal é inconstitucional, livros, teses de doutorado, teses de livre-docência arguindo que a transação é antigarantista e que não se coaduna com o projeto de Estado Democrático de Direito. Nessa lógica, o painelista traz propõe uma reflexão questionando se a Justiça utilizará a persecução penal mandatória em todos os crimes. Seria isso garantia? É isso a construção do sistema de Justiça Criminal saudável e efetivo?

³⁰ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=oTU_OFFm0os&t=9414s

Doutor Suxberger aduz que gostaria muito que tivéssemos maturidade política e civilizatória para discutir de maneira severa um programa amplo de descriminalização de condutas, mas, desafortunadamente, não a temos, e é justamente diante dessa constatação que agora faz o chamado de que ser crítico não é dizer não a tudo. Ser crítico é dizer sim a algo diferente. O ANPP não é a melhor resposta para o tipo de criminalidade a que ele se dirige, mas é uma alternativa e, na dificuldade de enxergarmos e discutirmos alternativas, tendemos a bloquear tudo que aparece como possibilidade, afirma o painalista.

Desde 1987 os países da Europa Continental já apresentaram um documento em que eles se obrigam mutuamente a reconhecer: (1) uma coisa chamada discricionariedade persecutória como possibilidade alternativa à judicialização de todos os casos penais; (2) possibilidades de condicionamento, atenção à vítima, simplificação de casos que não necessariamente reclamarão ajuizamento de ação penal; (3) simplificação de processos em curso por meio de medidas de atenção à vítima, imposição de alternativas penais e abreviação de procedimentos.

Doutor Suxberger amplia sua reflexão para além da Europa, citando as Regras de Tóquio das Nações Unidas (1990), item 5.1:

Sempre que adequado e compatível com o sistema jurídico, a polícia, o Ministério Público ou outros serviços encarregados da justiça criminal podem retirar os procedimentos contra o infrator se considerar que não é necessário recorrer a um processo judicial com vistas à proteção da sociedade, à prevenção do crime ou à promoção do respeito pela lei ou pelos direitos das vítimas. Para a decisão sobre a adequação da retirada ou determinação dos procedimentos deve-se desenvolver um conjunto de critérios estabelecidos dentro de cada sistema legal. Para infrações menores, o promotor pode impor medidas não privativas de liberdade, se apropriado.

Trata-se de um documento internacional, então, deve-se tomar cuidado também nas traduções, porque, muitas vezes, alguns sentidos de palavras estão tentando alcançar o mundo todo, porém, temos a realidade do sistema de justiça brasileiro, com sua institucionalidade própria.

Cabe ressaltar que o item 5.1 das Regras de Tóquio é do ano de 1990, quando já se criava um instituto de diversificação, em que não se instaura a ação penal. O Estado dá uma resposta diferente. Ao invés de processar o acusado, notificá-lo, formalizar a persecução penal. Teria uma resposta alternativa a isso, todavia, não foi esse o caminho das alternativas penais no Brasil. De acordo com o painalista, infelizmente não foi possível debater de maneira mais aprofundada alternativas ao processo no Brasil. Na expressão alternativas penais, grande parte dos operadores da Justiça só

leem o "penal" e se esquecem da "alternativa". Nesse ponto, traz ao debate que os juristas costumam ter um problema reducionista brutal e não conseguem enxergar o funcionamento do sistema de justiça criminal como um desenho de política pública.

O ANPP surge como uma inovação institucional, um "bypass institucional", e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) teve respaldo para sua validação. Doutor Suxberger relata que compôs a comissão responsável pela elaboração do texto do ANPP e que essa comissão surgiu da corregedoria do CNMP em função da iminência de quatro promotores responderem a um processo administrativo disciplinar porque estavam arquivando os inquéritos com procedimentos restaurativos. Ou seja, os membros do Ministério Público (MP) realizaram um trabalho complexo de procedimento restaurativo, que resultou no arquivamento, sem a necessidade de iniciar a ação penal.

Doutor Suxberger continua indagando aos presentes onde está essa previsão no art. 395 do CPP. Ressalta que os juristas brasileiros são treinados para entender que a necessidade da ação penal seja vista como punibilidade do fato, ou seja, se o fato é punível, a ação seria necessária. Questiona se alguém já debateu na faculdade o porquê de judicializarmos casos. A pergunta não se refere à razão de se punirem fatos, mas, sim, por que judicializamos o caso. Esse é um debate inconcluso, para não dizer, inexistente no Brasil.

Para o painalista, esse debate só terá espaço se for atribuída confiança institucional ao MP, uma vez que se trata de discricionariedade persecutória. Doutor Suxberger explicita que o MP tem suas celeumas e assevera que não existem instituições virtuosas em seu nascedouro, mas, sim, a fixação de competências objetivas para atribuições no fazer social e o que se pode fazer a partir disso.

Aduz que gostaria de pensar que o papel do CNJ, assim como o papel de todos os desenhos nacionais de conselhos que trabalham políticas de gestão do sistema de justiça, seja construir institucionalidades virtuosas para assegurar um trabalho bem-feito, ainda que o profissional seja ruim. Complementa dizendo que não quer depender de bons defensores, de bons promotores ou de bons juízes. Quer que o judiciário trabalhe direito, que o MP trabalhe assim, que a Defensoria Pública trabalhe melhor, que advogados trabalhem direito etc. Suxberger complementa que todas as vezes em que esse debate é realizado, os pecados institucionais são todos coletivos, ao passo que as virtudes são sempre individuais. Citando o exemplo: "João Paulo é ótimo, mas o Ministério Público não presta".

Com vistas a enfrentar esse fenômeno e conseguir construir instituições virtuosas, Suxberger trata da importância da realização desses levantamentos empíricos, pois, quando há o mapeamento de práticas que funcionam de maneira adequada, as experiências comparadas mostram exatamente que o Brasil tem um caminho próprio. Não adianta olhar para o *plea bargaining* nos Estados Unidos. O painalista comenta que já participou de debates no CNJ em que outros palestrantes trouxeram dados sobre o superencarceramento nos Estados Unidos, o racismo estrutural, o *plea bargaining* e as falsas confissões. Todavia, para Suxberger, esse é um desenho dos Estados Unidos, que não se coaduna com a realidade brasileira.

Doutor Suxberger defende que se busquem paralelos mais próximos dos nossos. Esse é um pedido importante. O levantamento sobre ANPP traz, também, a premência de nos despiremos um pouco de nossos preconceitos, olharmos os fluxos do sistema de justiça e entendermos que não tem mais como o Brasil discutir alternativas penais sem que haja um debate sério sobre adoção de um procedimento abreviado, que não importe em recolhimento à prisão.

O painelistas tece uma crítica sobre a prestação pecuniária e as construções do acordo de não percepção penal, retomando a não utilização do paralelo com o *plea bargaining* ou com as confissões obtidas sem voluntariedade, mediante tortura, relatadas nos Estados Unidos. Para dialogar sobre a confissão no Brasil, é importante rememorar o que aconteceu com a transação penal, em que os fluxos de sistema do Juizado Especial Criminal no Brasil não contemplam a atuação do MP, que seria responsável pela proposição da transação. Nesse sentido, ele destaca que, geralmente, as transações ocorrem nos Centros de Conciliação, e somente quando a transação penal é descumprida o promotor lê o Termo Circunstanciado, o que recai em uma vergonha institucional inaceitável – arquiva, ou seja, ele fez um acordo num caso que era de arquivamento, mesmo que a legislação, desde o ano de 1995, narre que os acordos só devem ser feitos se não for o caso de arquivamento. O art. 28-A repete, não sendo o caso de arquivamento.

Para o promotor de justiça, um dos maiores absurdos e arbitrariedades do ANPP é pensar a possibilidade do acordo como uma medida de facilitação da resposta ao caso. Não é. O ANPP requer muito mais trabalho do que uma ação penal, o sistema é feito para moer – investiga, age, processa, sentencia –, fugir da roda que é a dificuldade. Mas novamente ele ressalta que muitas vezes o maior risco que se tem é que esse exercício da proposta como uma facilitação seja a formação da *opinio delicti*. O defensor do investigado é chamado para aquilatar a conveniência do acordo ou o recusar, se o acordo não tiver base. Esse discurso de que o defensor vai sugerir o acordo a seu assistido, para não se arriscar na ação penal, não leva a sério a institucionalidade do exercício defensivo no Brasil. Suxberger defende que é preciso haver responsabilidade, então, se a confissão é uma medida inadequada ou inconveniente, para criticá-la, é preciso entender suas razões de ser.

Quando se coloca uma confissão no ANPP é para poder trazer ao juízo se vale a pena fechar o acordo, pois o acusado confessará. Para ele, não adiantaria, também, criar balizas de que a confissão seja imprestável fora do processo ou, então, se revogaria o Código Civil, segundo o qual a prova do fato jurídico se faz por confissão. Na visão do painelistas, a confissão no ANPP deixa bem claro aquilo que se tem mais dificuldade de enfrentar: o caráter subsidiário e fragmentário do Direito Penal. Ou queremos resolver a justiça penal e deixar de fora aquilo que seja responsabilidade advinda do ilícito civil? É um problema sério.

De outra parte, afirma Suxberger, membros do MP tratam a confissão como se fosse meio de prova. Se o sujeito vai ao acordo em busca de uma confissão, porque ele não tem uma *opinio delicti*, ele errou de saída. A confissão é indiferente para a formação da *opinio delicti*. Para ele, há de se considerar, inclusive por isso, que ela não é meio de obtenção de prova. A confissão é aceitação

do fato. A sugestão do painelistas é simplesmente aplicar o artigo do CPP, quando diz ao juiz como proceder o interrogatório. Qual a primeira pergunta que ele faz? É verdadeira essa notícia? Se o sujeito disser que é, não há objeção, tendo em vista que o ANPP também pressupõe a descrição da imputação, coisa que muitas vezes nos fluxos isso não aparece – a imputação traz o caráter circunstanciado do fato.

Doutor Suxberger aponta o problema disposto nos arts. 45 a 49 do Código Penal, pois todos que criticam a prestação pecuniária e a prestação alternativa de serviços o fazem a partir da letra da lei, e nela está registrado que, se a pena for inferior a um ano, aplica-se a prestação pecuniária; passou de um ano, cumulária duas alternativas penais. Ademais, o ANPP diz que há a redução de um terço da pena caso se proponha pena de serviços à comunidade. O painelistas compartilha que o tempo máximo que o acordo pode ter, em seu crime mais grave, é de até 960 horas.

O promotor de justiça reforça que a discussão do ANPP deve ser feita de maneira concreta a partir do que está na lei ou, então, seria necessário começar um novo diálogo, em que o ANPP possa ser proposto fora da dosimetria do Código Penal. O painelistas encerra sua fala com essa reflexão.

Para o painelistas, há uma agenda a ser debatida, e o primeiro ponto é pensar o espaço negocial do ANPP. O espaço negociado do ANPP não é sobre o fato. Não se quer o MP negociando *opinio delicti* ou pressupostos, tampouco requisitos. Espera-se um promotor que saiba fundamentar sua dosimetria na construção de condições e, para isso, é imprescindível uma defesa ativa, que saiba argumentar dogmaticamente, inclusive, que sejam essas as condições para qualificar o juízo homologatório. O juiz não pode ser um batedor de carimbo do que seja um acordo. Ele igualmente afere isso, mas para fazê-lo todos os operadores precisam elevar esse discurso que hoje anda muito baixo. Nosso medo não é o *overcharging*, são acordos banalizados, porque o legislador responde de maneira brutal, com a retirada de fatos do ANPP, por exemplo, o estelionato contra pessoas idosas.

Por fim, Suxberger ressalta que as instituições brigam com fluxos de política criminal que influenciam o Poder Legislativo, sendo a caixa de ressonância da sociedade. Muitas vezes esse papel de construção de institucionalidades garantidoras está nas instituições, então, o painelistas sugere que pensem mais concretamente nossa atuação e compartilha que momentos como esse são de grande ajuda, porque tiramos o discurso de preconceito, dificuldade, má compreensão, para irmos à prática, afinal de contas, repete, *“somos virtuosos não por aquilo que dizem que fazemos, mas por aquilo que efetivamente dizemos, a partir daquilo que somos”*.

PAINEL 6:
VARAS ESPECIALIZADAS E CENTRAIS
INTEGRADAS DE ALTERNATIVAS
PENAIIS NO BRASIL – AVANÇOS
E DESAFIOS PARA A
SUSTENTABILIDADE DOS SERVIÇOS
PENAIIS DE ALTERNATIVAS
AO ENCARCERAMENTO



VARAS ESPECIALIZADAS E CENTRAIS INTEGRADAS DE ALTERNATIVAS PENAIS NO BRASIL: AVANÇOS E DESAFIOS PARA A SUSTENTABILIDADE DOS SERVIÇOS PENAIS DE ALTERNATIVAS AO ENCARCERAMENTO

Data: 15 de setembro de 2023, das 10h30 às 12h00

Mediação: Fabiana Leite

(coordenadora do Eixo de Proporcionalidade Penal do Programa *Fazendo Justiça* – PNUD/ CNJ)

Painelistas:

Fernando Mendonça (juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão)

Mayesse Parizi (diretora de cidadania e alternativas penais da Secretaria Nacional de Políticas Penais – Ministério da Justiça e Segurança Pública)

Elton Gurgel (coordenador de alternativas penais da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Ceará)

A coordenadora do Eixo de Proporcionalidade Penal do Programa *Fazendo Justiça*, Fabiana Leite, iniciou a condução dos trabalhos destacando a importância da interinstitucionalidade e da atuação integrada entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário para o fortalecimento da Política de Alternativas Penais no Brasil.

Fabiana ressalta que o reconhecimento da ineficácia do encarceramento como instrumento de responsabilização e a vasta evidência quanto às violações estruturais que a prisão reproduz, como o genocídio da Juventude Negra, torna imperativa a necessidade de reduzir o encarceramento e enfrentar o Estado de Coisas Inconstitucional a fim de garantir a justa proporcionalidade penal com foco na restauratividade a partir da individualização da medida.

A mediadora da mesa resgatou a construção da Política de Alternativas Penais nos últimos 20 anos, destacando o papel fundamental do Poder Executivo Federal, que contribuiu para firmar as bases de uma política nacional, sobretudo a partir da instituição do Ministério da Justiça e do Programa Nacional de Acompanhamento das Penas e Medidas Alternativas. Com isso, desde o ano 2000 foram celebrados convênios que apoiaram a implantação de Centrais de Apoio às Alternativas Penais junto aos governos e instituições estaduais. Ademais, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) elaborou e publicou manuais e normativas para somar esforços no fortalecimento das alternativas penais, bem como contribuiu para a criação e a disseminação das Varas Especializadas de Alternativas Penais junto aos Tribunais de Justiça. Fabiana destaca que, a partir de 2015, a pauta ganhou maior destaque no Poder Judiciário quando o CNJ firmou um acordo de cooperação com o Ministério da Justiça, com vistas à redução do encarceramento, por meio da parceria com o Programa *Fazendo Justiça*.

A referida coordenadora destaca a implantação, naquele mesmo período, de um novo serviço de alternativas penais, o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada, que visa ao acolhimento prévio e à posterior realização da audiência de custódia de todas as pessoas presas em flagrante. Atualmente, esse serviço já está presente em 25 unidades da federação. A adoção do serviço também foi acolhida pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), que destinará recursos para sua ampliação e qualificação, dando maior concretude à possibilidade de uma contribuição efetiva para a redução dos presos provisórios no Brasil, a partir de um acolhimento das pessoas na audiência de custódia com foco na proteção social.

Fabiana encerra sua fala ressaltando a importância da integração entre o sistema de justiça criminal e os entes federativos na construção da política a partir do acolhimento de diversas modalidades de alternativas penais e a construção de metodologias capazes de fazer frente à cultura do encarceramento, respeitando as diversidades do sujeitos e comunidades envolvidas e buscando a reversão das violências estruturais direcionadas a uma parcela da população a quem historicamente o sistema de justiça criminal é direcionado.

Mayesse Parizi

(RELATORIA EXTRAÍDA DA PALESTRA DISPONÍVEL NO CANAL DO YOUTUBE DO CNJ)³¹

Na sequência, a diretora de cidadania e alternativas penais, Mayesse Parizi, apresentou o histórico da construção da Política Nacional de Alternativas Penais relatando seu percurso, trazendo materialidade e concretude para a pauta, destacando a criação da Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (Cenapa) em 2000. Segundo a painelistas, essa frente ganhou ainda mais força em 2002 com a criação da Comissão Nacional de Penas e Medidas Alternativas (Conapa), mas que, somente em 2017, galgou um espaço institucional com a criação da Coordenação Geral de Penas e Medidas Alternativas (CGPMA).

Mayesse ressalta que em janeiro de 2023 a política inaugurou um novo momento histórico extremamente importante, marcado pela criação da Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais (Dicap) a partir do Decreto n. 11.348/2023. Dentre as competências estabelecidas nesse decreto, a diretora da Dicap destaca a atribuição de planejar, coordenar, dirigir, controlar, avaliar e fomentar as atividades relativas à implantação e gestão das alternativas penais, da monitoração eletrônica e da atenção às pessoas egressas do sistema prisional; além de colaborar técnica e financeiramente, de maneira complementar aos entes federativos, por meio de instrumentos de repasse e de doações.

Sem perder de vista os princípios e postulados que norteiam a execução das alternativas penais, dentre eles Parizi destaca a intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa, a dignidade e protagonismo das pessoas em alternativas penais e a ação integrada entre os entes federativos, o sistema de justiça e a comunidade para o desencarceramento, ela ressalta suas quatro frentes prioritárias ao longo desses primeiros meses de atuação à frente da Dicap: o fortalecimento da política, sua capilaridade, sua qualificação e sustentabilidade.

Na perspectiva do fortalecimento da política de alternativas penais, de acordo com Parizi, foi de extrema importância a retomada da proposta de estruturação e construção do Sistema Nacional de Alternativas Penais (Sinape). Ela contextualiza todo o processo, relatando que em 2011 foi criado o primeiro grupo de trabalho responsável pelos primeiros debates acerca da possibilidade de formulação do Sinape, com a elaboração da primeira minuta que seria apresentada ao Governo Federal. Mayesse destaca o protagonismo do CNJ para o processo de construção coletiva do SINAPE, fomentando a retomada da discussão e a atualização da proposta que propõe a criação do sistema a partir do GT do CNJ, que atualizou a minuta e, no ano de 2023, a encaminhou para que

³¹ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=oTU_OFFm0os&t=773s

a Dicap desse seguimento ao processo legislativo visando à criação da lei que institui o Sistema Nacional de Alternativas Penais no Brasil.

Com o objetivo de promover um espaço de governança a fim de reavivar a discussão das alternativas penais, Mayesse afirma a importância da integração e da articulação entre os órgãos envolvidos na aplicação das alternativas penais e aqueles que desenvolvem as ações, projetos e estratégias para promover a aplicação em substituição à privação de liberdade. Esses espaços foram viabilizados a partir da realização dos encontros regionalizados promovidos pela Dicap. Muitas contribuições dos estados foram coletadas nesses encontros, o que tornou possível a elaboração de um relatório final que, posteriormente, foi encaminhado ao grupo de trabalho como resultado desse processo democrático de construção.

Ainda com a perspectiva de fortalecimento da pauta, Mayesse fomenta a proposta de instituição e o fortalecimento dos Comitês Estaduais de Políticas Penais, hoje presentes em 11 unidades da federação, a partir de diversos arranjos locais, mesmo que não contemplem o desenho preconizado pelo CNJ e pela Senappen, mas cumprindo seu papel de se constituir enquanto um espaço legítimo de governança. Ela ressalta que esse espaço de governança é extremamente importante para a discussão horizontal e os avanços a partir das especificidades locais de cada território. Sob essa ótica, o aspecto da municipalização pode fortalecer a participação dos municípios na implantação, na gestão e na sustentabilidade dos serviços de alternativas penais e na reintegração social de pessoas egressas, conforme previsto na utilização dos recursos oriundos dos fundos municipais. Ela aponta a necessidade de capilarização da política e chama a atenção para a distribuição dos serviços penais em território nacional, destacando o investimento da Senappen de aproximadamente 12 milhões de reais no ano de 2023 distribuídos entre 13 unidades da federação para que estas implementem os serviços, componham a equipe multidisciplinar e aparelhem os serviços.

Como mencionado na fala anterior da mediadora do painel, Fabiana Leite, Parizi ratifica a estratégia de atuação na porta de entrada do sistema prisional a partir do Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada. Segundo ela, essa é uma iniciativa extremamente potente do CNJ, que elaborou o desenho metodológico dessa ação com a contribuição do Programa *Fazendo Justiça* e, que, hoje, conta com um fomento orçamentário da Senappen para avançar na institucionalidade desse serviço, prevendo a destinação de recursos que somam em torno de 9 milhões de reais para estruturação de equipes multidisciplinares em 13 unidades da federação, a fim de garantir o atendimento social prévio e posterior à realização das audiências de custódia.

Segundo Mayesse, para promover o fortalecimento da política de alternativas penais é preciso investir na qualificação das equipes multidisciplinares que atuam nos serviços penais. Dito isso, ela destaca a realização da primeira capacitação introdutória em alternativas penais desenvolvida por meio da Dicap nos meses de agosto e setembro de 2023, que contou com a participação de 244 profissionais.

Seguindo o debate da qualificação na execução da política, a painelistas chama a atenção para a importância da sistematização de dados e da gestão da informação, ação que tem demandado empenho da Dicap, a qual está investindo na organização, na estruturação e na construção de fluxos e instrumentos que possibilitem a sistematização e a gestão dessas informações. Nesse ponto, ela apresenta um destaque especial à criação do módulo de medidas diversas da prisão no Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), uma iniciativa extremamente relevante do CNJ que visa favorecer a gestão da informação de maneira qualificada.

No que toca à sustentabilidade da política, Mayesse aponta os instrumentos de repasse do Fundo Penitenciário Nacional como uma ferramenta de investimento orçamentário capaz de potencializar e capilarizar os serviços penais no país em âmbito federal. Nessa interface com os estados, a transferência fundo a fundo, que é uma transferência obrigatória, acontece anualmente e tem sido um catalizador importante de contribuição do Poder Executivo Federal na perspectiva de complementariedade à atuação executada pelos Estados. De 2016 até 2022 foram repassados mais de dois bilhões de recurso aos estados, que, com base nas especificidades locais, têm investido nas pautas de monitoração eletrônica, alternativas penais e atenção à pessoa egressa do sistema prisional. Nesse ponto, a painelistas chama a atenção para o direcionamento desses recursos, pois os dados evidenciam que a temática que recebeu o maior volume de investimento foi a monitoração eletrônica, o que representa 1,96% do montante, ao passo que a pauta das alternativas penais e a política para egressos do sistema prisional receberam 0,20% e 0%, respectivamente. Ela aponta a necessidade de repensar a estratégia de alocação desses recursos, tendo em vista que a frente que mais concentrou investimento orçamentário pelos estados foi a aquisição de equipamentos de monitoração, o que reflete uma perspectiva de vigília e controle penal.

Além disso, essas políticas receberam financiamento por meio de convênios federais. Desde 2012 foram repassados cerca de 336 milhões de reais para os estados por meio de convênios. Destes, 17,41% foram para monitoração eletrônica, 11,43% para alternativas penais e 4,30% para atenção às pessoas egressas.

Parizi faz uma ressalva acerca da importância de diferenciar a Política Nacional de Alternativas Penais e a Política Nacional de Monitoração Eletrônica, destacando que a atuação dos Conselhos Penitenciários, dos Comitês de Políticas Penais e dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização, estruturas responsáveis pela execução dos recursos do fundo a fundo, precisam alçar as alternativas penais para um lugar de investimento orçamentário. Ainda nessa perspectiva, ela ressalta o papel dos convênios como um instrumento de repasse que fomenta a política junto aos estados e se mostra um garantidor da execução do trabalho.

Caminhando para a conclusão de sua fala, a diretora da Dicap destaca que os convênios não são a ferramenta prioritária para garantir a sustentabilidade da política que assegurará a construção de uma frente forte e perene. Sob essa ótica, ela relata alguns esforços que têm sido empre-

endidos por parte da Secretaria Nacional de Alternativas Penais, com destaque para o envio de ofícios aos estados, reforçando o compromisso constitucional previsto no art. 165 da Constituição Federal, que diz da necessidade dos estados, com base em suas especificidades, construírem os planos anuais espelhados nas normativas, diretrizes e orientações nacionais, em complementariedade ao Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2024. Ela aponta que todas essas estratégias de fomento reforçam o papel do Poder Executivo Federal de assumir com responsabilidade o compromisso que lhe compete no que tange à implementação da Política Nacional de Alternativas Penais, construindo uma responsabilização penal eficiente em detrimento do cerceamento da liberdade.

Fernando Mendonça

(RELATORIA EXTRAÍDA DA PALESTRA DISPONÍVEL NO CANAL DO YOUTUBE DO CNJ)³²

Dando seguimento ao painel, Fernando Mendonça, juiz titular da Vara de Execuções Penais de São Luiz (MA), aborda o Grupo Nacional de Alternativas Penais que compôs junto ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no último ano, preparativo para este Fonape e a importância desse espaço na construção do Sistema Nacional de Alternativas Penais (Sinape), considerando, ainda, que foi um lugar comprometido em garantir a interdisciplinaridade e a intersetorialidade a partir do envolvimento de diversos atores que atuam na execução penal, apontando que o processo de transformação só se dá quando envolve toda a rede de trabalho. A partir desse entendimento, ele destaca o papel fundamental do Sinape, que servirá como instrumento de irradiação de diretrizes e normativas, garantindo a previsão de recursos e estruturas que promoverão avanços significativos na execução e no acompanhamento das penas e medidas alternativas.

Mendonça relata a especificidade do estado do Maranhão, a partir da crise da Penitenciária de Pedrinhas, que impulsionou a necessidade de ação integrada entre os atores envolvidos na execução, obrigando o estado a criar soluções que impactariam a porta de entrada do sistema prisional, a partir do levantamento de manuais, normativas e resoluções nacionais e internacionais, muitos desses instrumentos produzidos pelo CNJ. Ele destaca a atuação na audiência de custódia, trabalho executado no Maranhão, muito similar ao que hoje se denomina Serviço APEC. Ademais, Fernando cita uma mudança legislativa relevante para a pauta que possibilitou ao tribunal fazer a fiscalização das medidas cautelares diversas da prisão.

³² Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=oTU_OFFm0os&t=773s

Nesse sentido, o painelistas discorre acerca das atribuições e competências de cada partícipe, privilegiando um modelo de execução integrado entre Judiciário e Executivo. Para ele, a fiscalização não poderia ser transferida para o Executivo, por ser própria do juízo responsável. Assim, a ação integrada se daria a partir da transferência do acompanhamento das alternativas penais para as Centrais Integradas de Alternativas Penais, com foco no suporte às demandas trazidas pelo público, contemplando os encaminhamentos para os serviços públicos de proteção social. Para tanto, é preciso estar atento à extensão da concepção de cooperação, também no âmbito municipal, entendendo que municipalizar as alternativas penais é levar a políticas onde as pessoas estão.

O painelistas ressalta a importância de institucionalizar a política, o que ocorreu no Maranhão com a assinatura de um convênio que traz em seu bojo a competência de cada partícipe na execução das alternativas penais, bem como destaca a atuação dos escritórios sociais, das centrais de monitoração eletrônica e da casa de albergado, tendo em vista que a Vara de Execuções Penais também tem a competência de fiscalizar o regime aberto e o livramento condicional. Por esse ângulo, Fernando ratifica a importância da intersetorialidade e da interinstitucionalidade, trazendo a relevância da atuação do núcleo da promotoria e do núcleo da defensoria pública no escopo do convênio, prevendo fluxos que garantam suporte ao público da chegada até a saída do processo, com a extinção da pena. Mendonça complementa discorrendo sobre a funcionalidade da ação integrada, marcando a importância da interlocução contínua do Poder Judiciário com as CIAP e com a Diretoria da Secretaria de Administração Prisional, garantindo treinamento e qualificação contínuos das equipes. Ele destaca que, para além da construção de fluxo, é preciso prever a interlocução e a capacitação entre as equipes.

Elton Gurgel

(RELATORIA EXTRAÍDA DA PALESTRA DISPONÍVEL NO CANAL DO YOUTUBE DO CNJ)³³

A próxima fala do painel coube ao coordenador de alternativas penais da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização do Estado do Ceará, Elton Gurgel, que apresentou o percurso histórico para a consolidação da política de alternativas penais a partir da criação da Vara de Execuções de Penas Alternativas do Ceará em 1998. Foi apenas em 2014 que se criou uma Central de Medidas Cautelares, que logo após alçou o status de Coordenadoria de Alternativas Penais no âmbito do Poder Executivo Estadual. Nota-se que, segundo ele, o surgimento enquanto Central

³³ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=oTU_OFFm0os&t=773s

de Medidas Cautelares diz muito da história da política no Ceará, cuja premissa era o acompanhamento das pessoas em cumprimento de medidas cautelares diversas da prisão, e isso somava um montante de 80% dos casos acolhidos pela Central, o que marca a centralidade nas ações que impactem diretamente a porta de entrada do sistema prisional. Segundo Elton, as penas restritivas de direito, embora sejam menos volumosas, acabam exigindo um esforço maior no acompanhamento das pessoas em alternativas penais, na medida em que o tempo de cumprimento de tais medidas pode chegar a quatro anos.

Elton destaca que, para levar essa estratégia de intervenção via alternativas penais para todo o estado, surge a ideia da criação, por parte do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), dos núcleos regionais de audiência de custódia. A partir da implantação desses núcleos, a coordenação estaria junto à audiência de custódia oferecendo o atendimento posterior a sua realização, que seria executado por uma equipe técnica qualificada no espaço onde essas audiências acontecem. Segundo ele, em virtude de a maior parte do público ser colocado em liberdade com aplicação de alguma medida cautelar, os encaminhamentos do núcleo previam uma atuação voltada à proteção social, contemplando a articulação com os serviços de assistência social, assistência à saúde, projetos de educação e projetos de qualificação profissional em todas as comarcas abrangidas pelo núcleo.

Diante disso, o painelistas aponta o grande desafio da municipalização, a pulverização dos casos encaminhados, sobretudo na atuação com os casos que respondem por violência doméstica e são submetidos a uma intervenção muito aquém da adequada. A execução de um grupo de responsabilização sem o quórum suficiente, de acordo com os parâmetros metodológicos, compromete a intervenção qualificada. Ademais, ele aponta a lacuna na periodicidade do contato com o público, sendo a vinculação a premissa essencial para um acompanhamento sistemático, que fica inviabilizado quando não existe equipe nesses núcleos ou quando a equipe é numericamente insuficiente para absorver essa demanda. Por isso, a lógica da interiorização deve contar com a parceria dos municípios, destacando a atuação de pontos focais em cada localidade. Elton evidencia os avanços quantitativos a partir dessa ação, apresentando os dados do estado que, antes do processo de interiorização, demonstravam que 87% das alternativas penais eram acompanhadas na capital, e hoje esse montante acumula 43% de casos acompanhados em Fortaleza e 57% no interior do estado.

Gurgel apresenta outros dados e alerta para a importância de leitura e construção de estratégias de atuação no campo das alternativas penais, destacando que no mês de agosto de 2023 o estado acumulou um número maior de pessoas em acompanhamento em cumprimento de medidas cautelares do que o número de novos presos provisórios. Ele ressalta o papel fundamental da coordenação por meio de um acompanhamento efetivo, a partir da execução dos grupos reflexivos, atendimentos individualizados e encaminhamentos, por meio de matriciamento, para instituições da rede parceira.

O coordenador relata uma marca histórica para o estado do Ceará, lembrando a violência doméstica sofrida, em Fortaleza, por Maria da Penha Fernandes, que traz seu nome na Lei n. 11.340/2006, a qual criou mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Ele rememora esse fato como uma “mancha terrível” no estado, que foi cobrado para adotar ações voltadas aos homens autores de violências contra a mulher. Dito isso, o painelistas aponta a articulação feita pelo Programa *Fazendo Justiça* junto ao TJCE para fomentar ações no âmbito da violência doméstica, iniciativa que foi acolhida por sua coordenadoria, responsável pela execução das alternativas penais, que passou a executar os grupos de responsabilização e que hoje representa a ação prioritária nos acompanhamentos realizados pelas centrais.

A questão da sustentabilidade é um desafio para a política de alternativas penais, afirma Elton, que alerta, ainda, para o perigo da descontinuidade dos serviços, ressaltando o quão prejudicial essa prática tem se tornado e como tem sido recorrente na história da política. Ele afirma que, quando um serviço é descontinuado, além dos esforços para a retomada partir da estaca zero, a política ainda enfrenta resistências e descrenças que fragilizam seu lócus de atuação. Na busca de uma política perene, Gurgel aponta a importância do Sinape, que prevê repasses orçamentários específicos para as ações serem executadas pelo Executivo Estadual, além de fomentar a necessidade de uma estrutura de gestão apartada dos atuais modelos praticados que estão associados à Secretaria de Administração Prisional de cada Estado.

Os perigos desse desenho de gestão praticado, segundo a visão do painelistas, ocasiona um apagamento da pauta das alternativas penais, que acabam disputando espaço orçamentário com as demandas estruturais das unidades prisionais, o problema da superlotação carcerária e a frequente necessidade de remanejamento de pessoas privadas de liberdade. Dito isso, ele aponta a importância de se constituir um Grupo Gestor de Alternativas Penais, tendo em vista que a pauta segue fragilizada quando tratada dentro de um Grupo Gestor de Políticas Penitenciárias.

Diante dos vários desafios apontados por Elton, ele verbaliza sobre a dificuldade em garantir a autonomia das equipes técnicas das centrais e das instituições parceiras, como forma de assegurar a qualidade do serviço prestado, apesar do aumento de demanda e da desproporcionalidade no investimento para o aumento da equipe. Ademais, há um cenário preocupante quanto à alta rotatividade desses profissionais e à precarização das relações de trabalho, o que ocasiona vínculos temporários. Dito isso, ele assevera que é preciso “*ter esperança, mas que essa ação não seja ligada a uma espera infrutífera, mas à esperança de que Paulo Freire tanto falava, de esperar. É pensar, sonhar e agir coletivamente*”.

SALA TEMÁTICA 4:
PENA DE MULTA, LEI DE DROGAS
E O ENDIVIDAMENTO



PENA DE MULTA, LEI DE DROGAS E O ENDIVIDAMENTO

Data: 15 de setembro de 2023, das 14h00 às 15h30

Mediação: Lorena Victorasso

(juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco)

Painelistas:

Eduardo Ribeiro (diretor executivo da Iniciativa Negra por uma Nova Política sobre Drogas)

Marina Dias (diretora executiva do Instituto de Defesa do Direito de Defesa)

Adriano de Camargo (psicanalista e educador social; fundador do Instituto Nhanduru)

A mediadora do painel, a juíza Lorena Victorasso, abre os debates ressaltando a complexidade do tema, isso porque, segundo ela, a Lei de Drogas tem uma enorme relevância. Victorasso relata que nas últimas décadas se tem observado uma intensificação dos problemas de saúde associados ao uso abusivo de drogas e dependência química. Ademais, a escolha da política criminal, desde a década de 1970, foi pautada na guerra às drogas e no recrudescimento das legislações proibicionistas, o que ocasionou, entre outros fatores, uma intensificação do super encarceramento em todo o mundo e no Brasil.

Lorena afirma que o cotidiano do Sistema de Justiça Criminal no Brasil identifica isso com clareza nas audiências de custódia, em que o crime com maior recorrência é o tráfico de drogas. De acordo com a mediadora, nos juizados especiais criminais, o uso de drogas representa, também, o maior número de casos. Diante do exposto, ela alerta que, por consequência, o maior número de presos no Brasil responde por crimes da Lei de Drogas, destacando os dados que correspondem a 27,75%, o que, no caso das mulheres, é ainda mais notório, representando a tipificação de cerca de 62% das pessoas privadas de liberdade.

Victorasso relata que esse cenário é evidenciado na representação das histórias contadas por pessoas durante os acolhimentos nas Centrais Integradas de Alternativas Penais, nas Varas de Execução Penal e Medidas Alternativas e nos Escritórios Sociais. Somado a isso, ela destaca que os novos entendimentos sobre a pena de multa agravam e arrastam esse problema para além das prisões. De acordo com Lorena, homens e mulheres egressos do sistema prisional, ao tentarem restabelecer sua vida em liberdade, veem-se com uma dívida financeira com a Justiça que extrapola suas capacidades econômicas e, ainda, inviabilizam a extinção de suas penas.

Para além da privação de liberdade, Lorena aponta as novas ferramentas de controle que atingem de forma absolutamente desigual as pessoas mais pobres, negras e moradoras de periferia, que estão no varejo do comércio de drogas e que atuam como consumidores, negociantes, aviões, vapores, mulas ou, ainda, mulheres que tentam levar drogas para seus maridos e companheiros para dentro de unidades prisionais. É esse grupo de pessoas com enormes dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, muitas vezes reféns do subemprego e de trabalhos precarizados, que lidam com o desafio de arcar financeiramente com penas de multas exorbitantes e completamente desproporcionais, em detrimento, por vezes, de suas necessidades básicas.

Eduardo Ribeiro

(RELATORIA EXTRAÍDA DA PALESTRA DISPONÍVEL NO CANAL DO YOUTUBE DO CNJ)³⁴

Na sequência, o diretor executivo da Iniciativa Negra por Uma Nova Política sobre Drogas, Eduardo Ribeiro, apresenta a perspectiva de atuação da referida instituição, pautada tanto na denúncia do caráter racista da guerra às drogas como na proposição de soluções pacíficas e reparatorias no campo da política de drogas, o que, em sua visão, se apresenta como um dos mais graves problemas da democracia brasileira hoje.

Eduardo afirma que o histórico da lei de drogas, de sua aplicação e o impacto disso na vida da população negra é parte constituinte da história do Brasil e da construção do racismo e da desigualdade. Para ele, a aplicação da lei a partir da ideia de proteção da saúde pública se dá em uma perspectiva racista que se deve ao conjunto de problemas que envolvem o Brasil. Diante do exposto, Ribeiro apresenta um breve histórico da criminalização do uso de drogas no Brasil. Para ele, não houve um momento sequer em que não tenhamos relato do uso do que hoje denominamos drogas ou substâncias psicoativas, no entanto, destaca um marco importante que antecede a discussão sobre o uso, que é a ideia de proibição a partir da criminalização. O painelistas apresenta outros exemplos de restrição, como o uso de tabaco, café e a própria perseguição pela Igreja Católica, todavia, ele relata que esse processo não se deu a partir de mecanismos criminalizadores, mas, sim, fundamentado em uma perspectiva moralizante.

Retomando o contexto histórico, Eduardo localiza o início da concepção das elites políticas do Brasil no século XIX, que pensavam em como construir ou reforçar mecanismos organizadores da vida e controladores das possibilidades das pessoas escravizadas com uma perspectiva de contenção da difusão dos ideais da revolução haitiana. Naquele momento, para ele, as elites políticas brasileiras estavam preocupadas em construir mecanismos mais eficazes para a contenção de pessoas escravizadas, com o objetivo de impedir o sonho por liberdade a partir dos ideais da revolução haitiana. Nesse sentido, Ribeiro resgata a criação da primeira legislação com essa concepção criminalizadora – em 1830, conhecida como *Pito do Pango*, termo que se refere ao ato de “pitar o pango”, “fumar maconha”. Ele destaca que na lei estava descrita a punição de três dias de detenção “para escravos e outras pessoas que dela fizessem uso”. Para ele, quando a lei determina isso, já demonstra a quem ela buscava perseguir, provocando a subumanização das pessoas escravizadas, que não eram consideradas pessoas para serem abrigadas pelos diversos estatu-

³⁴ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2b0PFdNuDjk>

tos jurídicos que garantiam direitos civis, econômicos, políticos e culturais, mas correspondiam à parcela considerada criminosa. Segundo Eduardo, esse é o marco inicial da ideia de proibição da maconha no Brasil.

O diretor executivo afirma que, a partir dos anos 2000, cresceu um movimento que discute sobre a possibilidade de regulamentação da Lei de Drogas, que deu origem à lei atual, de 2006, que surge com uma perspectiva liberal a partir da admissão de que o modelo anterior havia falhado. No entanto, para o painalista, a Lei de Drogas só teria fracassado se partisse única e exclusivamente de seus objetivos declarados – a proteção da saúde pública e a restrição do acesso às substâncias –, mas na verdade, quando se buscam os objetivos latentes, verifica-se que não estão de acordo os objetivos declarados que eram apresentados. Para exemplificar, Eduardo rememora a política praticada nos Estados Unidos após 1830, a partir da mesma premissa de restrição do comércio e do consumo de substâncias baseados não na proteção da saúde pública, mas na contenção dos trabalhadores das fábricas e na proteção das oportunidades de trabalho para estadunidenses brancos. Esse é o contexto para que a legislação, a intelectualidade e a mídia da época vendessem a ideia da contenção do uso de drogas a partir da criminalização de determinadas populações. Nesse giro, o uso de ópio era vinculado aos chineses, a maconha, aos mexicanos, e a cocaína, aos negros. Isso, inclusive, constituiu um elemento importante para o que Angela Davis chamou de “construção do mito do estuprador negro”, com a ideia de que homens negros utilizavam cocaína para estuprar mulheres brancas.

Eduardo relata que no começo do século XX, em 1915, o professor Rodrigues Dória fez uma fala em um seminário realizado nos Estados Unidos retratando que *“a maconha seria uma vingança dos negros contra os brancos por terem usurpado sua liberdade. Os negros se vingaram trazendo essa erva maldita que lembraria os tempos das suas terras e assim inoculariam esse mal, comprometendo a civilização brasileira”*. Ribeiro alerta para o risco do discurso de civilização atrelado ao homem branco. Para ele, a mensagem acerca da proibição da maconha não visava proteger a saúde pública, mas, sim, criminalizar os negros que boicotavam o processo civilizatório brasileiro. Nesse sentido, o painalista destaca que o que se viu foi a produção de uma legislação nacional que pressupunha não só a proibição da maconha e de várias outras substâncias, mas, também, a proibição das religiões de matriz africana e outras práticas que geraram a perseguição da capoeira, do jogo do bicho, além da perseguição ao samba na cena urbana. Não existe uma história do Brasil paralela à construção da proibição de substâncias psicoativas, a história é construída a partir da concepção da distribuição desigual das possibilidades de vida, reforçando a perspectiva de manutenção da subalternidade e manutenção de um lugar para a população negra que a república não pensou em cuidar nem se dedicou a alterar.

Caminhando para o final de sua apresentação, Eduardo destaca a importância das premissas que permeiam os debates, afirmando que elas precisam alcançar outras perspectivas, inclu-

sive do ponto de vista da disputa da linguagem, dando o exemplo da palavra “traficante”, que é nitidamente racializada, visto que, independentemente de se dizer a cor do traficante, o imaginário popular remete à figura de um jovem negro. Dito isso, ele alerta que a pena de multa é, na verdade, um modelo para ampliar a capacidade de controle do estado sobre corpo das pessoas negras, mesmo que elas já estejam fora do cárcere. O diretor executivo da Iniciativa Negra diz que a instituição não acredita em qualquer processo de transformação da Lei de Drogas e que, mesmo no sentido da regulamentação, é importante que não o faça como uma nova commodity para ampliar as disparidades sociais. Precisamos que a regulamentação das substâncias ilícitas contribua para a reparação dos danos causados pela proibição e que promova acesso a direitos e à justiça.

Marina Dias

(RELATORIA EXTRAÍDA DA PALESTRA DISPONÍVEL NO CANAL DO YOUTUBE DO CNJ)³⁵

Dando seguimento às apresentações, a diretora executiva do Instituto de Defesa do Direito de Defesa, Marina Dias, marca a importância de construir políticas públicas no campo das alternativas penais comprometidas com o enfrentamento ao superencarceramento e com o rompimento do paradigma punitivo com relação ao que ela denomina a perversidade do Sistema de Justiça, que desencadeia uma série de desdobramentos na vida das pessoas que passam pelo cárcere e são marcadas pelo racismo estrutural e institucional. De acordo com ela, discutir a pena de multa é uma tarefa urgente, tendo em vista que isso tem se constituído enquanto um sistema legalizado de discriminação que impõe obstáculos muitas vezes intransponíveis no caminho da reconstrução da vida civil das pessoas que tiveram uma condenação.

Para contextualizar como esse tema tem sido abordado pelo ordenamento jurídico, Marina retoma que, desde 1996, o legislador havia abolido a possibilidade de conversão da pena de multa não paga em pena privativa de liberdade, além disso, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já havia fixado duas orientações a respeito da matéria que trazia a legitimidade da execução fiscal da multa pendente de pagamento em sentença condenatória, a partir da Procuradoria da Fazenda Pública, ou seja, a execução da pena de multa era um assunto de natureza fiscal e não criminal. Posteriormente, chegou-se a um novo entendimento, no qual a extinção do processo de execução penal não dependia do pagamento de multa, bastando o resgate da pena privativa de liberdade. Em termos práticos,

³⁵ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2b0PFdNuDjk>

isso significava que, na hipótese de o trânsito em julgado de uma condenação a pena privativa de liberdade e multa, o juiz da execução penal se limitava a informar a fazenda pública a respeito da pena de multa aplicada, passando, então, apenas a monitorar e decidir sobre o cumprimento da pena privativa de liberdade. Uma vez cumprida a pena de privação de liberdade, extinguiu-se a punibilidade e o processo de execução era encerrado; assim, a fazenda pública deixava de executar a maioria das penas de multa, pois não havia interesse econômico-financeiro no ajuizamento das ações, que, frequentemente, tinha valores abaixo do mínimo previsto em leis estaduais.

Em 2019, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a ADI que fixava o entendimento de que a atribuição primária da execução da pena de multa seria do Ministério Público (MP) e de competência do juízo de execução penal, cabendo, então, à fazenda pública um papel subsidiário. Para Dias, essa mudança acabou atingindo de maneira estrutural a população que compõe o sistema prisional brasileiro, com destaque para a alteração do Código Penal pelo pacote anticrime.

A painelistista destaca que, após o julgamento da ADI, o STJ revogou o entendimento firmado sobre o tema e passou a julgar que o não pagamento da pena de multa obstará a extinção da punibilidade do egresso e da egressa. Em novembro de 2021, esse entendimento foi modulado para ressaltar que a extinção seria possível para o condenado ou condenada que comprovasse impossibilidade do pagamento da pena de multa, o que aponta a questão da desproporção da pena de multa na Lei de Drogas, que tem sido objeto de questionamento pelas defensorias, as quais vêm discutindo a inconstitucionalidade da pena mínima a partir do entendimento de que a lei que a determina viola os princípios constitucionais da isonomia, da proporcionalidade e da individualização da pena ao estabelecer uma multa mínima inexecutável por muitos dos sentenciados pelo tráfico de drogas, os quais compõem parte significativa da população carcerária do país.

Uma pesquisa realizada por meio do compartilhamento de dados de um projeto do Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) revelou que mais de 2 bilhões de reais em pena de multa foram executados no estado de São Paulo em 2021, sendo que apenas 0,67% das pessoas condenadas efetuaram o pagamento. Para Marina, esse dado é um retrato da irracionalidade da movimentação do aparato estatal em termos econômicos. Ademais, ela destaca os efeitos práticos que impactam o acesso a contratos de aluguel, crédito, abertura de conta corrente em bancos, a possibilidade de prestar concurso público ou de entrar em faculdade e impedem o acesso a programas assistenciais como o Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, a tarifa social de energia elétrica, o benefício de prestação continuada e o auxílio emergencial. Além disso, ela chama a atenção para outro efeito prático negativo dessa execução que tem atingido também o patrimônio essencial para a subsistência dos egressos e egressas, incluindo a penhora de auxílio emergencial, de valores relacionados à pensão alimentícia, valores módicos em poupança, e até pecúlio já foi identificado em situação de penhora. Marina relata ter tido a informação de penhora de carroça e motocicleta utilizadas para o trabalho. Segundo ela, uma situação absolutamente perversa!

Diante desse contexto, e tendo em vista que não há um cenário nacional delineado sobre a matéria, a painelistra apresenta o trabalho feito pelo IDDD por meio da elaboração de diagnóstico e a realização de mutirão carcerário. A partir desse primeiro levantamento, o Instituto fez diversos atendimentos das pessoas nos territórios. Destaca-se que o IDDD é uma organização composta por advogados e advogadas criminais com atuação voluntária, em parceria com a Associação de Amigos e Familiares de Pessoas Presas (Amparar), a Libertas, que trabalha com mulheres egressas do sistema prisional, e a Rede Rua, que atua com população situação de rua.

A painelistra aponta que, inicialmente, identificou-se certa dificuldade para que as pessoas aderissem ao atendimento, e muitas delas sequer tinham conhecimento de que as dificuldades relatadas tinham relação com a pena de multa. Nesse sentido, o trabalho também teve uma perspectiva de empoderamento jurídico. Como resultado, houve 304 pessoas atendidas e atuação do projeto em 241 processos, contando com a participação de 71 voluntários.

Feita essa exposição, Marina Dias destaca que o fruto dessa ação foi a elaboração de um material de apoio contendo toda essa contextualização histórica da pena de multa, que resultou na apresentação de três teses institucionais com o objetivo de pensar um litígio estratégico, massivo e organizado para tensionar uma mudança da jurisprudência. Dito isso, a diretora executiva ressalta as três teses. Primeiro, ela aponta o tema 931 do STJ, que traz a extinção da punibilidade pela impossibilidade do pagamento da pena de multa, problematizando a questão da desproporcionalidade da exigência de comprovação da vulnerabilidade social da pessoa egressa. Na sequência, a segunda tese é apresentada pela ótica do princípio da proporcionalidade que veda a exigência de cumprimento de penas desproporcionais e aponta a necessidade de considerar a capacidade econômica concreta do condenado. Por fim, a terceira tese traz o princípio da igualdade material, vedando exigências no âmbito da execução penal que causam impacto desproporcional sobre pessoas pobres, negras, mulheres em situação de rua etc. Para essa última tese, toda a sustentação foi construída com base no direito antidiscriminatório, trazendo a convenção interamericana contra o racismo, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância por, justamente, trazer um impacto desproporcional a grupos vulneráveis.

A painelistra apresenta um caso concreto de uma decisão desfavorável, para alertar acerca da necessidade de enfrentar a desproporcionalidade do patamar da pena de multa na lei de drogas: uma mulher negra, mãe solo, 30 anos, com renda mensal de menos de R\$ 600, fruto de auxílio governamental, e uma multa de R\$ 21.800. Desempregada, ela teve R\$ 154 de bens penhorados, o que representa 0,7% do valor total devido, e, mesmo com a autodeclaração de hipossuficiência e o requerimento da extinção da punibilidade com base no tema 931, obteve uma decisão negativa.

Outro produto apresentado como desdobramento do mutirão foi a execução de uma oficina com diversos atores do Sistema de Justiça Criminal, acadêmicos, organizações governamentais e movimentos coletivos para discutir e ampliar a perspectiva de atuação sobre o tema, tendo em

vista a necessidade de pensar estratégias a partir de diversas abordagens que precisam alcançar os campos jurídico, social, eleitoral e tributário. Marina Dias sintetiza os encaminhamentos e diagnósticos levantados por meio das oficinas, destacando os seguintes pontos: (1) a questão da exigência da prova de hipossuficiência para extinção da punibilidade; (2) a necessidade da incidência mais contundente do CNJ sobre o tema; (3) a dificuldade de restauração dos direitos políticos pela falta de automatização no fluxo de comunicação entre juízos e cartórios eleitorais; (4) a desobrigação de fixar a pena de multa caso haja, já na fase de conhecimento, elementos fáticos probatórios que comprovem a hipossuficiência; e, por fim, (5) a necessidade de se pensar numa previsão de extinção da pena de multa e no indulto a partir do valor mínimo para ajuizamento das execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional e, para os casos em que o apenado não tenha capacidade econômica de quitá-la, ainda que supere tal valor.

Encerrando sua fala, a painelistar afirma que a questão é um problema muito grave que se constitui como uma verdadeira pena perpétua que promove o aprofundamento da exclusão e torna absolutamente impossível a retomada da vida em liberdade das pessoas sobreviventes do cárcere.

Adriano Camargo

(RELATORIA EXTRAÍDA DA PALESTRA DISPONÍVEL NO CANAL DO YOUTUBE DO CNJ)³⁶

Na sequência, o psicanalista e educador social Adriano de Camargo inicia sua fala apresentando os dados do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen), alertando que em 2022 foram expedidos 8.153 alvarás de soltura. O tráfico de drogas corresponde ao crime que mais prende no Brasil, sendo a maioria das pessoas presas por esse crime negros, pobres e com baixa escolaridade, sem acesso à informação, incluindo o conhecimento da jurisprudência acerca da extinção de punibilidade da pena de multa. Além disso, a burocracia para o acesso ao fórum ou às defensorias, ou até mesmo a demora para deferir um pedido de extinção de punibilidade, impedem que essas pessoas tenham seus direitos políticos retomados e, com isso, a impossibilidade de obter título de eleitor, CPF, carteira profissional de habilitação, contrato de aluguel, acesso a crédito, abertura de conta, ingressar em um concurso público, retirar um passaporte, ou seja, isso viola a primeira regra da liberdade condicional: obter uma ocupação lícita. Para Adriano, essa iatrogenia viola os direitos da pessoa egressa, que se vê impossibilitada de conseguir um

³⁶ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2b0PFdNuDjk>

emprego sem ter acesso a nenhum de seus documentos, o que a direciona ao caminho da rua. Para ele, o que é mais caro não é o valor da multa, mas o impacto dela na vida das pessoas.

Citando a Política Nacional da População em Situação de Rua, o painalista alerta para a necessidade de se olhar para as condições da pessoa no momento do ato condenatório, considerando a vulnerabilidade social, e assim os juízes deixem de aplicar a multa. Infelizmente, não é isso que ocorre na vida dos egressos, situação que cumpre o papel de eternizar a prisão na vida dessas pessoas e dificultar ainda mais a integração delas. Nesse sentido, ele alerta para a necessidade de reconfigurar a concepção de resultados quando se fala em atendimento à pessoa egressa. O educador social aponta que é preciso expandir o conceito de integração para além da perspectiva de adequação ao sistema. Na maioria das vezes, o acesso a educação, trabalho, documentação, resolução de pendências judiciais, tratamento para dependência química, saúde mental, saúde odontológica, acesso a vagas nos centros de acolhimento, roupa, benefício BPC e CadÚnico está condicionado à limitação da equipe e à vontade do indivíduo. A reconfiguração da concepção de resultados precisa considerar que os processos de inclusão desse público não são iguais e nem lineares.

Outro ponto ressaltado por Camargo é a questão da saúde mental do público egresso, alertando para a importância de debater questões relacionadas à saúde mental preexistentes à prisão, aqueles quadros ocasionados pela prisão e outras questões de saúde mental potencializadas com a prisão. De forma geral, todas essas situações representam obstáculos para o processo de inclusão e atendimento desse público, que demanda uma equipe multiprofissional com escuta qualificada.

Após esse breve apontamento, Adriano apresenta o trabalho que desenvolve no Instituto Nhanduru. Durante sua trajetória profissional, atuando na ponta junto à equipe técnica, ele relata ter levado a ayahuasca para o público vulnerável e destaca alguns teóricos que norteiam esse trabalho, como Marcelo Mercante, Bruno Ramos, o psiquiatra Luís Fernando Tófoli e Eliseu Labigalini, que atestam o quanto é importante a ayahuasca no trabalho com pessoas em vulnerabilidade social e, principalmente, pessoas que sofrem com uso abusivo de álcool e outras drogas. Ainda nessa toada, ele reforça que é preciso considerar inúmeras questões de caráter biopsicossocial, incluindo, também, o aspecto espiritual, para abordar o tema.

Levando em consideração que o recorte do público apresentado é composto pela população em situação de rua, o painalista demonstra dados de uma pesquisa publicada em 2013, segundo a qual 40% das pessoas em situação de rua eram egressas do sistema prisional. De acordo com o Censo Pop Rua de 2015, os egressos representam quase 50% desse público e, quando considerada a população que vive na Cracolândia, esse número sobe para 70%.

Nesse ponto, com base nas produções de Zilá Sanches e Solange Nappo, Camargo define o papel da religiosidade ou da espiritualidade no tratamento das pessoas. Para elas, a religiosi-

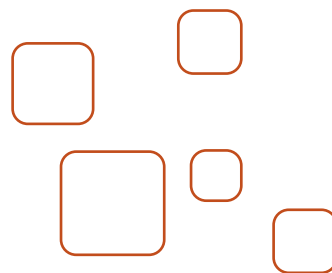
dade, independentemente de qual seja a religião, facilita a recuperação da dependência de drogas e diminui os índices de recaída, afirmando que pessoas que dão importância a sua crença, seja ela qual for, apresentam menor propensão ao abuso de drogas. A importância do grupo religioso/espiritual está relacionada ao suporte social que oferece, promovendo o senso de identidade, de pertencimento, de propósito, possibilitando o reordenamento de conduta e estimulando a motivação. De acordo com o educador social, para que a pessoa possa agir diferente, são necessárias essas modificações e reconexões neurobioquímicas, mas elas não se sustentam caso o ambiente e o comportamento não sejam modificados. Sendo assim, quando não há apoio para reconstrução do mundo interno e externo, muito provavelmente a pessoa retomará o uso e a dependência.

Desde 1963, nos Estados Unidos, havia pesquisas que falavam a respeito do uso de peiote – planta com efeito alucinógeno conhecida por seu uso em rituais religiosos – para tratar o abuso de álcool e outras drogas. No Brasil, Eliseu Labigalini, da Unifesp, cita uma pesquisa com usuários de crack que substituíram o uso pela cannabis. Nesse sentido, o trabalho do Nhandaru é pautado na redução de danos, em detrimento da proposta de abstinência, denominada terapia da substituição pelo fundador do instituto. Para ele, os resultados estão vinculados à redução do padrão de uso da droga e/ou à substituição por uma substância menos danosa, o que está atrelado ao fato de a pessoa atuar no autocuidado utilizando as ferramentas fornecidas pela medicina da floresta, destacando que o uso de psicoativos para esse fim não é algo novo.

A função das substâncias psicoativas no processo de cuidado é ativar os repositórios profundos de material inconsciente e trazer seu conteúdo para a superfície, tornando-o disponível para a experiência direta. Comparada ao uso de outras classes de psicoativos, segundo Adriano, as drogas psicodélicas apresentam baixo potencial de gerar padrão de uso compulsivo, proporcionando um novo modelo de tratamento e cuidado que ampliará a consciência de maneira responsável, dentro de um ambiente de cuidado e que não remeta ao uso abusivo que impeça o cuidado e a luta das pessoas pelos seus sonhos, direitos e ideais. Os efeitos dessa abordagem estariam relacionados ao senso de gratidão, humor, esperança, apreciação da beleza, senso de propósito, eliminação da compulsão e da fissura e afloração da espiritualidade, elementos que abrem caminho para tratar questões sociais e psicológicas que o abuso impossibilitava. O painelistas destaca em sua fala que o uso de substância como estratégia exerce a funcionalidade de viabilizar o acompanhamento que, a partir de uma equipe capacitada e uma escuta qualificada, favorece o surgimento de demandas relacionadas a empregabilidade, orientações jurídicas, obtenção de documentos, acesso a moradia, vestuário etc.

Diante de todo o exposto, registra-se que a redução de danos desponta como um dos princípios norteadores do trabalho do instituto, sendo ela mais que uma estratégia, pois, na visão do educador social, ela é um forte compromisso com a saúde pública e os direitos humanos, sem necessariamente exigir a interrupção do uso. Para ele, essa estratégia é uma filosofia de vida que abarca a postura, o cuidado e a ética.

Na perspectiva freiriana, a promoção da autonomia constitui outro princípio norteador do trabalho com o público, entendendo que, em muitas vezes, essa autonomia não se desenvolve sozinha. O processo de cuidado exige o ato de *estar junto*, pressupõe vínculo, e para além do vínculo, o estreitamento de relações que dará lugar ao surgimento de demandas para que o técnico, a partir de seu conhecimento da rede, possa oferecer suporte e acompanhamento, metodologia que Adriano denomina *Pedagogia do Comprometimento*.



The background is a solid light gray. It features several white, rounded rectangular outlines of varying sizes and orientations, some of which are partially filled with a darker gray. These shapes are arranged in a way that suggests a network or a series of interconnected elements. The text is centered within one of these darker gray shapes.

SALA TEMÁTICA 5:
JUSTIÇA NEGOCIADA
E A LEI DE DROGAS



JUSTIÇA NEGOCIADA E A LEI DE DROGAS

Data: 15 de setembro de 2023, das 14h00 às 15h00

Mediação: Marcelo Pereira

(juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais)

Painelistas:

Alexandre Bizzotto (juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás)

Fabiana Barreto (promotora de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios)

A partir da sua trajetória de 12 anos na execução penal, o juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), Marcelo Pereira, destaca que, no decorrer da história, o Sistema de Justiça Penal brasileiro se caracterizou por uma abordagem austera fundamentada na resolução dos casos criminais por meio do processo, respeitando o contraditório e a ampla defesa do devido processo legal, porém, à medida que as demandas sociais evoluíram, também se tornou imperativo buscar soluções mais céleres que por vias distintas ao contencioso pudessem estabelecer a justiça de forma mais digna, eficiente e eficaz.

Essa jornada de transformação, na concepção de Marcelo, tomou forma com a Constituição de 1988, que, em seu art. 98, I, estabeleceu os alicerces para os juizados especiais destinados ao julgamento de infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante procedimentos orais e sumaríssimos, permitidos em casos previstos por lei, propor a transação. De acordo com o mediador, com a Promulgação da Lei n. 9.099/1995, surgiram os institutos da transação penal, da composição civil de danos e da suspensão condicional do processo, causando uma significativa revolução do sistema processual penal brasileiro, apesar de sua aparente simplicidade.

Anos mais tarde, em um cenário que contempla as leis n. 12.850 e 12.846, ambas de 2013, observou-se a organização dos institutos da delação premiada e do acordo de leniência, o que culminou na criação de um microssistema de colaboração dentro do Sistema de Justiça Criminal, promovendo uma abordagem mais abrangente e estratégica para a resolução de crimes complexos.

Pereira destaca que, alguns anos depois, as resoluções n. 181/2017 e 183/2018, ambas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), introduziram o conceito do acordo de não persecução penal (ANPP). Esse instituto, incorporado no Código Processo Penal pela Lei n. 13.964/2019, hoje se encontra em plena aplicação em todo o território brasileiro. Tais medidas têm um objetivo claro de criar resoluções alternativas ao processo penal, a fim de garantir celeridade na resolução dos casos menos graves. No entanto, Marcelo alerta para os cuidados que se deve ter em torno dos mecanismos negociais, para que evitemos, em nome da eficiência, atropelar princípios e garantias fundamentais de um processo penal democrático.

Entretanto, conforme destaca o juiz do TJMG, a justiça negociada no Brasil é uma realidade e, com exceção da delação premiada, que tem escopo probatório muito específico, os mecanismos de acordo no Brasil não geram prisão e não estão no âmbito das alternativas penais, de modo que vem o questionamento: podem esses mecanismos serem pensados como estratégia desencarceradora?

Para Pereira, no que se refere à Lei de Drogas de 2006, há de se fazer o link, também, com a possibilidade de aplicação da justiça negociada quando cumpridos certos requisitos. Ele apresenta dados de 2020 do então Depen, que em seu relatório analítico, disponibilizado em dezembro de 2019, demonstrou ter 248.992 pessoas presas pelo cometimento de crimes previstos em legislações penais especiais, delitos diversos do rol existente no Código Penal, como é o caso da Lei de Drogas e da Lei de Organização Criminosa. Ele destaca que, desse grupo, 200.583 pessoas

estavam detidas pelo tráfico de drogas, englobando o tráfico propriamente dito, a associação para o tráfico e o tráfico internacional de drogas. Diante do exposto, o mediador abre para as apresentações dos painelistas.

Alexandre Bizzotto

(TEXTO DE AUTORIA PRÓPRIA)

O ACORDO CRIMINAL E A QUESTÃO CRIMINAL DAS DROGAS

Introdução

O tema a ser tratado atine ao exame das questões das drogas e de seu diálogo possível com o instituto do acordo criminal. Imediatamente vem à baila a impressão de que ambos são subliminarmente movidos, seja por sua afirmação legal ou seu desvirtuamento, pelo vetor do neoliberalismo.

É importante dizer que o neoliberalismo que se origina de postulados econômicos voltados ao livre mercado acaba estabelecendo padrões de pensamento que influenciam todo o comportamento humano e seu olhar sobre a sociedade. Nesse passo, diz Morin (2011, p. 25) que o neoliberalismo se traduz em um “pensamento racionalizado, quantificador, fundado no cálculo e que se reduz ao econômico, e incapaz de conceber o que o cálculo ignora, ou seja, a vida, os sentimentos, a alma, nossos problemas humanos”.

Perante o neoliberalismo, todo e qualquer obstáculo ao desenvolvimento do capital e da formação de seu peculiar pensamento social deve ser fragilizado, quando não aniquilado por meio do rolo compressor dos discursos frutos de consensos fabricados por meio dos mecanismos de afirmação social (Dardot; Laval, 2016).

Tudo aquilo que se revela sólido deve ser transformado em líquido e flexível em prol da economia do livre mercado e do altar ao individualismo. Em mencionado cenário, o fortalecimento dos direitos fundamentais se constitui em problema, na medida em que limites jurídicos são impostos ao livre mercado em favor da proteção do Estado.

A meritocracia neoliberal (algo abstrato e concretamente perverso) pautada pela lei do economicamente mais forte, por mais que provoque profunda desigualdade e consequente exclusão social, não pode ser interdita pela afirmação dos direitos fundamentais e de um Poder Judiciário altivo.

Vislumbra-se que, na esfera criminal, o neoliberalismo mostre sua faceta com a imposição do punitivismo com sua estratégia da fomentação do consenso punitivo (Bizzotto, 2016), buscando estabelecer verdades a partir do caminho da imposição de sanções criminais rigorosas, do enfraquecimento das garantias penais e processuais penais e pela transmutação do processo penal efetivo em processo penal da eficiência, no qual o que importa é a produção em massa de resultados céleres na aplicação da lei penal, conferindo-se um olhar secundário na sedimentação de paradigmas constitucionais.

De tal sorte, quando se fala em exclusão social, é possível dizer que a questão criminal das drogas tem posição significativa na sustentação do atual sistema punitivo de índole genocida, ainda mais porque envolve premissas bélicas direcionadas às pessoas social e racialmente excluídas e que são colocadas, mesmo que de maneira indireta, na posição de inimigas da sociedade.

1. A guerra às drogas

Ao suscitar o tema, logo desponta o protagonismo da política criminal da guerra às drogas. Situando o tema, constata-se que a utilização do vocábulo ressoa em indivíduos, e não nas drogas, pois é disso que se trata, ou seja, o combate ao suposto inimigo/criminoso envolvido com o tráfico e o uso de drogas (Valois, 2016).

Lembra Mbembe (2018, p. 6) que guerra é uma “forma de exercer o direito de matar”. Quando se usa deliberadamente a palavra para identificar uma política criminal, de certa forma, autoriza-se o envio de um código subliminar bélico para aqueles que têm o dever legal de lidar com a questão das drogas. A ocultação do real por meio da linguagem tem significação.

Por conseguinte, simbolicamente, autoriza-se a mensagem do confronto, com o uso das estratégias inerentes ao combate, entre os agentes da lei e os que são encaixados pela seletividade da criminalização secundária. Concretamente, a guerra às drogas traduz-se em um genocídio promovido pelo Estado Penal, colocando pessoas negras e pobres como alvos destacados, na medida em que a doutrina da segurança pública forja a personagem do traficante como àquele a ser aniquilado (Batista, 1997).

Para entender o fenômeno, vale lembrar que a política da progressiva proibição e criminalização das drogas teve origem nos Estados Unidos em discursos religiosos/moralistas. Parcela significativa dos políticos percebeu que era conveniente, eleitoralmente, a adoção da intolerância com as drogas e de seus efeitos não normalizadores. Daí, o crescimento da opressão penal foi se naturalizando.

A reação das “pessoas de bem”, detentoras do poderio econômico, não tardou a aparecer para orquestrar o discurso punitivo, indiretamente visando cercear o perigo que a explosão das liberdades representava ao modelo econômico adotado. Houve um gradual processo de demonização das drogas e de quem se ligasse a elas, com a manipulação espetacular dos horrores do cotidiano (Debord, 1997).

No Brasil, a guerra às drogas, com o luxuoso auxílio da mídia e das agências judiciárias e policiais, incrementadas pelo sistema penal subterrâneo, tomou de assalto o coração e a alma do senso comum dos juristas. Ocorreu a engajada e irrefletida adesão ao sistema penal da intolerância que acentuou a exclusão social aos consumidores falhos (Bauman, 2008) que ou têm suas vidas eliminadas ou, por meio do encarceramento, são eliminadas socialmente (Alexander, 2017).

A guerra às pessoas envolvidas com drogas, na condição de protagonista punitiva, é capaz de corroborar a existência fática da pena de morte com a aniquilação de “traficantes” em “confrontos”, com o incentivo velado das autoridades. A posição de inimigo da vez serve até para justificar a morte de suspeitos em diligências policiais (Zaconni, 2015).

Ademais, fragiliza-se a presunção de inocência, corroborando-se a imagem do “policial herói”, e os outros alçados sob a mira do Estado Penal se tornam os impuros, expressando um nítido caráter de exclusão social típico da sociedade neoliberal. Aliás, interessante observar que essa mesma seta pode ser apontada para os acordos criminais no Direito Processual Penal.

2. Acordo criminal

Na legislação criminal, o discurso neoliberal da eficiência orienta para a desburocratização do processo com a subliminar mensagem de que as garantias fundamentais do cidadão, conquistadas sedimentadas na história da luta em face da opressão daqueles que momentaneamente estão no poder, são transformadas em empecilhos à prestação jurisdicional. Garantias da cidadania são desenhadas como monstregos a atrapalhar o progresso (Silva; Bizzotto, 2020).

Destarte, não causa surpresa a elaboração de “idealizações jurídicas oferecendo soluções procedimentais que percorrem a trilha da antecipação da resolução do caso penal por intermédio da realização de acordos” (Silva; Bizzotto, 2020, p. 21-22). Tais ideias alcançam uma fácil aceitação na imersão dos paradigmas neoliberais. É dado pouco valor à advertência de que os acordos criminais efetivamente carregam a potencialidade de desnaturar o devido processo penal.

A par da existência de inicial e profunda discussão sobre a constitucionalidade do acordo criminal, logo houve a pacificação jurisprudencial no sentido da aplicação dos institutos fundados na consensualização penal, inaugurados no país com a Lei n. 9.099/1995. Em vista disso, o acordo criminal é cada vez mais uma realidade que se impõe em nossa legislação processual penal.

Percebe-se que a busca pelo consenso, tão bem explorada pelos discursos economicistas, estabeleceu novos paradigmas penais. Nesse enfoque, o acordo criminal tornou-se um aliado daqueles que propugnam pela edificação do gigantismo penal equacionado pela busca da eficiência na aplicação da lei penal.

Nesse cenário, emerge no Código de Processo Penal, em seu art. 28-A, o acordo de não persecução penal inaugurado pela reforma processual contida na Lei n. 13.964/2019. De igual modo

aos demais acordos criminais previstos na legislação, ele tem viés neoliberal, com o objetivo de salvar o sistema sob a roupagem do discurso de uma visão mais “humana” longe da prisão.

Tal qual a guerra às pessoas envolvidas com as drogas, o acordo de não persecução, que na teoria abrange boa parte dos crimes previstos na Lei n. 11.343/2006 (especialmente o tráfico de drogas), enfraquece a resistência constitucional do efetivo devido processo penal ao afastar as tradicionais garantias em favor do encerramento antecipado do caso penal com o oferecimento de soluções de sansão prévia ao envolvido com o sistema penal. Diante desse quadro, é relevante buscar equalizar a questão das drogas com o acordo criminal.

3. O problema da efetivação do acordo criminal

Consoante pontuado, o acordo criminal de certa forma fragiliza o devido processo penal. É fato. Por outro lado, tampouco se ignora que o acordo se tornou inevitável a partir da premissa de que a velocidade atua na condição de alavanca do mundo (Virilio, 1993) e que a escassez do tempo é sensação permanente. No quadro pintado, adicionada a crescente concepção política criminal de se evitar o cárcere, a conclusão que se chega é de que o acordo criminal é a solução propugnada.

Sob outro ângulo, não se nega que a aplicação do ordenamento jurídico penal e de seus institutos enfrenta a tenaz resistência da mentalidade inquisitorial (Coutinho, 2018) instaurada na sociedade e, por conseguinte, naqueles que deveriam se submeter aos valores democráticos expressados na Constituição da República. Isso faz que leis bem-intencionadas se tornam areia seca, ainda mais quando se constata que doutrinas autoritárias ganham alcance.

No campo da subjetividade, juízes e promotores, preparados dogmaticamente para produzir o encarceramento em massa, são instrumentalizados a punir os sediciosos com o mercado. Observe-se que os mesmos que ocupam a posição simbólica de *capitães do mato* são os responsáveis pela aplicação do acordo criminal. No cotidiano, constata-se uma abrupta desconexão entre a mentalidade inquisitorial de matiz autoritária e a exigência de superação do paradigma tradicional. Obviamente, obstáculos surgem.

Inserido no tema guerra as drogas e acordo criminal, ambos provocadores em alguma medida de exclusão social, sendo possível caracterizá-los figurativamente como parceiros de igual destino, não é surpresa constatar que a doutrina e a jurisprudência se resignem a seguir os conceitos de sempre. O acordo criminal em matéria de drogas, que poderia ser manejado para impedir a exclusão social, acaba por trazer para dentro da persecução penal a prática excludente de sempre.

Não surpreende que juízes admitam e promotores pleiteiem em nome da economia processual que o acordo criminal³⁷ seja efetivado perante o juiz, violando-se a disposição legal ao trazer

³⁷ Sobre a dogmática do acordo de não persecução, conferir: Vasconcelos (2022).

o magistrado para a cumplicidade do conteúdo. A importante disposição legal que determina que deverá ser realizada a audiência entre as partes muitas vezes é feita letra morta.

De igual modo, a realização de audiência de confirmação do acordo tem sido ignorada em favor da economia processual e da celeridade, com o juiz criminal tão somente homologando o acordo escrito apresentado pelas partes (isso quando o acordo é feito pelas partes, conforme prevê a legislação).

Na mesma toada, não é incomum que o acordo criminal seja utilizado para evitar que seja constatada uma nulidade da persecução penal. O acusador, em vez de promover o arquivamento na condição de observância da legalidade, busca sub-repticiamente forçar um acordo, e o investigado, na condição de fragilidade, muitas vezes aceita a imposição.

Quanto ao papel do juiz, este deve, em audiência de confirmação do acordo e constatando a flagrante nulidade, deixar de homologar o acordo e, se for o caso, trancar a investigação. Porém, o que se faz corriqueiramente é deixar o acordo fluir em prol de interesses que não são ligados ao devido processo penal. Basta indicar a homologação de um acordo ligado às drogas em que há a flagrante demonstração da invasão domiciliar sem qualquer esboço de justa causa.

A par do que se narrou, acredita-se que a questão mais grave é a do exame pelo acusador a respeito da exigência de que o acordo seja necessário e suficiente para a prevenção e a repressão do crime. Há um evidente abuso praticado pelos promotores, que, sem uma fundamentação explicitada e concreta, apenas dizem que o tráfico de drogas não cabe no acordo porque este não é adequado para o crime. Note-se que a exclusão social espalhada pela guerra às pessoas envolvidas com as drogas é transportada para contaminar o devido processo penal em que, em tese, o acordo criminal é admissível. A subjetividade autoritária acaba se impondo.

Nessa situação, é necessário romper com conceitos que partam da premissa de que cabe ao Ministério Público (MP) a não realização do acordo. Ora, não estamos no campo cível, em que teoricamente impera a igualdade. Há pessoas sendo perseguidas penalmente. Consequentemente, se a legislação abriu espaços de consenso penal e não estabeleceu vedação, não pode a arbitrária vontade punitiva prevalecer.

Defende-se que o tema deve ser efetivamente enfrentado pelos tribunais para se caminhar no sentido de que a não propositura do acordo criminal com fundamentação exauriente deve ter a solução por meio da rejeição da peça acusatória, porquanto a não propositura do acordo criminal adequadamente previsto em lei se constitui em falta de condição de procedibilidade. Repita-se, somente para os casos em que não há fundamentação concreta e individualizada da razão de não se oferecer a proposta.

Poder-se-ia dizer que existe a possibilidade de recurso administrativo para o próprio MP, contudo, é difícil negar o sentido corporativo dos resultados de tais reclamações, ainda mais quando se constata que a orientação do não acordo vem da própria chefia.

A continuar com o curso da correnteza, os “prendam os suspeitos de sempre” se repetirá. Se antes eram a mendicância e a vadiagem, hoje o combate às pessoas envolvidas com as drogas faz esse papel torpe de limpeza social, e isso se estende com a naturalização da falta de propostas de acordo criminal, o que retrata mera projeção subjetiva da periculosidade, do impuro social. Cabe ao Judiciário, na função de guardião dos direitos fundamentais, fazer valer a legislação e dar efetividade ao acordo criminal em que a questão das drogas é discutida, com ênfase no acordo de não persecução penal.

Referências

ALEXANDER, M. *A nova segregação: racismo e encarceramento em massa*. São Paulo: Boitempo, 2017.

BATISTA, N. A violência do Estado e os aparelhos policiais. In: NASCIMENTO, A. *et al. Discursos sediciosos: crime, direito e sociedade*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997. p. 150.

BAUMAN, Z. *A vida para o consumo: a transformação das pessoas em mercadorias*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BIZZOTTO, A. *A mão invisível do medo e o pensamento criminal libertário*. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

COUTINHO, J. N. M. *Observações sobre os sistemas processuais penais: escritos do Prof. Jacinto Nelson de Miranda Coutinho*. Curitiba: Observatório da Mentalidade Inquisitória, 2018. v. 1.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEBORD, G. *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

MBEMBE, A. *Necropolítica*. São Paulo: N-1, 2018.

MORIN, E. *Rumo ao abismo? Ensaio sobre o destino da humanidade*. Tradução Edgard de Assis Carvalho e Mariza Pessari Bosco. Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 2011, p. 25.

SILVA, D. F.; BIZZOTTO, A. *Acordo de não persecução penal*. Belo Horizonte: Dialética, 2020.

VALOIS, L. C. *O Direito Penal da guerra às drogas*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

VASCONCELOS, V. G. **Acordo de não persecução penal**. São Paulo: Ret., 2022.

VIRILIO, P. *A inércia polar*. Lisboa: Dom Quixote, 1993.

ZACONNI, O. *Indignos de vida: a forma jurídica da política de extermínio na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

Fabiana Barreto

(RELATORIA EXTRAÍDA DA PALESTRA DISPONÍVEL NO CANAL DO YOUTUBE DO CNJ)³⁸

Dando seguimento ao painel, a promotora de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT), Fabiana Barreto, retoma a fala de Bizzotto quando se refere aos operadores do direito como capitães do mato que estão na tentativa de evitar o mal maior. Para ela, enquanto uma estudiosa do tema das alternativas penais, é importante partir do pressuposto de se entender como parte do sistema, mas com a pretensão de lançar sementes que fomentarão a possibilidade de transformação. Dialogar com o tema das drogas em interface com as alternativas penais, em especial no que diz respeito aos acordos que vêm sendo possibilitados pela legislação brasileira, é partir do entendimento de que o movimento das alternativas penais, conforme um dos princípios básicos previsto nas Regras de Tóquio, não pode ser contrário à espera de um julgamento favorável à descriminalização.

Diante dos dilemas do Ministério Público (MP), a missão de ser promotor de Justiça não pode estar atrelada à visão de que ele seja o perseguidor, pois muitas vezes esse entendimento se dá em função da falta de compreensão do papel do promotor. Para além do controle externo da atividade policial, como está dito no etos da profissão, a intenção e a missão de um promotor de justiça é promover a justiça.

Na perspectiva da painelistas, a justiça se promove com paradigmas que passam pela reparação, pelo perdão, pela conciliação e pela restauração. A justiça não está atrelada à busca de sofrimento. Para ela, não há nenhuma coerência teórica e principiológica nessa busca pelo sofrimento. O promotor, além da reparação, deve primar pela responsabilização, não resumindo sua prática à lógica da punição e condenação, que seriam pressupostos equivocados de atua-

³⁸ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=C8nMUmglbL0>

ção. Ademais, é necessário que essa prática encontre formas para equilibrar eventuais abusos ou excessos, sendo toda decisão, bem como os atos do MP, submetida ao controle do Sistema de Justiça.

Feitas essas considerações iniciais, Fernanda apresenta o principal ponto nevrálgico da discussão sobre a questão das drogas e o acordo de não persecução penal (ANPP), que, a seu ver, precisa ser debatido profundamente e amparado por uma política pública de forma comprometida, apontado pela questão do pequeno traficante. Sabe-se das divergências do ponto de vista doutrinário e jurisprudencial envolvendo a aplicação do ANPP para os pequenos traficantes, no entanto, o foco da explanação é apresentar uma perspectiva pragmática, uma perspectiva política de uma realidade que bate na porta do MP no anseio pela atuação dos capitães do mato. Outrossim, o clamor das vítimas e da mídia é um dos fatores que influenciam a atuação do MP quando o assunto é a pequena traficância. Por questões muito particulares envolvendo conflitos familiares e comunitários que aumentam a violência local, conseqüentemente, ocorre o aumento da expectativa pela neutralização, que, muitas vezes, é traduzida no anseio pela prisão.

Para a promotora de Justiça, quando se tem a possibilidade de fazer um ANPP, sobretudo no cenário posto de divergência de entendimentos, os operadores do Direito que se propõem a acolher e oferecer o acordo muitas vezes lidam com a pressão e as cobranças vindas de um clamor social a respeito daquele caso. Somadas a isso, eventualmente, as decisões podem trazer, inclusive, prejuízos pessoais.

Especialmente nos casos da pequena traficância, a necessidade de entender um pouco mais da realidade concreta e dos problemas reais que rondam o clamor social poderia minimizar os efeitos desse enfrentamento. Nesse ponto, ela destaca que o papel de um mediador que acolhesse o caso e compreendesse as demandas locais poderia subsidiar uma decisão de denúncia ou manifestação do pedido de prisão provisória. Para Fabiana, a fragilidade de informações reais e o acesso precário aos dados do fato podem impactar a decisão e, conseqüentemente, os impactos do retorno de uma pessoa para o convívio de uma *“mãe que sofre com sua violência”* ou *“uma comunidade apavorada com a sua permanência no território”*. O acesso ao fato pode promover melhores acolhimento e encaminhamento das demandas das partes.

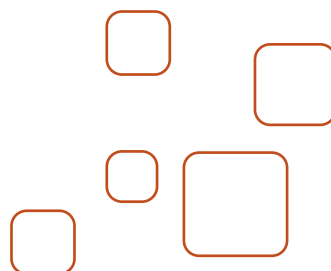
A precariedade de mecanismos que auxiliem o MP nessa decisão fragiliza a política pública, tendo em vista que há 20 anos o Sistema de Justiça vem se estruturando na tentativa de implantar e consolidar as alternativas penais enquanto política pública, embora poucos estados tenham avançado nessa política, marcada pela transitoriedade de servidores que não têm carreira prevista e vulnerabilizada por profissionais contratados que ficam à mercê do momento político e das trocas de governo.

Outro fator que reforça esse cenário, conforme aponta Barreto, é o baixo investimento nas alternativas penais, tomando como exemplo o percentual irrisório investido nessa política. Muitas

iniciativas de sucesso no campo das alternativas penais têm sido fruto de esforços individuais de pessoas que tratam a pauta como bandeira de vida. Para a painelistas, é preciso tratar o tema com a devida seriedade, com a perspectiva real de fazer que os métodos de capitão do mato sejam cada vez menos invasivos, a fim de eliminar a concepção dessa figura. Para isso, ela destaca que é preciso voltar o olhar para a prática em detrimento da teoria absoluta, atendendo ao chamado de uma realidade que clama pela mudança de paradigma, pela transformação dogmática, tendo em vista que há séculos se denunciam a falência da prisão e seu fracasso.

Fabiana se utiliza da *metáfora da fenda*, em que os problemas no campo das alternativas penais seriam representados por um muro intransponível, mas que é possível lançar frestas para que, aos poucos, esse muro possa ruir. Apesar de visivelmente parecer intacto e impecável, lançar sementes para que o muro se torne ruína é possibilitar um olhar atento às práticas que permitem que os agentes públicos se sintam menos vulneráveis no momento da aplicação de uma pena diferente daquela que o clamor social aprendeu a entender que seria a melhor.

Finalizando sua exposição, a promotora aponta outras saídas para superar o cenário a partir da problematização do pouco uso que se faz dos dados dos baixos índices de reincidência no cumprimento das alternativas penais como argumento para sua aplicação. Seu baixo grau de convencimento, para ela, impede reformas mais ousadas no campo legislativo, além de fortalecer o discurso punitivista sustentado por muitos operadores de Direito. O olhar para a realidade pode auxiliar o Sistema de Justiça Criminal a encontrar caminhos de diálogo entre a sociedade e os juristas na busca de um Direito Penal e uma justiça criminal que cause menos dor, menos sofrimento e que não reproduza um ciclo de desigualdade social.



PAINEL 7:
DESCRIMINALIZAÇÃO E DROGAS –
EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS
E DESAFIOS NO BRASIL



DESCRIMINALIZAÇÃO E DROGAS: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E DESAFIOS NO BRASIL

Data: 15 de setembro de 2023, das 16h00 às 18h00

Mediação: Frederico Montedonio Rego

(juiz auxiliar da presidência do CNJ)

Painelistas:

Guillermo Garat (jornalista, autor de Marihuana y otras yerbas: prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay)

Leonel G. Postigo (diretor de relações internacionais do Instituto de Estudos Comparados em Ciências Penais e Sociais)

Diego Zysman (advogado e professor da Universidad de Buenos Aires e da Facultad de Palermo)

Milena Soares (técnica de desenvolvimento e administração do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)

Para a condução dos trabalhos, Frederico Montedonio inicia sua fala evidenciando a polêmica em torno do tema que atualmente está em discussão no Supremo Tribunal Federal (STF). Para ele, a possível redução da incidência do Direito Penal na pauta de drogas representa uma questão multidisciplinar que envolve aspectos culturais, sociais e econômicos, destacando que a resposta penal dada a esse fenômeno tem sido disfuncional e produz resultados bastante desalentadores para quem pensa em termos de saúde pública e, também, sob o aspecto da prevenção.

Montedonio aponta dados irrisórios no controle das taxas de criminalidade, representadas, hoje, por mais de 25% da população prisional brasileira presa em razão de crimes relacionados à Lei de Drogas. O número espantoso aponta a necessidade de percorrer esse caminho e pensar nesse problema por um outro prisma, com outras abordagens e alternativas.

Guilhermo Garat

(TEXTO DE AUTORIA PRÓPRIA)

UMA ÁRVORE CHAMADA DROGAS E UMA FLORESTA DE ALTERNATIVAS SOCIAIS NECESSÁRIAS

Sou jornalista há 23 anos. Há dez anos trabalho na América Latina pesquisando sobre pessoas, territórios e drogas. Porque droga sem contexto não é nada. Gosto de ver as chamadas drogas não como uma coisa abstrata ou maléfica, me interessa a interação entre o discurso social das drogas e pessoas, camponesas, usuárias, servidores públicos, academia, especialistas, gosto de ouvir falar de drogas. E falo, escrevo sobre drogas com uma perspectiva de direitos humanos.

Onze anos atrás publiquei um livro sobre a proibição das drogas no Uruguai nos últimos 100 anos da fiscalização de drogas. O livro nasceu de uma matéria. Em 2011, visitei uma cadeia de mulheres para entrevistar uma senhora, Alicia Castilla, de 67 anos, presa porque tinha umas plantas de maconha em sua casa. Foi um caso muito debatido no Uruguai, porque o uso de maconha é descriminalizado desde 1973. Então, comecei a perguntar, visitar arquivos do congresso, do governo e outros. Queria saber quais foram os argumentos para proibir e penalizar as drogas. Os únicos que encontrei foram preconceitos e ausência de fundamentos de base científica. Depois da publicação do livro, eu fiquei como especialista, mas não porque eu seja um verdadeiro especialista, minha conclusão é de que a sociedade sabe pouco de drogas.

A regulamentação da maconha no Uruguai, que completou dez anos, permitiu um mercado legal, melhorando o acesso seguro a um produto de qualidade fitossanitária. Não há mais consumo da população desde o início da regulamentação, também não houve mais esquizofrenia ou aquelas doenças temidas. O tabu caiu, as famílias podem falar de maconha. Falar em família é um dos maiores logros da regulamentação. Há uma indústria legal com milhares de trabalhadores e investidores criando uma economia. O Uruguai exporta maconha para vários países. Há muitos benefícios.

Três anos atrás comecei a trabalhar como editor, mentor, jurado e, em 2022, como coordenador de mentores no Fundo De Novas Narrativas sobre Drogas, sobre comunidades afetadas pela chamada guerra contra as drogas na América Latina. O Fundo é da Fundação Gabo, a fundação que o escritor Gabriel García Márquez deixou funcionando na América Latina para discutir, aprender e, sobretudo, praticar jornalismo da melhor qualidade possível.

Editamos um livro com várias matérias em profundidade sobre a maioria dos países latino-americanos. No capítulo sobre o Brasil, os jornalistas acharam uma relação problemática, tóxica, uma história de omissões e desrespeito com pessoas destituídas, com mulheres pobres encarceradas, com falta de pesquisa científica, com penalização, hoje, felizmente em debate no Brasil.

A penalização no Brasil, além de resultar em injustiças e atrocidades, tornou possível um novo tipo de intervenção em drogas: esquadrões parapoliciais ou "para-saúde" que sequestram usuários de drogas, tachados de problemáticos por seus cônjuges ou sua família, internados em "comunidades" militares ou religiosas, sem nenhuma proteção ou garantia médica para o usuário ou suas famílias, que pagam o que não têm para que um ser querido se "reabilite" – já sabemos que ninguém entra nos eixos num lugar assim.

Como foi que o lugar do cuidado à saúde foi ocupado por um comando, um delivery de sequestradores de jovens? Onde estão os doutores? Por que deixamos a saúde de nossa população em mãos criminosas? Não acontece só no Brasil.

Há uma generalizada injustiça terapêutica na América Latina. Qual é o futuro de quem não pode aceder a serviços médicos, psicológicos e comunitários de qualidade? Em linhas gerais, os usuários de drogas, majoritariamente, não têm atenção à saúde; se não fazem abstinência, não têm acesso à saúde. E isso é também uma injustiça.

O que tem isso a ver com as alternativas penais debatidas aqui? Acho que tudo. As alternativas têm de ser centradas nas pessoas, nas comunidades e suas necessidades, e não nas necessidades ou discursos políticos, e por isso devem ser integrais. Alternativas penais, mas também alternativas de saúde comunitária, alternativas na formação dos profissionais que trabalham com drogas, alternativas de oportunidade de desenvolvimento, de educação, esporte, de ócio, de horizontes, de inserção social real e efetiva.

A despenalização no Brasil tem desafios que ultrapassam o jurídico e suas fronteiras. Eu, que gosto de ouvir falar de drogas na América Latina, gostaria de falar no Brasil sobre o Paraguai.

Em 2015, trabalhei dois meses no Paraguai, conheci os camponeses da maconha. A droga para as famílias camponesas paraguaias é o Diabo. “A erva maldita”, assim chamam os mesmos camponeses que a cultivam. “A erva maldita” paga a educação de seus filhos, a moto, o telefone, os arranjos da casa ou da fazenda familiar.

A maior porção da maconha produzida no Paraguai é fumada no Brasil. Essa normalização do consumo no Brasil mudou a lógica econômica daquelas famílias camponesas, cerca de 20.000, de acordo com dados oficiais, no coração do Paraguai, a apenas 20 horas de carro da Praça dos Três Poderes, em Brasília. Com a normalização brasileira do uso da maconha, as centenárias tradições camponesas paraguaias mudaram. O jovem conseguiu a independência econômica antes de seus pais, por exemplo. As magras terras indígenas demarcadas foram e ainda são invadidas por criminosos impunes.

Até o Estado, historicamente ausente, chegou quando começaram a cultivar maconha em larga escala, há 30 anos. O Estado chegou na forma de fuzis, helicópteros, subornos, ameaças. Isso também perturbou outras lógicas, por exemplo, a educação. Ao voltar das aulas, que também foram assediadas por helicópteros e soldados, crianças começaram a ter medo de que seus pais deixassem a casa, que ficassem presos ou foragidos na floresta.

O pai não é um criminoso, é um trabalhador, um analfabeto produtivo, me diz um professor, um agricultor médio de uma área rural sem nenhuma ligação comercial com mercado legal sustentável algum. Mas é um território bem perto do crime organizado. Eu os vi. Eu vi um carro grande com vidros polarizados, dirigido devagar por um cara de óculos pretos, num povoado calado, triste, de terra vermelha. São os únicos que compram a produção das famílias camponesas com dinheiro na mão.

Francisco Thoumi, um economista colombiano de 80 anos, dos anos 1980, começou a tentar explicar o perigoso crescimento do crime organizado na Colômbia. Um grupo de pesquisadores do Banco Mundial, onde ele trabalhava, estudou toda a rede do negócio de drogas de tráfico ilícito. Ele relata que o grande problema colombiano não são as drogas. O conflito colombiano é um conflito não resolvido com a história, marcado pela histórica resolução sangrenta dos conflitos, pela impossibilidade de desenvolvimento das comunidades segregadas.

Os conflitos que nossa sociedade não resolve são o campo ideal das economias ilícitas. O papel do tráfico de drogas ilícitas é a chave que os meninos têm para se desenvolver. Triste, mas verídico.

Os grandes negociantes das drogas não são penalizados. São aqueles que têm os mais finos advogados e contadores e um exército de empresários para lavagem de dinheiro, contam com diversas e compartimentadas divisões de comandantes para ordenar desde o tráfico internacional até a maracutaia.

Às vezes algum soldado da infantaria, algum ajudante, cai. Mas são os jovens marginalizados, longe dos benefícios da renda legal, aqueles na cadeia que, pela rentabilidade do negócio e pelo grande exército de pessoas sem oportunidades para constituir uma família, sem apelar ao dinheiro fácil e

rápido, hipotecam seu futuro e seu presente por quase nada – 62% dos jovens na América Latina trabalham na economia informal.

Drogas são circunstâncias, complexidades, a história mal resolvida, a economia desigual dos territórios e das pessoas. Drogas são conflitos não resolvidos deixados de lado, sob o tabu, em nome da luta contra as drogas.

Droga é uma simplificação que procura explicar tudo sem explicar nada, além de confundir a população, políticos, jornalistas e funcionários públicos, sobre a questão de fundo dos problemas sociais.

Quando a mídia, os políticos, juízes ou fiscais e outros atores com poder de palavra massiva fazem uma interpretação sistemática do que as drogas são e quais são seus efeitos na sociedade, começo a entender o que se diz quando se fala sobre drogas. Sejam claros: na maioria das vezes se fala delas sem pesquisa, sem evidência científica, mas com um perigoso e enganoso senso comum, o menos comum de todos os sentidos.

No Uruguai, quando tivemos a discussão sobre a regulamentação da maconha, não havia muitos opositores. O maior opositor foi o preconceito, o lugar comum da população: medo, tabu, desinformação, desconhecimento. Depois de regulamentada a maconha, a percepção social mudou, estando mais favorável a que o estado seja quem dê garantias para os usuários e para a sociedade de que o negócio seja feito legalmente.

As drogas terminam sendo uma bolha conceitual que despersonaliza os seres humanos, suas particularidades, seus conflitos históricos e sociais. As drogas, assim ditas, são um discurso, uma guerra, uma forma de intervenção. Milhares de pessoas estão presas por um discurso. Qual é o crime? Quem foi morto? Quem foi intoxicado? O princípio da proteção da saúde da população em nossas Constituições, em relação às chamadas drogas, foi longe demais.

Seu dano é maior que os potenciais efeitos negativos de um uso não responsável e sem informação. A 50 anos do Acordo Sul-americano de Estupefacientes, que modificou as leis sul-americanas, precisamos fazer contas. Quais foram os resultados?

O que dizem os dados epidemiológicos? Os dados epidemiológicos na América Latina marcam que as drogas e o tráfico ilícito não têm uma incidência na comorbidade ou nas causas de morte.

Os únicos dados que conhecemos são dados de, tristemente, pessoas presas e apreensões policiais, quilos, gramas. O que dizem? A quem falam esses dados? Por que arriscamos cada vez mais recursos humanos e materiais e os resultados são cada vez mais desastrosos? Temos mais grupos criminosos, mais penetração em áreas sensíveis, mais corrupção.

Sim, há que despenalizar, mas as drogas são apenas a ponta do iceberg de um problema muito mais complexo.

Por que temos de despenalizar? Porque não há evidência de que o uso, o consumo e o abuso baixaram ao longo do tempo com essas leis, essa fiscalização unidirecional, essa forma de pensar

um assunto multifacetado a partir de uma perspectiva somente punitivista que intensifica a segregação, a violência, a corrupção, abaixa o preço das drogas, que jura controlar, espalhando seu cardápio pelo mundo para satisfazer uma demanda bombante.

Devemos criar, pesquisar alternativas epistemológicas. Criar indicadores e dimensões sobre a efetividade das políticas públicas sobre drogas. Chegou o momento de inovar, de demonstrar que podemos.

E, já que falei tanto, vou dar mais um passo. As drogas devem ser reguladas. Se nossos estados não regularem, não se preocupe, o crime organizado vai organizar o negócio. Há uma discussão interessante com a cocaína na Colômbia atualmente. Porque é uma contradição dizer para a população que o uso de drogas não é punível, sem dispor da chave para o acesso à substância. Imaginem as repercussões de uma legislação assim para a cerveja.

No Uruguai, a última ditadura descriminalizou o uso de todas as drogas de tráfico ilícito internacional em 1973. Mas foi uma descriminalização que seguiu castigando usuários de drogas, e segue até hoje. O Direito Penal, sem alternativas, tornou-se bem mais seletivo que antes para punir. A quem castigou? Pobres. A quem ainda castiga? Usuários de pasta base de cocaína marginalizados, cujas penas se elevaram, ao mesmo tempo que se regulamentou o comércio legal da maconha.

A droga é também um conjunto de políticas comuns na região. O que o Brasil fizer será muito importante para a América toda. No Paraguai, defende-se a regulação da maconha, mas muitos concordam que, se o Brasil não coopera, o Paraguai não poderá legalizar. E, se o Brasil regular a maconha, o que acontecerá com aqueles camponeses? Falar de drogas é, também, falar do acesso à terra e seus conflitos.

Às vezes, os debates sobre drogas são ultraespecializados e afastados das populações destinatárias das políticas. Especialistas debatem sobre drogas, mas se esquecem, ou indiretamente têm medo, de falar com o destinatário de política pública. Nenhuma reforma é possível sem os usuários, suas perspectivas e necessidades.

As drogas são uma expressão polissêmica, e devemos conhecer quem fala de drogas para entender o que quer dizer.

Droga não existe sem contextos, territórios e sem pessoas e suas circunstâncias. Circunstâncias complexas, ainda com lacunas explicativas para a sociedade e especialistas, cercadas de contradições.

A despenalização da maconha é um passo certo. Mas, depois de despenalizado, como é que o estado vai garantir o acesso ao usuário? O que acontece com outras drogas? A normalização no Brasil e no mundo segue avançando com outras substâncias.

Sei muito bem que avançar nessas questões exige um temperamento político muito especial e um equilíbrio quase impossível. O discurso sobre as drogas enfrenta um grande problema: está centrado na árvore chamada drogas, mas não está centrado na floresta de diversidade social.

A árvore das drogas é uma simplificação da mídia e de especialistas, é um discurso que faz parte da disputa eleitoral. A floresta aparenta ser complexa demais para o debate público. Assim, a base de discussão em todo o mundo é chata.

Por isso é que celebro toda aquela instância que permita debater e avançar para uma sociedade mais empática, cujo desenvolvimento pessoal e comunitário não seja servir criminosos para ter uma vida digna.

Muito obrigado.

Leonel G. Postigo

(RELATORIA EXTRAÍDA DA PALESTRA DISPONÍVEL NO CANAL DO YOUTUBE DO CNJ)³⁹

Dando sequência ao painel, Leonel Postigo introduz sua apresentação dizendo da importância de projetos que abordem a questão das drogas sob outro paradigma, tendo em vista a realidade que a América Latina e o Brasil vivem em matéria de seletividade penal. Ele propõe abordar a situação das políticas de drogas e a seletividade penal na América Latina a partir de três grandes perguntas:

1

Em que medida o debate sobre a política de drogas, especialmente a partir da perspectiva da descriminalização, de alguma forma impacta a reforma da justiça penal ou criminal?

³⁹ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9MXt471-yV0&t=523s>

2

Numa perspectiva comparada, como as experiências de descriminalização contribuíram para uma justiça penal mais cidadã?

3

Quais benefícios podem ser oferecidos pelas medidas de responsabilização ou mesmo as medidas alternativas à prisão para que repensemos as políticas de drogas?

Inicialmente, Leonel questiona a forma como as discussões sobre as políticas de descriminalização de drogas impactam a reforma da justiça penal, trazendo a contextualização de que essas reformas, nas últimas décadas da América Latina, há praticamente 30 anos, geraram um cenário que poderia ser chamado de alternatividade ao processo tradicional a partir da regulamentação de novas formas para a resolução dos conflitos e o cumprimento das sentenças punitivas. O painelistas destaca que há alguns autores que tratam de um terceiro ponto no âmbito da alternatividade, considerando a descriminalização primária como algo que sempre representou uma tendência muito forte para um número importante de delitos ou de crimes que poderiam ser chamados de delinquência de bagatela. Nesse sentido, temos alguns delitos vinculados às drogas que começam a ser desconsiderados, seja por mecanismos discricionários do próprio Ministério Público (MP) ou mesmo de maneira direta pelas penas ou alternatividade.

Há, ainda, outras mudanças processuais penais que ele classifica como *soluções alternativas para o processo penal*, e neste grupo se destacam os acordos de declaração e a suspensão condicional do processo, que têm se consolidado como uma tendência generalizada na região, inclusive em países como o Brasil ou mesmo na Justiça Federal da Argentina, que ainda hoje conta com modelos mistos ou modelos de inquisição direta.

Na maioria dos casos, segundo Postigo, os códigos processuais penais assumiram um compromisso de elevar os níveis de produtividade do sistema e, também, de satisfação daqueles que o atendem. Portanto, para a primeira pergunta – Em que medida a política tem impactado na reforma da Justiça Penal? –, ele afirma que houve um impacto da política na determinação direta, e

esta está condenada a um dos objetivos centrais da reforma penal, qual seja, orientar todos os recursos humanos e materiais para a perseguição das grandes estruturas de mercado e evitar que o sistema continue se ocupando de casos individuais, mesmo que, em termos jurídicos, sejam muito pequenos como são alguns dos delitos de drogas, particularmente aqueles que são perpetrados para consumo pessoal. Então, para a primeira pergunta, ele afirma que, sim, existe um impacto direto, mas isso não resulta em um problema já resolvido, mas em um desejo de que seja alcançado o objetivo da reforma da justiça penal.

O painalista segue com suas perguntas geradoras, apresentando o segundo ponto: sob uma perspectiva comparada, essas experiências de descriminalização de alguma forma contribuíram para uma justiça penal mais cidadã? Nesse aspecto, ele afirma que, se por um lado as opções alternativas ao processo penal vêm apresentando uma longa trajetória histórica sobre todos os modelos anglo-saxões, em nossa região elas ainda são opções ou alternativas infantis ou adolescentes, por exemplo, na América Latina, onde elas ainda estão em busca de um espaço e, em grande medida, são pouco empregadas. Leonel relaciona essa constatação ao contexto vivenciado em nossa região, onde, segundo ele, experienciamos a precarização do trabalho e uma visão pouco preocupada com o direito das partes envolvidas. Para ele, a primeira reação dessas experiências de descriminalização tem sido reações voltadas mais à desconstrução de um sistema, atendo-se menos às respostas para o dilema de como reparar de maneira verdadeira o dano que tem sido produzido pelas escolhas atuais.

Em seguida, Leonel apresenta algumas estatísticas produzidas por esse sistema no primeiro momento das reformas, ou seja, na década de 1990 e início dos anos 2000. Os estudos evidenciaram, a partir dos julgamentos analisados, que 57% das pessoas julgadas tinham sido detidas em flagrante, ou seja, mais da metade dos julgamentos eram oriundos de crimes em flagrante e, muitas vezes, deveriam tramitar por meio das experiências de descriminalização, a partir da aplicação de penas alternativas ou até mesmo um julgamento abreviado que traria celeridade ao processo. Postigo relata que, nos últimos anos, apesar de presente a função de descongestionar o sistema, há algumas experiências exitosas que vêm sendo consolidadas nos tribunais, a exemplo dos Tribunais de Tratamento de Drogas do Chile, onde estão utilizando a suspensão condicional do processo com a finalidade de que os imputados ou acusados que apresentem algum tipo de consumo problemático de drogas possam ser submetidos a uma regra de comportamento e optar por um tratamento de reparação da sua situação.

É importante ressaltar esse tipo de iniciativa para que seja possível redirecionar a finalidade das alternativas penais para o tratamento do conflito original da pessoa que foi acusada, a fim de garantir uma resposta satisfatória para sua circunstância problemática e, também, propiciar sua reinserção na sociedade. Ademais, ele aponta que propostas como essa provocam o olhar para algo que deixamos um pouco de lado: a expectativa e o olhar para a vítima. Para ele, isso pode gerar resultados concretos, eficientes e fundamentalmente pacíficos por parte do sistema de justiça penal que não necessariamente são orientados para a simples aplicação do poder punitivo.

Portanto, respondendo à segunda pergunta, experiências como essas estão contribuindo para pensar possibilidades de descriminalização e a saída via alternativas penais. Para ele, além da função “descongestionadora”, essa prática pode servir como um modelo que produz ferramentas para que a pessoa acusada por alguns delitos de drogas possa assumir a responsabilidade da questão e se envolver em um processo de tratamento e recuperação.

Em relação à terceira pergunta, acerca dos benefícios que as medidas alternativas podem oferecer para repensar as políticas de drogas, Leonel destaca existirem vários enfoques para explicar os benefícios que os sistemas processuais deveriam adotar, desde as decisões de regulamentação até o emprego de alternativas penais. Postigo ressalta que, no Brasil, por ser um país que pouco se serve das alternativas penais no sistema de justiça criminal, estatisticamente ela se apresenta como uma ferramenta de infrautilização e de baixo emprego. A partir dessa condição, Postigo apresenta dois tipos de focos complementares com relação aos benefícios dessas medidas, a partir do modelo de justiça criminal, e outro, a partir da realidade cotidiana, ou mesmo a práxis institucional.

Dito isso, o painelistas afirma que a partir dos modelos de justiça é possível encontrar uma justificativa bastante profunda para a necessidade das alternativas penais, sabendo que a substituição do sistema inquisitivo pelo adversarial significa a substituição de um modelo autoritário por um modelo democrático. Atualmente existem diferentes tradições, por exemplo, as tradições que se baseiam na concepção do delito e o que isso representa em um processo penal, e outra que concebe o conflito para além do cometimento de um crime. A partir dessa segunda concepção, quando uma pessoa infringe uma norma, procura-se tratar o conflito que subjaz atrás do conflito e, assim, concentrar os esforços e toda a lógica de funcionamento da justiça penal direcionada à resolução dos conflitos. A lógica para qual as alternativas penais foram pensadas deveria, pois, funcionar como uma ferramenta de “gestão de conflitividade” e entrega de respostas satisfatórias para as partes.

Por outro lado, Leonel apresenta um segundo nível de aproximação que deveria estar vinculado ao funcionamento real dos sistemas processuais penais e, de fato, instalar um sistema acusatório que suponha abandono do princípio da legalidade processual. Ele ressalta que abandonar o princípio da oportunidade por meio de um conjunto de faculdades discricionais que são notórias oferece ao Ministério Público (MP) a tomada de decisão político-criminal em relação aos casos sobre os quais ele decidirá fazer uma investigação ou aplicar uma alternativa penal.

Para finalizar, Postigo ressalta a importância de pensar as políticas de descriminalização, particularmente para os delitos relacionados às drogas, a partir da lógica de um sistema processual penal que seja democrático, que busque dar a devida atenção às grandes estruturas de mercado, em detrimento do foco nos delitos individuais, que são considerados de bagatela ou ínfimos. Para ele, nesse sentido, poder-se-ia adotar categorias de estruturas criminais bastante definidas em que o MP deve concentrar-se, ou pelo menos, dessa forma, pensar em uma política

que descriminaliza ou seleciona de maneira inteligente. Isso significa fortalecer o MP para que ele tenha a capacidade de organizar uma política criminal orientada às demandas da sociedade com participação do cidadão, redirecionando os esforços não para uma missão ingênua de combater a criminalidade, mas com uma visão político-criminal que se torne responsável por coibir os crimes das grandes estruturas de mercado.

Diego Zysman

(TEXTO DE AUTORIA PRÓPRIA)

POPULISMO PENAL, SUPERPOPULAÇÃO E DROGAS

1. Populismo punitivo e populismo penal

Populismo punitivo" e "populismo penal" são conceitos relacionados à sociologia da punição com grande desenvolvimento nas últimas décadas para pensar em maior severidade nas leis, a existência de uma reivindicação de punitividade por parte da população e a superpopulação nas prisões (Bottoms, 1995; Pratt, 2005; Roberts; Hough, 2013; Garland, 2018; Sozzo, 2018) – com diferenças de peso entre autores.

O conceito específico de populismo em suas duas vertentes esteve especialmente associado ao rápido crescimento da população carcerária (superpopulação) nos Estados Unidos e em alguns países europeus e latino-americanos (entre outros), embora existam pontos de encontro e diferenças quando se trata de explicar sua origem, sua extensão geográfica, atitudes públicas e o papel dos políticos e dos meios de comunicação social.

O populismo penal, em termos simplificados, orienta-se no sentido de apelar para fazer o que se diz que as pessoas pensam, mandam e querem sobre o crime e uma punição (e, apesar das discussões entre autores que consideram que as reivindicações nem sempre são direcionadas para maior severidade penal, muitos consideram que isso resulta sempre em maior punitividade).

Daqui surgem várias questões centrais para tentar compreender a realidade penal: a política canaliza as reivindicações reais, canaliza aquelas que sinceramente acreditam serem reivindicações reais ou são construídas para os próprios interesses sem se preocupar com os verdadeiros desejos do povo? Nesse caso, destaca-se a importância do punitivismo para o sucesso na competição eleitoral como uma característica da política nas últimas décadas.

Acompanhando essas mesmas questões, alguns autores centram-se especialmente em destacar a desconfiança pública da população nos políticos, na justiça e nas respostas do Estado como condição de possibilidade destas novas reivindicações de severidade.

De qualquer forma, essas abordagens levantam um consenso de que no populismo emerge a importância do bom senso e da linguagem “clara” para lidar com o crime e a punição, e as demandas populares do “homem comum” para criticar o establishment político, os especialistas, a pesquisa científica, estatísticas criminais e profissionais do sistema penal como respostas distantes ao que as pessoas realmente procuram e às respostas do sistema penal.

Também foi destacado em que a mídia (anteriormente apenas jornais e TV e, agora, muitos outros espaços de comunicação) se transformou nestes anos: mais sensacionalismo e cruzadas contra o crime e mais punitividade, e nesse populismo as vítimas (ideais) exigem penalidades em certas políticas sem provas de sua eficiência.

Deve também ser destacado que as políticas contra a criminalidade relacionada com a droga são exemplos proeminentes desse populismo/punitivismo penal. A guerra contra o desenvolvimento das drogas ocorreu no mesmo contexto dos dois primeiros debates sobre o populismo penal/punitivo. Dessa forma, os crimes violentos, os crimes sexuais e os crimes relacionados com drogas: (a) atraem muita atenção da mídia; (b) associam-se a uma série de comportamentos muito diversos identificados como tráfico de drogas; e (c) aumentam a mídia e a indignação da população com o crime (por exemplo, roubos, agressões, violência e vícios).

Soma-se a isso, também, o sentimento de que não existe um programa especializado contra as drogas e que a população exige do Estado soluções rápidas e imediatas que as investigações criminológicas dificilmente proporcionam.

Contudo, face a essas exigências, as ideias de senso comum da população aparecem hierarquizadas (ao contrário ou face às evidências científicas) e, nesse contexto, são sugeridas certas afirmações duvidosas, tidas como indiscutíveis:

- a) os crimes relacionados com drogas são sempre identificados com a violência e o crime organizado;
- b) na América Latina, qualquer notícia sobre o crime organizado de drogas é direcionada a Colômbia e ao México (apesar das grandes diferenças);
- c) muitos casos de homicídios/feminicídios inexplicáveis estão geralmente relacionados com missões relacionadas com drogas.

Diante disso, o populismo penal/punitivo costuma exigir maior severidade criminal e prisão para todos esses casos, além das investigações de peritos criminais/criminologistas e a acentuação dos problemas de superpopulação e superlotação.

2. Política de drogas e superlotação prisional

Uma das conclusões partilhadas nas últimas décadas de investigação é que o aumento e a diminuição da criminalidade não estão diretamente relacionados ao número de pessoas encarceradas. Isso não significa que o aumento da criminalidade seja irrelevante, mas, sim, que a relação não é automática e está condicionada por diversas reações culturais e institucionais.

Desde meados da década de 1980 já existia uma relação significativa entre a maior severidade da política de drogas nos Estados Unidos (guerra às drogas) e o rápido crescimento do encarceramento, especialmente de populações como a população negra (Tonry 1995, 2008; Alexander, 2012; Simon, 2019).

Há poucos anos de implementadas, as leis sobre drogas tiveram grande impacto racial e foram responsáveis pelo encarceramento em massa (Alexander, 2012; Gottschalk, 2014; Garland, 2018).

Há sinalado, ainda, que as descobertas de drogas permitem condenações mais facilmente (padrões de prova) do que investigações sobre violência ou outros crimes, e isso não pode deixar de se traduzir em maiores encarceramentos. Nesse contexto, a América Latina replicou a guerra às drogas e sua ligação, impossível de negar, com a superpopulação, que começou em 1990. Muitas investigações locais chegaram a essas conclusões sobre o contexto latino-americano. (Corda, 2010; Garrido, 2010; Hernández, 2015; Uprimny; Chaparro; Cruz, 2017; Corda; Cortés; Piñol Arriagada, 2019; CEED, 2019).

A pesquisa comparativa também chegou a certos consensos em relação a esse tema. Por exemplo, como as leis sobre drogas se tornaram mais rigorosas nas últimas décadas (mesmo em países com mercados médios ou pequenos). Outro destaque é que a legislação nem sempre distinguiu adequadamente pequenos vendedores, transportadores e grandes traficantes de drogas, e isso contribuiu para as taxas de encarceramento, às vezes de forma decisiva.

Da mesma forma, a maioria dos presos por tráfico de drogas são apenas os intermediários ou os mais vulneráveis. Há, também, um maior número de mulheres “mulas”, traficantes. Em relação às penas, conclui-se que existem penas mínimas muito elevadas que levam à prisão (ver especialmente Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Bolívia) e que, em alguns casos, existem penas desproporcionais (por vezes superiores ao homicídio).

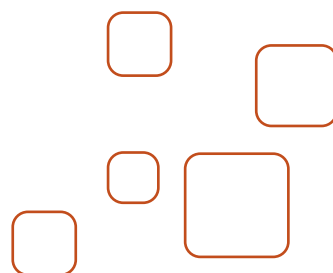
Somada a isso, a classificação por limite de posse/tráfico de drogas (como existe na Colômbia, no Equador, no México e no Peru) é, por vezes, muito difícil e deficiente na prática. A referida

classificação em relação à quantidade das drogas, diferenciando entre posse e tráfico (como existe na Colômbia, no Equador, no México e no Peru) às vezes se torna muito complexa de delimitar, contendo muitos erros na prática.

Outra conclusão é que qualquer programa de desencarceramento deve centrar-se, necessariamente, nos crimes relacionados às drogas (restrições a penas alternativas, liberdade condicional, distinção entre crimes violentos e não violentos).

E, da mesma forma, nota-se que a cannabis destinada aos mercados regulamentados (Uruguai, Canadá, México, alguns estados dos Estados Unidos) ainda não modificou completamente as formas de repressão e que na América Latina, em geral, houve um aumento na atividade de aplicação sobre lei de drogas para a Cannabis (Corda; Cortés; Piñol Arriagada, 2019).

Conforme já destacado, desde meados da década de 80, há uma relação significativa entre a maior severidade da política de drogas nos Estados Unidos da América (guerra às drogas) e o rápido crescimento do encarceramento (Tonry, 1995, 2016; Alexander, 2012; Simon, 2019). É claro que, ao mesmo tempo, ocorreram mudanças em muitos aspectos no campo criminal, no sistema de justiça criminal e no crime. Mesmo assim, o impacto da política de drogas continua a ser um dos fenômenos mais referidos com efeito no encarceramento.



3. Experiências de redução do encarceramento por drogas (internacional)

Existem muitos países com flutuações nos níveis de encarceramento nos últimos anos. No entanto, poucos mostram uma redução projetada no longo prazo.

As reduções da pandemia não foram, geralmente, mantidas pelos países no final da pandemia e, portanto, a expectativa dessa grande experiência natural não forneceu elementos claros para avaliar ou projetar cenários sustentáveis de redução do encarceramento.

Assim, uma busca por experiências comparativas úteis deveria examinar alguns exemplos de redução da população encarcerada durante um período prolongado de dez anos.

Além disso, como esses casos podem apresentar dinâmicas muito diferentes, em função do tamanho da população encarcerada, das características históricas dos diferentes sistemas penais e das características culturais de certos países nos últimos anos, parece-me interessante escolher três experiências diferentes que, por sua diversidade, tornam-se interessantes para pensar a situação de países como o Brasil.

Há de se levar em conta que as explicações para essas reduções são, muitas vezes, muito debatidas, pois podem coincidir com situações irrepetíveis, mudanças ou consensos políticos que nem sempre são possíveis. Contudo, para além da dificuldade explicativa, estamos perante reduções da população prisional que, por si só, não são objeto de discussão (por exemplo, em alguns países como a Rússia, que também registrou uma redução significativa nas suas estatísticas, no entanto, há controvérsias sobre os números e o que eles representam, como as comutações de penas para cumprir em guerras etc.)

O primeiro exemplo se refere a Holanda/Países Baixos, um país relativamente pequeno (atualmente com pouco menos de 18 milhões de habitantes) que historicamente tinha uma população encarcerada muito baixa, mas que na década de 1990 sofreu um grande aumento. Porém, entre 2012 e 2022, segundo registros, reduziu sua população encarcerada para 11.447 pessoas – (veja o gráfico ao final do texto para uma melhor apreciação).

O segundo exemplo é o caso da Espanha, com uma população total de pouco mais de 48 milhões de pessoas, que reduziu sua população encarcerada para pouco mais de 54 mil pessoas – (veja o gráfico).

Nos Países Baixos, observou-se uma redução da população encarcerada, somada a uma redução dos crimes relacionados com a droga. As explicações apontam uma mudança significativa por meio de uma nova política de drogas que intensificou a prevenção dos movimentos de drogas nos aeroportos e desenvolveu uma política de redução de danos, a partir do fortalecimento da cultura de tolerância, com o exemplo da comunidade holandesa, que tem muitos séculos de história (Van Dijk, 2011; Boone; Pakes; van Wingerden, 2022).

A Espanha, por sua vez, realizou reformas em seu código penal e na legislação em matéria de drogas em 2010 e 2015. Isso levou a um aumento das violações e das prisões relacionadas com as drogas, mas também permitiu alternativas ao confinamento. Da mesma forma, desde 2008, a crise econômica parece ter fechado a possibilidade de expansão e financiamento orçamentário de um sistema penal cada vez mais extenso. Como consequência, seguiu-se a expulsão de imigrantes, o que parece ter tido efeito na redução do encarceramento e, embora as mulheres estrangeiras tenham diminuído, ainda estão sobrerrepresentadas no número de estrangeiros (Brandariz García, 2014; González Agudelo, 2021).

Finalmente – com alguma licença, já que não mencionarei um país, mas apenas parte de seu sistema penal –, tomarei o exemplo do sistema penal federal dos Estados Unidos, que coexiste com dezenas de sistemas penais de outros estados.

O particular interesse neste caso é que, ao contrário dos exemplos europeus anteriores, está localizado num país que tem mais de 300 milhões de habitantes e que registou o maior número de pessoas encarceradas em todo o mundo durante três décadas. Além disso, o sistema federal foi responsável por um número crescente de pessoas encarceradas desde o fim da década de 1980, ultrapassando 200 mil pessoas e, atualmente, reduziu para mais de 150 mil na última década.

Por fim, o caso do sistema federal dos Estados Unidos mostra-nos um exemplo de um dos países com maior precisão estatística, que permite um conhecimento detalhado de determinados números muito relevantes (Nellis, 2023). Assim, em 1980, 47% foram condenados por crimes relacionados com drogas. Em 1991, 86% das novas condenações eram por crimes de drogas (mínimos penais, três sentenças e seis liberdades condicionais).

Em 2010, a aprovação do *Fair Sentencing Act* reduziu a desproporcionalidade entre os diversos tipos de drogas (crack/cocaína), o que teve um impacto diferencial muito importante no encarceramento de pessoas de comunidades racializadas que dependiam de crack, cujo quantitativo apreendido passível de penalização foi de um quilograma de cocaína.

Em 2018, a Lei do Primeiro Passo demandou um consenso nacional entre Democratas e Republicanos para reduzir o nível existente de encarceramento (Krent; Rucker, 2022, Nellis 2023). A partir daí, aproximadamente 30 mil pessoas foram libertadas de prisões federais antes de cumprirem suas penas, entre 2019 e 2023. Destaca-se que 58% das pessoas liberadas por essa Lei de Libertação Compassiva foram considerados de baixo risco (e muitas foram presos por tráfico de drogas). Desse percentual, estudos indicam que apenas 13% são identificados como reincidentes.

Houve também a redução das penalidades retroativas para penalidades menores (que se traduziram em liberações) e as penalidades mínimas obrigatórias (mandatory) foram, também, reduzidas. Isso provocou um impacto no impedimento de acusações agravadas pela mera existência de armas no crime, no reforço da ressocialização e no aumento de possibilidades de liberação antecipada (por meio de institutos penitenciários como *Good Time* e *Credit Time*).

A lei também eliminou penas reais de prisão perpétua *real* (*life imprisonment without parole*).

As interpretações mais otimistas se encontram nos números que indicavam menor disparidade racial do que havia em anos anteriores.

Palavras finais

Nas últimas três ou quatro décadas, paralelamente à guerra às drogas lançada nos Estados Unidos, as políticas de criminalização das drogas têm desempenhado um papel absolutamente relevante no sistema penal de muitos países latino-americanos.

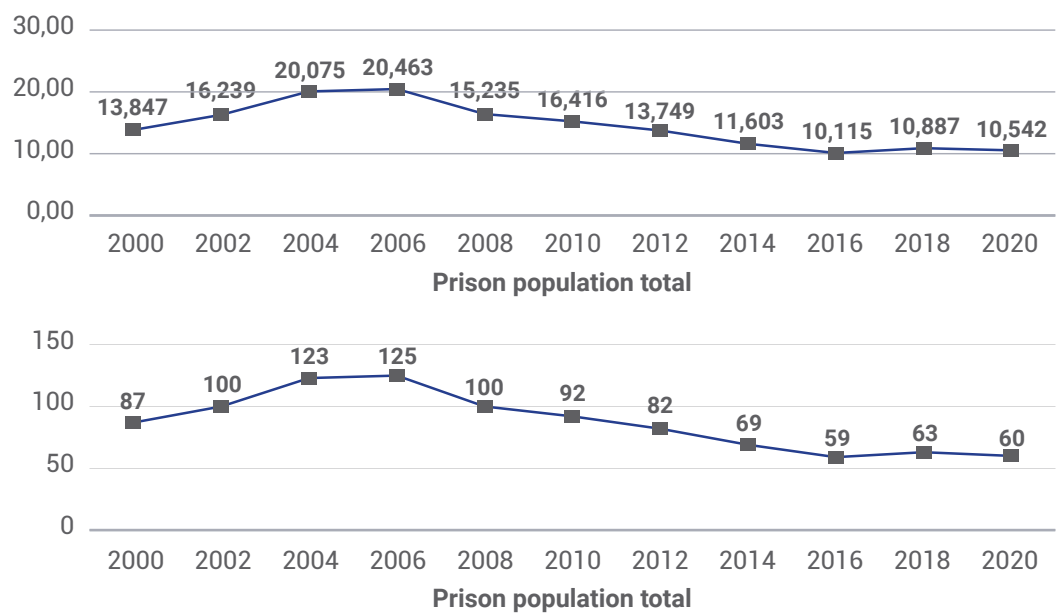
Tiveram impacto na forma de entender o crime, nas características de muitas das reformas penais, na finalidade do confinamento e transformaram a prisão num contexto de encarceramento crescente que, em geral, supera qualitativa e quantitativamente qualquer experiência do passado.

A afinidade entre o populismo punitivo e a luta contra as drogas não é a única que existe, mas tem se revelado uma afinidade duradoura e funcional para o aumento do encarceramento, particularmente de determinados setores da população. Contudo, um olhar internacional também nos mostra alguns exemplos em que essas tendências podem ser revertidas ao longo do tempo e de forma estável.

Acreditamos que um estudo mais detalhado dessas experiências comparativas oferece muitos pontos de interesse para pensar sobre as condições (presentes e ausentes) que permitiriam a alguns países latino-americanos bloquear ou reduzir o caminho ascendente para o encarceramento em massa.

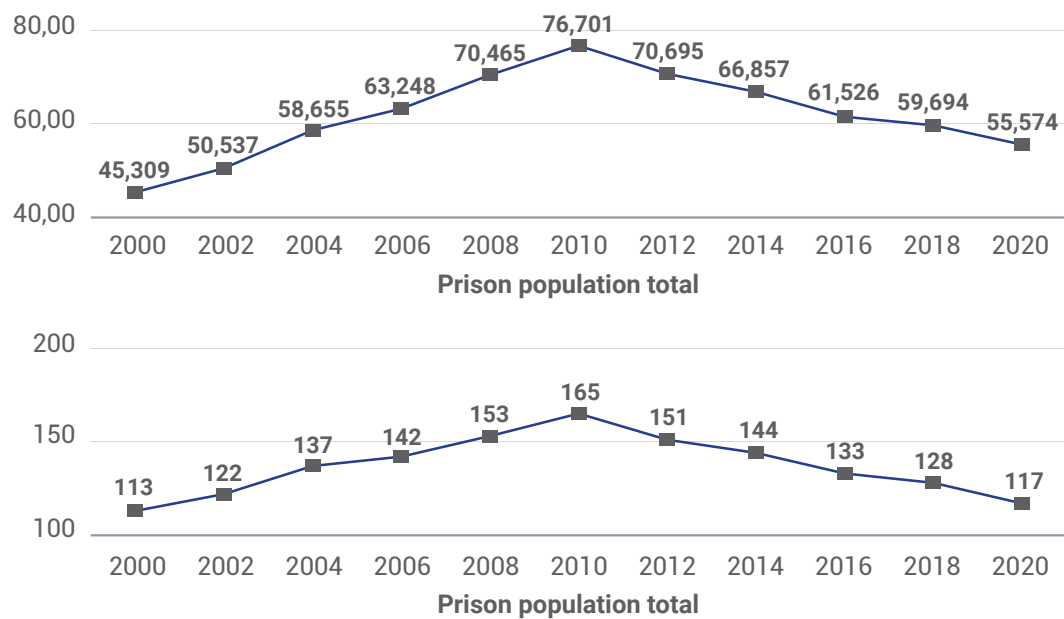
Anexo (redução do encarceramento na Holanda, Espanha e no sistema federal dos EUA)

Holanda/Países Baixos



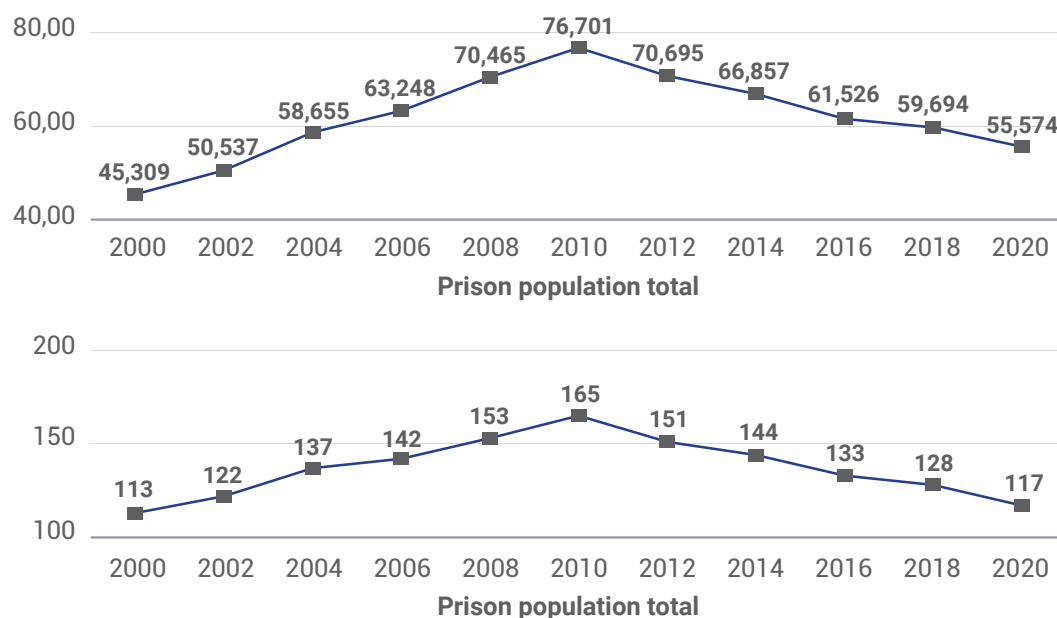
Fonte: World Prison Brief (2023).

Espanha



Fonte: World Prison Brief (2023).

Figura 2. Federal Prison Population, 1980 to 2022



Fonte: World Prison Brief (2023).

Referências

ALEXANDER, M. (2012). *The new Jim Crow: mass incarceration in the age of colorblindness*. New York: New Press, 2012.

BOONE, M.; PAKES, F.; VAN WINGERDEN, S. Explaining the collapse of the prison population in the Netherlands: testing the theories. *European Journal of Criminology*, v. 19, n. 4, p. 488-505, 2022.

BOTTOMS, A. The philosophy and politics of punishment and sentencing. *The Politics of Sentencing Reform*, v. 17, 1995.

BRANDARIZ GARCÍA, J. Á. La evolución de la penalidad en el contexto de la Gran Recesión: la contracción del sistema penitenciario español. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, v. 12, p. 309-342, 2014.

COLECTIVO DE ESTUDIOS DROGA Y DERECHO. *Aliviar el hacinamiento carcelario: salvavidas en tiempos de COVID*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2019.

CORDA, R. A. Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina. *Sistemas*

sobrecargados. *Leyes de drogas y cárceles en América Latina (Imprisonment for Drug-Related Crimes in Argentina: Overloaded Systems: Drug Laws and Prisons in Latin America)*, 2010.

CORDA, A.; CORTÉS, E.; PIÑOL ARRIAGADA, D. *Cannabis en Latinoamérica: la ola verde y los retos hacia la regulación*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2019.

GARLAND, D. Theoretical advances and problems in the sociology of punishment. *Punishment & Society*, v. 20, n. 1, p. 8-33, 2018.

GARRIDO, R. S. (2010). Legislación en materia de drogas y situación carcelaria en el Perú. Washington Office on Latin America. *Sistemas Sobrecargados. Leyes de Drogas y Carceles en América Latina*, 2010.

GONZÁLEZ AGUDELO, G. La función selectiva del sistema penal por el origen étnico y el género, según los datos de mujeres extranjeras en prisión en España por tráfico de drogas. *Estudios de Derecho*, v. 78, n. 171, p. 354-386, 2021.

GOTTSCALK, M. Razing the carceral state. *Social Justice*, v. 42, n. 2, p. 31-51, 2015.

HERNÁNDEZ, A. P. *Legislación de drogas y situación carcelaria en México. Transnational Institute y Washington Office on Latin America, Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*, Transnational Institute, Washington Office on Latin America, Ámsterdam, Washington, 61-72, 2015.

KRENT, H. J.; RUCKER, R. The First Step Act—Constitutionalizing prison release policies. *Rutgers University Law Review*, v. 74, n. 2, p. 631-676, 2022.

NELLIS, A. The First Step Act: Ending mass incarceration in federal prisons, sentencing proyect, aug, 2023.

PRATT, J.; CLARK, M. Penal populism in New Zealand. *Punishment & Society*, v. 7, n. 3, p. 303-322, 2005.

ROBERTS, J. V.; HOUGH, M. Public attitudes to punishment: the context. In: ROBERTS, J. V.; HOUGH, M. *Changing attitudes to punishment*. London: Willan, 2013. p. 1-14.

SIMON, J. *Juicio al encarcelamiento masivo: una destacada decisión judicial y el futuro de las prisiones en los Estados Unidos*. Buenos Aires: Didot, 2019.

SOZZO, M. *Populismo penal: historia, balance, dilemas y perspectivas de un concepto*. Bogotá: Ibañez, 2018.

TONRY, M. *Malign neglect: race, crime, and punishment in America*. New York: Oxford University Press, 1995.

TONRY, M.; MELEWSKI, M. The malign effects of drug and crime control policies on black Americans. *Crime and Justice*, v. 37, n. 1, p. 1-44, 2008.

UPRIMNY, R.; CHAPARRO, S.; CRUZ, L. F. *Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia*. Bogotá: Djusticia, 2017.

VAN DIJK, J. Trends in Dutch prisoner rates: regression to the mean or enduring exception. *Punitivity International Developments*, v. 1, p. 203-225, 2011.

VAN SWAANINGEN, R. Reversing the punitive turn. In: DAEMS, T.; SNACKEN, S.; VAN ZYL SMIT, D. (ed.). *European penology?* Oxford: Hart, 2013. p. 329-350.

WORLD PRISON BRIEF. *Online database*. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/>. Acesso em: 4 jul. 2024.

Milena Soares

(TEXTO DE AUTORIA PRÓPRIA)

**DESAFIOS DA DESCRIMINALIZAÇÃO DO PORTE
DE DROGAS PARA USO PRÓPRIO NO BRASIL:
REFLEXÕES DA PESQUISA “CRITÉRIOS OBJETIVOS NO
PROCESSAMENTO CRIMINAL POR TRÁFICO DE DROGAS”**

Introdução

Ao discutirmos o tema da descriminalização do porte de drogas para uso próprio, é pertinente, também, discutir as implicações em relação ao crime de tráfico de drogas. Isso porque existe uma linha tênue entre os tipos penais dos crimes do art. 28 (porte para uso próprio) e art. 33 (tráfico) da atual Lei de Drogas. Observe que ocorre sobreposição dos núcleos do tipo penal quanto aos termos “adquirir”, “guardar”, “ter em depósito”, “transportar” e “trazer consigo” e que o enquadramento depende da finalidade atribuída à conduta – se para consumo pessoal ou para tráfico.

A correta imputação é de extrema relevância, pois as consequências para o réu são muito distintas. Enquanto o art. 28 prevê punição com penas alternativas, o art. 33 prevê pena de cinco a 15 anos de reclusão e multa. A distinção torna-se ainda mais relevante com a perspectiva de descriminalização do art. 28.

A lei prevê que o juiz deve considerar, entre outros critérios, a natureza e a quantidade de drogas para determinar a finalidade de consumo pessoal, mas não há qualquer parâmetro objetivo a orientar a atuação dos agentes do sistema de justiça e/ou segurança pública.

Nesse sentido, argumenta-se que a adoção de critérios objetivos (*limites de quantidades de drogas para presunção de porte para uso próprio*) poderia trazer maiores racionalidade, justiça e equidade à aplicação da lei penal de drogas.

A pesquisa *Critérios objetivos no processamento criminal por tráfico de drogas: natureza e quantidade de drogas apreendidas nos processos dos tribunais estaduais de justiça comum* (Ipea, 2023), publicada recentemente, consistiu na análise de autos processuais e coleta de dados de uma amostra de 5.121 réus (representativa do universo de 41.100 réus) processados por tráfico de drogas, com sentença no primeiro semestre de 2019, nos tribunais estaduais de justiça comum no Brasil.

Nesta pesquisa, buscamos responder às seguintes questões:

1

Quais a natureza e a quantidade de drogas apreendidas registradas nos processos?

2

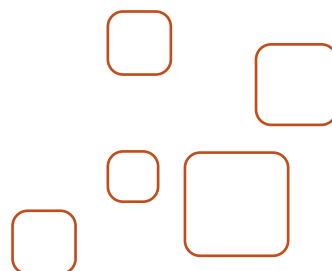
Qual seria o impacto da adoção de critérios objetivos de quantidade de drogas para distinção entre usuários e traficantes?

3

Quão precisa é a informação sobre drogas apreendidas nos processos criminais?

4

Quão relevante é a precisão da informação para os diferentes atores dos processos (promotores, juízes, autoridades policiais, peritos)?



A partir dos achados, identificamos dois desafios relacionados à descriminalização do porte de drogas para uso pessoal. O primeiro é a necessidade de reafirmação do princípio de presunção da inocência, e o segundo é a necessidade de padronização dos registros de natureza e quantidade de drogas apreendidas nos processos criminais.

1. Natureza e quantidade de drogas apreendidas nos processos criminais por tráfico de drogas dos tribunais estaduais de justiça comum no Brasil

A pesquisa evidenciou que cocaína e cannabis são as drogas mais comumente apreendidas. Houve apreensão de cocaína em 70,2% do universo de processos analisados, com quantidade mediana de 24 gramas. Houve apreensão de cannabis em 67,1% dos casos analisados, com quantidade mediana de 85 gramas.

A variação da quantidade de drogas apreendidas por Unidade Federativa é expressiva, sendo que a mediana de cocaína variou entre 5 e 96 gramas, e a de cannabis, entre 20 e 1.140 gramas.

2. Cenários de aplicação de critérios objetivos nos processos criminais por tráfico de drogas

Buscando responder à questão de pesquisa de número 2 ("Qual seria o impacto da adoção de critérios objetivos de quantidade de drogas para distinção entre usuários e traficantes?") utilizando parâmetros recomendados pelo Instituto Igarapé (2015) para quantidades de referência de cannabis e de cocaína, até o limite das quais haveria presunção relativa de finalidade de porte para uso próprio.

A nota técnica veiculada pelo Instituto Igarapé propõe três cenários de referência para critério objetivos de quantidade, conforme a Tabela 1.

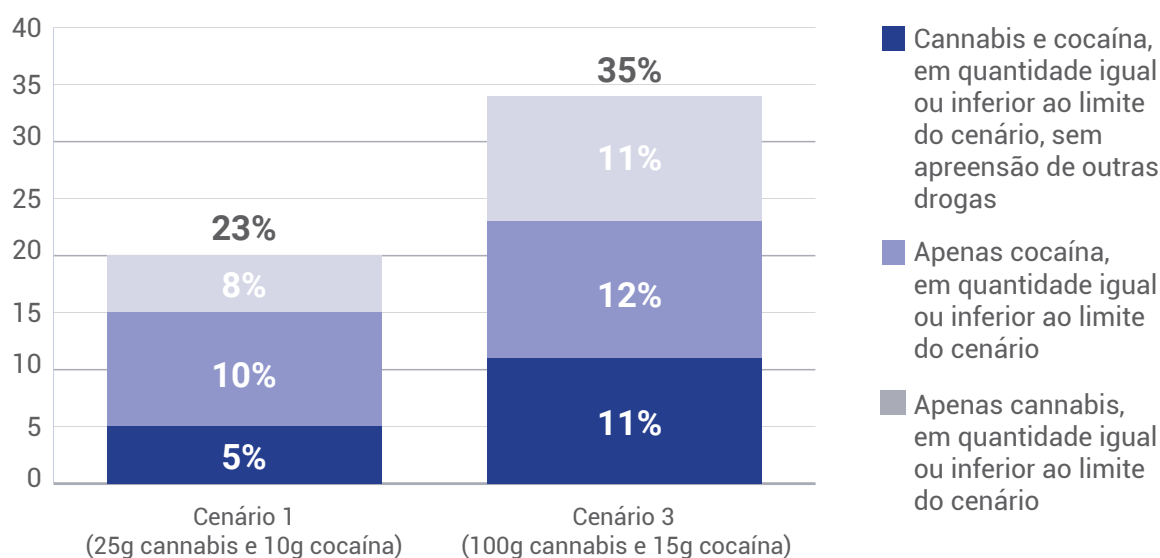
Tabela 1. Quantidades de porte de drogas para consumo próprio: cenários de referência (consumo per capita) – nota técnica do Instituto Igarapé

Substâncias	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3
Cannabis	25 gramas ou 6 pés	40 gramas ou 10 pés	100 gramas ou 20 pés
Cocaína/crack	10 gramas	12 gramas	15 gramas

Fonte: Instituto Igarapé (2015):.

Estimamos qual seria o impacto do cenário 1 (até 25 g de cannabis e até 10 g de cocaína) e do cenário 3 (100 g de cannabis e até 15 g de cocaína) no universo de processos da pesquisa.

Gráfico 1. Combinação de parâmetros dos cenários 1 e 3. Réus que portavam quantidades compatíveis com padrões de uso, e, em decorrência, poderiam ter presunção de porte para uso próprio – TJs. Porcentagem do universo de réus processados por tráfico de drogas.



Fonte: Ipea (2023).

A depender do cenário, estimamos que algo entre 23% e 35% dos réus processados por tráfico de drogas portavam quantidades compatíveis com padrões de uso e, em decorrência, poderiam ter presunção de porte para uso próprio nos processos dos tribunais estaduais de justiça comum no Brasil.

As estimativas de impacto de outras combinações de parâmetros objetivos de quantidade para cannabis e cocaína estão disponíveis para consulta no relatório da pesquisa (Ipea, 2023).

3. Primeiro desafio: reafirmação do princípio de presunção de inocência

Como visto, o enquadramento como usuário (art. 28) é mais benéfico ao réu, tendo em vista as penas mais brandas. Portanto, seria ônus da acusação produzir os indícios que levem à conclusão de que a destinação não era o consumo pessoal.

Entretanto, os dados da pesquisa sinalizam a presença de lógica inversa nas práticas do sistema de justiça e segurança pública, qual seja, a presunção de porte para tráfico.

As estimativas apresentadas permitem afirmar que até 35% dos réus processados por tráfico de drogas portavam quantidades de cannabis e/ou cocaína compatíveis com padrões de uso, considerando a combinação de critério objetivos do cenário 3.

Além disso, os dados sinalizam que usuários de cocaína parecem estar mais sujeitos a serem processados como traficantes, comparativamente aos usuários de cannabis. No cenário 1, 10% de todos os réus processados por tráfico de drogas portavam apenas cocaína, no limite de até 10 gramas.

Portanto, o primeiro desafio consiste na necessidade de critérios objetivos de quantidade para presunção de porte para uso, como instrumento para reafirmar o princípio de presunção de inocência, além de equalizar a aplicação da lei penal de drogas no território nacional.

4. Segundo desafio: padronização dos registros de natureza e quantidade de drogas apreendidas

Os achados da pesquisa apontam, ainda, a ausência de precisão e rigor técnico nos registros sobre a natureza e a quantidade de drogas apreendidas nos processos criminais. Destaca-se a ausência de informação sobre método de pesagem (com ou sem embalagem), de modo que não se pode afirmar se a quantidade informada no processo se refere à substância ou ao invólucro/embalagem que a continha.

Além disso, foi bastante comum a ocorrência de laudos preliminares com método não informado ou exames físicos/macroscópicos genéricos (em que o perito atesta sua natureza com base na aparência visual ou olfativa do material periciado).

Nesse sentido, deparamo-nos com o desafio de criar um protocolo nacional para padronização das formas de pesagem, indicação da massa líquida da substância apreendida (desconsiderando a embalagem) e indicação obrigatória do método de aferição da natureza da substância em laudos periciais.

Considerações finais

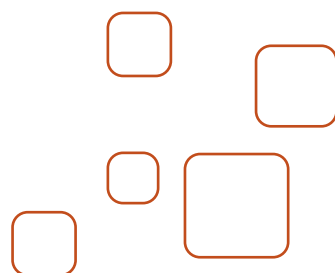
A perspectiva de descriminalização do art. 28 (porte de drogas para uso próprio) acentua a urgência e a oportunidade para enfrentamento dos problemas apontados nesta apresentação. Entretanto, cabe destacar que tais problemas existem no cenário atual e devem ser enfrentados, independentemente do entendimento sobre a (in)constitucionalidade do art. 28.

Por fim, neste fórum que se propõe a discutir alternativas penais, é importante reafirmar que a descriminalização do art. 28 não tem o condão, por si só, de reduzir o encarceramento em massa – pois já não resulta em prisão. É preciso, portanto, abordar a problemática da aplicação da lei penal relacionada ao tráfico de drogas.

Referências

INSTITUTO IGARAPÉ. *Critérios objetivos de distinção entre usuários e traficantes de drogas: cenários para o Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Critérios objetivos no processamento criminal por tráfico de drogas: natureza e quantidade de drogas apreendidas nos processos dos tribunais estaduais de justiça comum*. Brasília: Ipea, 2023.





ANEXO I
ARTIGOS E PRÁTICAS
SELECIONADAS VIA EDITAL
PARA APRESENTAÇÃO
NO IV FONAPE

**ARTIGOS
ACADÊMICOS**

DROGAS: ALTERNATIVAS PARA ALÉM DA LINHA ABISSAL

Estudo analítico e comparado sobre medidas alternativas para redução do encarceramento em massa na política de drogas brasileira

Gabriel Saad Travassos¹

Caroline Oliveira Moreira Neves²

RESUMO

O artigo tem por objetivo, a partir do método hipotético-dedutivo, discutir, no âmbito da Política Nacional sobre Drogas, alternativas penais ao encarceramento. O problema de pesquisa é o estágio atual de encarceramento em massa e a reprodução de processos de criminalização dentro da lógica do racismo e do sexismo. O método de pesquisa empregado é o hipotético-dedutivo. A hipótese é de que a atual legislação sobre drogas garante o funcionamento das agências policiais e judiciais com enfoque em marcadores de pobreza, raça e gênero. A pesquisa é qualitativa e utilizou como técnicas a pesquisa documental, o estudo de casos e o estudo comparado. Conclui-se pela necessidade de regulamentação objetiva da presunção absoluta da condição de usuário, bem como de avanço na discussão a respeito da posse, uso e comércio da *cannabis sativa*.

Palavras-chave: Política de Drogas. Linha abissal. Alternativas penais. Descriminalização. Regulamentação.

¹ Mestre em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Pós-graduação em Relações Internacionais com ênfase em Direito Internacional pelo Instituto Damásio de Direito (2019). Pós-graduação em Direito Penal e Criminologia pelo Instituto de Criminologia e Política Criminal (2016). Defensor Público Federal. E-mail: Gabriel.travassos@dpu.def.br.

² Especialista em Direito Constitucional (2019). Assessora da Secretaria de Atuação no Sistema Prisional da Defensoria Pública da União. <http://lattes.cnpq.br/2660554789717302>. E-mail: Caroline.neves@dpu.def.br.

ABSTRACT

The objective of this article is to use the hypothetical-deductive method to discuss, within the scope of the National Policy on Drugs, criminal alternatives to incarceration. The research problem lies in the current stage of mass incarceration and in the reproduction of criminalization processes wrapped in logics of racism and sexism. The research method is hypothetical-deductive. The hypothesis is that the current legislation on drugs guarantees the functioning of police and judicial agencies with focus on markers of poverty, race and gender. The research is qualitative and uses documentary research, case studies and comparative studies as research techniques. It concludes that there is a need for objective regulation of the absolute presumption of user status, as well as advancing the discussion regarding the possession, use and trade of cannabis sativa.

Keywords: Drug Policy. Abyssal Line. Penal alternatives. Decriminalization. Regulation.

Introdução

O presente artigo tem por objetivo, a partir da base epistemológica decolonial, discutir, no âmbito da Política Nacional sobre Drogas, alternativas penais ao encarceramento. O problema de pesquisa é o atual estágio de encarceramento em massa e, sob a marca da linha abissal, a reprodução de processos de criminalização dentro de lógicas de racismo e sexismo estrutural e institucional.

O método de pesquisa é o hipotético-dedutivo. A hipótese é de que a atual legislação sobre drogas garante o funcionamento das agências policiais e judiciais a partir de um arco de subjetivismo impregnado de metarregras. Essas metarregras são decisivas no momento da apreensão das drogas e da identificação do agente como usuário ou traficante, normalmente atribuindo este último rótulo de acordo com marcadores de pobreza, raça e gênero.

A pesquisa é qualitativa e utiliza como técnicas a pesquisa documental, o estudo de caso e o estudo comparado. Na primeira seção, apresentamos o quadro atual do funcionamento da política de drogas e seus efeitos no sistema penitenciário brasileiro. Na segunda seção, investigamos a transformação do entendimento jurisprudencial nos delitos ligados ao tráfico de drogas. Por fim, na terceira seção, apresentamos horizontes de possibilidades reais para uma abordagem de redução de danos a partir de alternativas à criminalização e à lógica do encarceramento.

Ao fim do artigo, sem a pretensão de encerrar o debate, entende-se como premente a necessidade de regulamentação objetiva da presunção absoluta da condição de usuário a partir da

pequena quantidade de droga apreendida, bem como de avançar os diálogos para a adequação normativa do Executivo Federal no que diz respeito a posse, uso e comércio de *cannabis sativa*.

1. Refletir a partir da linha abissal: o funcionamento atual da política de drogas

Segundo a Secretaria Nacional de Políticas Penais, até dezembro de 2022 832.295 pessoas se encontravam em cumprimento de pena no país, das quais 648.692 estavam encarceradas em celas físicas e 183.603 pessoas em prisão domiciliar (Brasil, 2023).

A contribuição das prisões por tráfico de drogas nesse número é estarrecedora: trata-se do delito que mais encarcera em nosso país, correspondendo a aproximadamente 30,23% do total de presos e 57,46% de presas (Brasil, 2023), o que evidencia o impacto da criminalização das drogas sobre as mulheres.

Previamente à análise dos dados e efeitos da atual política de drogas, é necessário compreender o paradigma dominante segundo o qual essa política opera. A partir dessa compreensão, observar-se-á como esse paradigma produz diferenciações discriminatórias nos tratamentos médico e criminal da questão das drogas, de acordo com o agente afetado pela política.

A linha abissal é um conceito que busca traduzir a convivência do discurso liberal dos direitos humanos com o plexo de iniquidades, exclusões e violência que o sistema econômico e político vigente produz (Santos, 2017). O processo de colonização ao qual a América Latina foi submetida conjugou eliminação com exploração dos corpos dos povos indígenas e pessoas vítimas da escravidão (Dussel, 1994).

Nesse contexto, a linha abissal é a fronteira que separa a zona do “ser” da zona do “não-ser”; a zona do devir da zona da “coisa” em que foi transformado o colonizado. Como escreveu Frantz Fanon, “o europeu não pode fazer-se homem senão fabricando escravos e monstros” (1961). O humanismo racista promovia um sentido abstrato de universalidade ao mesmo tempo em que encobria as práticas de brutalidade colonial, e reduzia os povos dominados à condição de raças sub-humanas para que o colonialismo atingisse seus fins (Fanon, 1961).

Em diálogo com esse referencial analítico, Thula Pires observa que a crença nas ideias de universalidade e neutralidade dos direitos humanos serviu discursivamente à construção de uma “verdade” eficiente para legitimar uma realidade desigual e racialmente seletiva (2018). As leis se aplicavam a partir da ótica colonial: na legislação imperial, a pessoa escravizada era considerada objeto perante o ordenamento jurídico, mas sujeito perante a lei penal (Chignoli, 2018). Havia um tratamento específico no caso de escravizados que estivessem sujeitos à lei penal (Brasil, 1830).

Esse tipo de legislação conviveu com o período compreendido como “iluminado” a partir das declarações pretensamente universais advindas da Revolução Francesa e da Declaração Universal

dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 . A contradição do discurso de que todos “nascem livres e iguais” nos faz refletir sobre o arquétipo de ser humano pensado pelos autores das declarações. A França pós-revolução geriu regimes escravagistas e enfrentou rebeliões de pessoas escravizadas em busca de liberdade, assim como negou direitos de participação política às mulheres (Hunt, 2009).

Nessa dialeticidade se desenvolveu o processo de formação do ordenamento jurídico brasileiro. Se a Constituição Federal assevera que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (art. 5º, caput), a realidade prática do funcionamento dos sistemas jurídicos, e, no caso deste artigo, do sistema penal, é a reprodução de desigualdades.

No âmbito da legislação sobre drogas, a Lei nº 11.343/2006 apresentou-se como vanguardista ao propor o desencarceramento do usuário de drogas. O artigo 28, relativo à aquisição, guarda, depósito, transporte ou porte de drogas para consumo pessoal, não trouxe em seu preceito secundário qualquer pena privativa de liberdade. Entretanto, o parágrafo 2º estabeleceu que “para determinar se a droga se destinava a consumo pessoal, o juiz atenderá à **natureza** e à **quantidade** da substância apreendida, ao **local** e às **condições** em que se desenvolveu a ação, às **circunstâncias sociais e pessoais**, bem como à conduta e aos antecedentes do agente” (grifos nossos.).

Por seu turno, a nova legislação aumentou as penas previstas para o tráfico de drogas, trazendo no preceito secundário do art. 33 a variação entre 5 e 15 anos de privação de liberdade. Esse binômio dependência-tratamento e tráfico-repressão demonstra a manutenção do discurso médico-jurídico da Lei nº 6.358/76, influenciada pela ideologia de “guerra às drogas”, como aponta Salo de Carvalho (2016).

Como observa o autor, a Lei nº 11.343/06 encampou o Direito Penal do Inimigo e abriu flancos para que as agências de criminalização secundária³ realizassem a distinção seletiva entre o tratamento médico conferido ao usuário e o tratamento bélico-repressivo destinado aos traficantes, inclusive em situações muito similares envolvendo natureza e quantidade de drogas (Filho, 2007).

A seletividade (Zaffaroni, 2002) representa a capacidade das agências penais de criminalização secundária de manterem no nível da cifra oculta aquelas condutas praticadas por agentes com alto poder de influência econômica, cultural, jurídica e política (Sutherland, 1983). Por seu turno, as pessoas mais expostas, isto é, em situações de maior vulnerabilidade, são o alvo operacional do sistema penal, notadamente, no caso das drogas, as pessoas conhecidas como “mulas” ou “aviões” do comércio varejista (Filho, 2007).

É Maria Gorete de Jesus (2018) quem demonstra a produção de verdades jurídicas no processo de criminalização secundária, acentuando que a abordagem policial na temática envolve, em sua maioria, situações de patrulhamento e denúncia anônima que se entrelaçam ao paradigma da “atitude suspeita” e incorporam filtros marcados por processos estruturais e históricos de discriminação, como é o racismo.

Marcelo Semer estudou 800 sentenças de primeiro grau que tratavam de denúncia sobre tráfico de drogas, proferidas no período de 01/07/2013 a 30/06/2015, envolvendo 513 cidades (Semer, 2022, p. 154-155). Em sua análise, o autor aponta que, apesar da multiplicidade de juízes/as e realidades locais, os casos eram muito similares:

De um lado agentes de segurança pública, policiais em regra, de outro, réus de parcas condições colhidos no meio da rua ou dentro de residências humildes.[...] Essas convergências nos ajudam a entender, sobretudo, a seletividade, ou seja, contra quem o direito penal é posto em movimento.[...] Mas com os dados existentes nos autos, é certo que em torno de dois terços deles são hipossuficientes (Semer, 2022, p. 159-160).

A pesquisa conduzida por Semer (2022) demonstra que as prisões por tráfico de drogas, em diferentes regiões do país, possuem o mesmo padrão: prisões em flagrante (88,75%), realizadas pela Polícia Militar (70,56%) em via pública (63%), réus pobres, primários, sem condição de contratar advogado, presos sem armas (93,12%) e sem altos valores.

Em relação à natureza das substâncias apreendidas, em sua esmagadora maioria tratava-se de maconha, cocaína em pó e cocaína em forma de crack (97,5%). Há, ainda, uma sobre-representação das mulheres, uma vez que 14,55% das prisões envolviam o gênero feminino, enquanto na população prisional as mulheres correspondem a 6,4% do total (Semer, 2022, p. 180). Os dados convergem com o posicionamento de Salo de Carvalho (2015), que ressalta que pessoas negras e mulheres são as mais sujeitas à seletividade criminalizante das drogas, sendo a população feminina presa por drogas a que mais aumentou nas décadas anteriores.

O dado que mais chama a atenção, e é o objeto deste artigo, é a quantidade de droga: em 57,99% dos casos as apreensões de maconha foram inferiores a 100 (cem) gramas. Apesar disso, as condenações por tráfico de drogas corresponderam a 78,40% dos casos analisados, com uma média de apenas 6,27% de desclassificação (Semer, 2022, p. 245).

Salo de Carvalho (2015), em artigo sobre o encarceramento da juventude negra no Brasil, analisa que, objetivamente, os artigos 28 e 33 da Lei nº 11.343/06 trazem a mesma conduta empírica, mas são os elementos subjetivos presentes no art. 28, §2º, que definirão a diferenciação entre consumo (pena alternativa) e tráfico (prisão).

De acordo com o autor, nesses elementos se encontram espaços de incidência das metarregras, que compõem os quadros mentais dos agentes do sistema punitivo, ou seja, a representação e a prévia compreensão sobre quem é o traficante e quem é o usuário de drogas (Carvalho, 2015). Na análise das alternativas penais à política de drogas, assim, dois eixos merecem reflexão: 1) a imensa carga de subjetividade que a atual regulamentação do art. 28, §2º, relega às agências

policiais e judiciais para o enquadramento típico como usuário ou traficante; 2) no último caso, a não-aplicação de alternativas penais, inclusive nos casos de baixa quantidade de drogas.

Como observa Semer, o papel despenalizador raramente é exercido no processo interpretativo que conduz à prolação da sentença: “[...] apenas uma fração das sentenças aplica a pena-base no mínimo, menos da metade aplica o redutor, poucos admitem a substituição” (Semer, 2022, p. 250).

Outra observação importante diz respeito ao regime de aplicação e à conversão em penas restritivas de direitos. A obra demonstra que as orientações jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal quanto à inconstitucionalidade do regime inicial obrigatoriamente fechado e quanto à possibilidade de conversão em pena restritiva de direito (PRD) não surtiram qualquer efeito: em 67,93% dos casos fixou-se o regime fechado e em 84,02% dos casos não houve a conversão em pena restritiva (Semer, 2022, p. 268-275).

Desse modo, não há dúvida de que a reforma da política criminal de drogas no Brasil envolve afastar a ampla subjetividade das agências de criminalização na distinção entre usuário e traficante, bem como zelar pela efetiva aplicação das alternativas penais. Mais ainda, como poderemos ressaltar, as medidas alternativas devem ser alternativas às penas, e não à liberdade – lembrando aqui estudo de Salo de Carvalho que demonstra que os institutos despenalizadores criados na década de 90 não diminuíram o número de prisões, pelo contrário, as prisões aumentaram, assim como as medidas cautelares (Carvalho, 2010).

2. Breve histórico da aplicação das alternativas penais na jurisprudência sobre drogas

Em 1999, a Organização das Nações Unidas recomendou aos Estados-membros que implantassem a Justiça Restaurativa. Nesse movimento, é importante destacar a Resolução n° 2002/2012, que versa especificamente sobre Princípios Básicos para o desenvolvimento da Justiça Restaurativa em âmbito criminal, dentre esses, o da possibilidade de a Justiça Restaurativa ser utilizada em qualquer estágio do sistema de justiça criminal (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, 2020)

Em 1990, foram publicadas as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade – Regras de Tóquio (Conselho Nacional de Justiça, 2016). O regramento dispõe que a implementação de medidas alternativas pode ocorrer em qualquer fase do processo, de modo que a prisão preventiva deve ser imposta apenas como último recurso (Regra 6).

Ante as Regras de Tóquio, as medidas alternativas têm como finalidade “a reabilitação do infrator, a proteção da sociedade e o interesse da vítima, que deverá ser consultada sempre que apropriado”, devendo ser implementadas a fim de “evitar a prisão e ajudar o infrator a reintegrar-se rapidamente na sociedade” (Conselho Nacional de Justiça, 2016).

Seguindo na direção contrária do movimento internacional, no Brasil se observou no cenário legislativo uma sequência de “inovações” de recrudescimento da política criminal que dificultaram a aplicação de alternativas penais em contexto de drogas⁴, como a própria Lei nº 11.343/2006. Entretanto, algumas construções jurisprudenciais se pautaram a conferir maior garantismo penal (ou menor punitivismo) aos casos envolvendo a criminalização de drogas, sobretudo no contexto do tráfico privilegiado.

Nesse ponto, cabe recordar que a redação original do art. 33, §4º, da Lei nº 11.343/2006, previa a proibição de converter a pena privativa por tráfico privilegiado em pena restritiva de direitos. No julgamento do Habeas Corpus nº 95.256/RS, em 2010, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a inconstitucionalidade da proibição de aplicação de penas restritivas de direitos a acusados pelo delito de tráfico privilegiado.

Naquele julgado, a Defensoria Pública da União (DPU) sustentou a inconstitucionalidade do referido dispositivo em razão de flagrante ofensa aos princípios da inafastabilidade de apreciação pelo Poder Judiciário (XXXV), da individualização da pena (inciso XLVI), e da proporcionalidade (inciso LIV), todos do artigo 5º da Constituição Federal.

Dentre os argumentos constantes do acórdão, além do fato de o Judiciário ser titular do poder-dever de individualizar a pena a partir do caso concreto, pontuou-se que a privação de liberdade não é o único caminho existente para se alcançar o papel preventivo e ressocializador da pena. Destacou-se, ainda, a importância de garantir-se tratamento diferenciado aos delitos de tráfico cometidos em contexto de menor potencial ofensivo. Como consequência desse julgado, o Senado Federal, por meio da Resolução nº 5, de 2012, suspendeu a expressão “vedada a conversão em penas restritivas de direitos” constante do parágrafo supracitado.

A partir de então, admite-se a conversão da pena privativa de liberdade para pena restritiva de direitos nos casos de condenação por tráfico de drogas, o que configurou uma relevante medida de desencarceramento na temática.

Outro precedente de relevo na lógica do desencarceramento, produzido sob vigência da Lei nº 11.464/07, foi o Habeas Corpus nº 111.840/ES. Neste, o Supremo Tribunal Federal, pautado na individualização da pena e demais garantias constitucionais, declarou, acertadamente, inconstitucional a previsão legal da obrigatoriedade de fixação do regime fechado para início do cumprimento de pena decorrente da condenação por crime hediondo ou equiparado.

Nessa mesma esteira, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), seguindo os dispositivos constantes das Regras de Tóquio supramencionadas, editou a Resolução nº 225, de 2016, que dispõe sobre a Polícia Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Judiciário. Mencionou-se no ato normativo, como métodos de justiça alternativa de natureza criminal, a possibilidade de transação penal e de suspensão condicional do processo.

Em se tratando do tráfico privilegiado previsto no §4º do art. 33 da Lei de Drogas, destaca-se, ainda, importante decisão da Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça, que se manifestou

pela possibilidade de conversão da pena privativa de liberdade em pena restritiva de direitos, destacando na ementa que “salvo se evidenciada manifesta desproporcionalidade, deve ser mantida a pena restritiva de direitos imposta ao réu”.

Nesse ponto, apesar dos precedentes dos tribunais superiores, como mostramos na primeira seção, ainda há pouca efetividade na práxis jurídica do cotidiano, onde ainda se observa a primazia das medidas de encarceramento. A pessoa acusada pelo delito de tráfico de drogas, mesmo quando encontrada com pouca quantidade de droga, ainda é tratada sob a ótica do Direito Penal do Inimigo.

3. Um horizonte de descriminalização e desencarceramento na política de drogas

Neste tópico, tratamos das propostas de descriminalização e de regulamentação da Lei nº 11.343/06 para afastar o subjetivismo das agências policiais nos casos de apreensão de pouca quantidade de droga e a expansão da Justiça Restaurativa para casos envolvendo o tráfico de drogas.

A possibilidade de regulamentação advém da própria natureza jurídica dos tipos penais correspondentes ao uso e ao tráfico de drogas: são normas penais em branco do tipo heterogênea. Sendo assim, o significado da norma proibitiva depende de complementação por outra instância além do legislativo. É exatamente o que se verifica nos dispositivos do art. 28 e 33 da Lei nº 11.343/06:



Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trouxer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas:



Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar:

Atualmente, a regulamentação desses dispositivos está contida no Decreto Federal nº 9.761/2019, que aprova a Política Nacional sobre Drogas, e na Portaria SVS/MS nº 344, de 12 de maio de 1998, com a alteração posterior da RDC nº 277/2019, da Anvisa. Ambos os atos normativos se situam na esfera do Poder Executivo Federal e, como tal, têm o condão de alterar o tratamento conferido às substâncias identificadas como psicotrópicas, seja reduzindo ou ampliando o rol de restrições.

A DPU, por intermédio do Relatório *Apontamentos para uma Justiça de Transição a Partir das Eleições 2022: uma análise normativa e de políticas públicas*, propôs:

- a) a revogação dos itens 2.4 e 6.2.10, do Anexo do Decreto nº 9.761/2019, da Lista A3, Adendo 2, 7 e 8, da Lista C1, item 24 (canabidiol – CBD), Lista E, item 1 (Cannabis sativa L.) e da Lista F2, item 139 (tetraidrocanabinol – THC), buscando a descriminalização das condutas ligadas à cannabis sativa no Brasil;
- b) a regulamentação da diferenciação objetiva entre uso e tráfico no Decreto Federal nº 9.761/19, a fim de que a condição de usuário fosse presumida de forma absoluta nos casos em que a quantidade de droga encontrada fosse inferior ao consumo médio individual durante o período de 10 (dez) dias.

No que diz respeito ao consumo ou à mercantilização da cannabis sativa, a Defensoria Pública apontou que aproximadamente 90.500 pessoas estão presas em razão de apreensões de maconha, o que representa cerca de 10% da população carcerária. Isso representa um custo mensal de cerca de 221 milhões/mês para a manutenção de pessoas privadas de liberdade por condutas relacionadas à substância (DPU, 2022). Desse modo, na linha das Diretrizes Internacionais sobre Direitos Humanos e Política de Drogas, publicadas pelas Nações Unidas em 2020, a DPU propôs a revisão da guerra às drogas para tratar questões de posse, compra ou cultivo da cannabis como de saúde pública.

No que tange à regulamentação objetiva, consignou-se na proposta que a apreensão de quantidade maior do que o parâmetro de presunção absoluta não permitiria inferir, por si só, a prática da traficância ou outro delito previsto na Lei nº 11.343/2006.

Essas propostas foram submetidas como recomendações à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos por meio do Ofício nº 6033065/2023 – DPU/SGAI DPGU, de 6 de abril de 2023 e, desde então, a DPU e a Secretaria Nacional dialogam sobre a matéria.

Caso no âmbito do Decreto Federal nº 9.761/2019 haja a regulamentação objetiva do artigo 28, §4º, da Lei nº 11.343/2006, estaria superado o atual sistema de diferenciação, denominado flexível ou discricionário, que gera insegurança jurídica. Neste, cabe ao juiz da causa (e às forças policiais/repressivas no geral) determinar se a posse de drogas é destinada ao consumo pessoal ou ao tráfico.

Recente, o estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), *Critérios objetivos no processamento criminal por tráfico de drogas: natureza e quantidade de drogas apreendidas nos processos dos tribunais estaduais de justiça comum*, demonstrou a ausência de critérios mínimos para a diferenciação da pessoa usuária da traficante, além da existência de registros imprecisos de quantidade de drogas no bojo dos processos analisados (Soares et al, 2023).

Em se tratando da quantidade de substâncias apreendidas, foram observadas diversas variações em razão do local da apreensão. Nesse sentido, enquanto no Mato Grosso do Sul a média da maconha apreendida é de 1.140 gramas, destoando drasticamente da média nacional (85 gramas), no Rio de Janeiro essa cifra atinge 147 gramas, e nos estados do Ceará, Piauí, Espírito Santo, Roraima e Amazonas a média é substancialmente inferior à média nacional (Soares *et al*, 2023).

A trajetória até aqui tem demonstrado que, sob esse sistema, quaisquer alterações legislativas (ou jurisprudenciais) ficam sujeitas a interpretações enviesadas pelo racismo estrutural e a consequente criminalização da negritude (Carneiro, 2011), sendo imprescindível a adoção de uma metodologia que permita categorização mais adequada e segura.

Utilizando-se de estudo comparado, é possível identificar modelos internacionais implementados a partir de um sistema de quantidades limiares (Shecaira, 2014), por meio do qual é definida uma quantidade para cada substância controlada penalmente, permitindo uma distinção estável entre uso pessoal ou tráfico.

A legislação portuguesa, desde 2001, optou por implementar esse modelo de diferenciações concretas. A Lei nº 30, de novembro de 2000, definiu um regime jurídico de descriminalização de drogas ilícitas para consumo por meio da definição de quantidades razoáveis permitidas e atribuindo sanções meramente administrativas aos casos de posse de drogas para consumo dentro das quantidades estabelecidas.

Cabe também fazer destaque à legislação mexicana, após as alterações implementadas em 2009 por meio do decreto denominado “Ley de Narcomenudeo”. Com a nova normativa, a posse para consumo passou a ser descriminalizada de acordo com limites estabelecidos para diferenciação entre casos produção e comercialização de substâncias ilícitas, levando-se em conta, como critério de distinção, a média da quantidade necessária para consumo imediato.

Tais experiências trazem maior compreensão acerca da necessidade de identificar a quantidade de substâncias tidas como ilícitas que deve ser considerada em contexto de consumo, diferenciando-a do tráfico de drogas a partir de uma abordagem de saúde pública racional e cientificamente considerada dentro do contexto nacional.

Nesse sentido, vale mencionar o julgado de 2017, de Relatoria do então Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello, no bojo do Habeas Corpusº 144.716/SP que, utilizando-se dos valores dispostos na Portaria nº 94, de 26/03/96, do Ministério da Justiça e da Saúde de Portugal (que define os limites máximos para a dose individual diária de substâncias ilícitas), e da definição de 10 (dez) dias constantes na legislação portuguesa, concedeu de ofício o referido *mandamus* a fim de descaracterizar o delito de tráfico. Nas palavras do eminente Ministro:

Cumpre referir, para efeito de mero registro, que a legislação portuguesa, em tema de drogas e substâncias afins, adotou, a partir da edição da Lei nº 30, de 29 de novembro de 2000, medidas despenalizadoras, instituindo, em determinados casos, tratamento médico-ambulatorial ou simples pagamento de multa, além de somente incriminar a conduta configuradora do delito de tráfico de entorpecentes quando o agente possuir substâncias ilícitas cujo total supere “a quantidade necessária para consumo médio individual durante o período de 10 dias” (Lei nº 30/2000, art. 2º, item nº 2) (STF, 2017).

Depreende-se, portanto, que existem propostas alternativas à lógica da “guerra às drogas” e do encarceramento em massa, notadamente enfrentando os processos de criminalização primária e secundária que, inundados de subjetivismo, reproduzem a linha abissal (o racismo e a violência de gênero, estrutural e institucional) na política pública sobre drogas no país.

Conclusão

A pesquisa demonstrou que o funcionamento da atual política de guerra às drogas reproduz a falência do sistema penitenciário nacional. Na primeira seção, apresentamos pesquisas que demonstram como a repressão ao tráfico tem como produto final o encarceramento de pessoas pobres, primárias e periféricas, com marcadores de raça e gênero que reforçam processos excludentes e discriminatórios. Na segunda seção discorremos sobre os precedentes dos tribunais superiores que admitiram a aplicação das alternativas penais aos delitos de tráfico de drogas.

Finalmente, na terceira seção estudamos iniciativas no direito comparado que garantiram a regulamentação da política de drogas a partir de critérios objetivos que afastavam a criminalização por tráfico no caso de pequenas quantidades de drogas, que é a hipótese da maioria das apreensões atualmente. Também expusemos as propostas da Defensoria Pública no que tange à descriminalização da *cannabis sativa* como medida necessária a evitar o ciclo de criminalização e encarceramento atualmente vigente na política sobre drogas.

Ao fim e ao cabo, espera-se que os poderes constituídos compreendam que a guerra às drogas é instrumento de perpetuação dos mecanismos racistas e sexistas que estruturaram os sistemas de controle social na sociedade colonizada. Assim, refletir sobre alternativas, mais do que possível, é requisito urgente para a superação do modelo atual.

Referências

BRASIL. Ministério da Justiça (Secretaria Nacional de Políticas Penais). **Dados estatísticos do sistema penitenciário**: período de julho a dezembro de 2022. 2023. Disponível em: <https://app.powerbi.com/w?r=eyJrljoiMTQ2ZDc4NDAtODE-5OS00ODZmLTlhYTETyZl4YTk0MTc2MzJkliwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNm-Ny05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSection045531d3591996c70bde>. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 225 de 31/05/2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_225_31052016_02062016161414.pdf. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. Lei de 16 de dezembro de 1830. **Código Criminal do Império**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-16-12-1830.htm. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Resolução nº 5 de 2012**. Suspende, nos termos do art. 52, inciso X, da Constituição Federal, a execução de parte do § 4º do art. 33 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/593026/publicacao/15760398>. Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Turma). **Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus nº 0643.390/SC**, Relator Min. Ribeiro Dantas, 9 abr. 2021. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202300627349&dt_publicacao=23/06/2023. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Tribunal Pleno). **Habeas Corpus nº 97.256**. Relator: Min. Ayres Britto, 1 set. 2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=617879>. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Tribunal Pleno). **Habeas Corpus nº 111.840**. Relator: Min. Dias Toffoli, 27 jun. 2012,. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5049490>. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus n. 144.716/SP**. Relator: Min. Celso de Mello, 18 out. 2017. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/>

HC144716.pdf. Acesso em: 5 jul. 2024. CARNEIRO, S. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil** / Sueli Carneiro. São Paulo: Selo Negro, 2011. (Coleção Consciência em debate).

CARVALHO, S. Substitutivos penais na era do grande encarceramento. In: GAUER, R. M. C. (Org.). **Criminologia e sistemas jurídico-penais contemporâneos**, v. II, Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

CARVALHO, S. O encarceramento seletivo da juventude negra brasileira: a decisiva contribuição do Poder Judiciário. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 67, p. 623-652, jul./dez. 2015. DOI:10.12818/P.0304-2340.2015V67P623

CARVALHO, S. **A política criminal de drogas no Brasil**: estudo criminológico e dogmático da Lei nº 11.343/2006. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CHIGNOLI, D. N. **De objeto a sujeito**: o estatuto jurídico dos escravos no Império do Brasil. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Apontamentos para uma justiça de transição a partir das eleições 2022**: uma análise normativa e de políticas públicas. Brasília: DPU, 2022. Disponível em https://www.dpu.def.br/images/OBRA_APONTAMENTOS_DPU_TRANSI%C3%87%C3%83O_vf.pdf. Acesso em: 2 jul. 2024.

DUSSEL, E. **1492 El encubrimiento del otro**: hacia el origen del mito de la modernidad. 3. ed. Quito: Abya Yala, 1994.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. **Manual sobre programas de justiça restaurativa**. 2. ed. 2020. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Portugues_Handbook_on_Restorative_Justice_Programmes_-_Final.pdf. Acesso em: 27 jul. 2020.

FANON, F. **Os condenados da terra**. Lisboa: Ulisseia, 1961.

D'ELIA FILHO, O. Z. **Acionistas do nada**: quem são os traficantes de drogas. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

HUNT, L. **A invenção dos direitos humanos**: uma história. Trad. Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia de Letras, 2009.

JESUS, M. G. M. **A verdade jurídica nos processos de tráfico de drogas**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **International Guidelines on Human Rights and Drug Policy**.

Disponível em: <https://www.undp.org/publications/international-guidelines-human-rights-and-drug-policy>. Acesso em: 30 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Regras de Tóquio**: regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade. Tóquio, 1990.

PIRES, T. Racializando o debate sobre direitos humanos. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 15, n. 28, 2018, p. 65-75.

SANTOS, B. S. The resilience of abyssal exclusions in our societies: toward a post-abyssal law. **Tilburg Law Review**, v. 22, n. 1-2, 2017. DOI:10.1163/22112596-02201011

SEMER, M. **Sentenciando tráfico**: o papel do juiz no grande encarceramento, 3. ed. São Paulo: Tirant Brasil, 2022.

SHECAIRA, S. S. (Org.). **Drogas**: uma nova perspectiva. São Paulo: IBCCRIM, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Repositório do conhecimento do Ipea**. 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12014>. Acesso em: 2 jul. 2024.

SUTHERLAND, E. H. **White collar crime**: the uncut version. Yale: Yale University Press, 1983.

ZAFFARONI, E. R; ALAGIA, A.; SLOKAR, A. **Derecho penal**: parte general. Buenos Aires: Ediar, 2002.

O EXPANSIONISMO DO DIREITO PENAL E SEUS REFLEXOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO

O florescimento do consenso como alternativa na resolução de conflitos penais

The expansionism of Criminal Law and its consequences on the legal system: the blooming of consensus as an alternative in the resolution of criminal conflicts

Leonardo Lopes Sardinha³

RESUMO

O aumento crescente de litígios penais tem agravado a morosidade da justiça criminal, e o expansionismo do Direito Penal sobrecarrega o sistema penal. Nesse contexto, o processo penal demanda um tempo que nem sempre atende ao anseio social por celeridade e eficiência na resolução de conflitos penais. Diante disso, surge o modelo consensual de justiça criminal como alternativa de resolução de conflitos penais pautadas pelo consenso entre as partes envolvidas. Trata-se, portanto, de uma alternativa promissora na resolução célere de infrações penais de média e pequena lesividade.

Palavras-chave: Justiça criminal. Consenso. Justiça penal consensual.

³ Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP. Doutorando em Direito Empresarial pela Universidade Nove de Julho. Juiz de Direito no Estado de São Paulo. E-mail: leosardinhaleo@gmail.com

ABSTRACT

The growing increase in criminal litigation has added to the sluggishness of criminal justice. Furthermore, the expansion of the Criminal Law burdens the penal system. In this context, the criminal process demands time that does not always correspond to the social desire for speed and efficiency in the resolution of criminal conflicts. Therefore, the consensual model of criminal justice emerges as an alternative for resolving criminal conflicts based on consensus between the parties involved. It is, therefore, a promising alternative in the quick resolution of criminal offenses of medium and minor injuring.

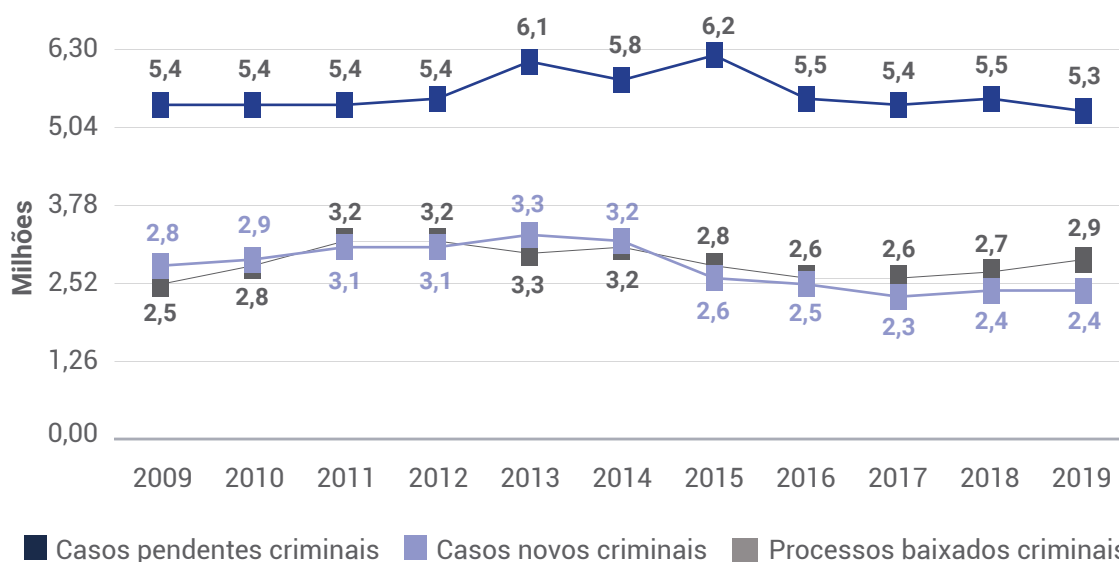
Key-words: Criminal justice. Consensus. Consensual criminal justice.

Introdução

De acordo com o relatório *Justiça em Números*, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (2020), em 2019 ingressaram no Poder Judiciário 2,4 milhões de novos casos criminais, sendo 1,6 milhão (58,5%) na fase de conhecimento de 1º grau, 18,1 mil (0,6%) nas turmas recursais, 628,4 mil (22,4%) no 2º grau e 121,4 mil (4,3%) nos Tribunais Superiores. Além desses casos, foram iniciadas 395,5 mil (14,1%) execuções penais no 1º grau.

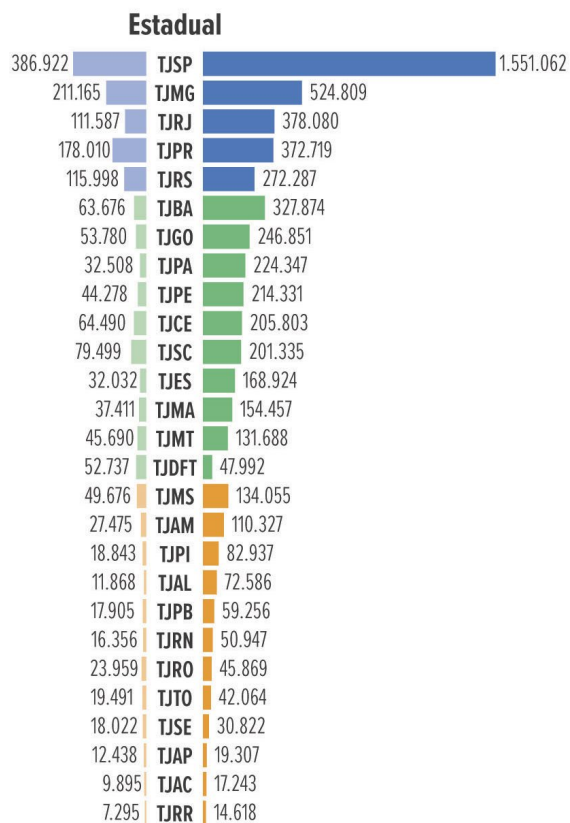
A Justiça Estadual é o segmento com maior representatividade de litígios no Poder Judiciário, com 68,4% da demanda. Na área criminal essa representatividade aumenta para 91,4%. O gráfico 1 mostra que, em 2019, o quantitativo de novos processos criminais se manteve constante em relação ao ano de 2018, com redução de 5% no acervo, atingindo o menor quantitativo de processos criminais em tramitação de toda a série histórica. Os casos pendentes equivalem a 2,5 vezes a demanda.

Gráfico 1: Série histórica dos casos novos e pendentes criminais no 1º grau, no 2º grau e nos tribunais superiores, excluídas as execuções penais



Fonte: CNJ, 2020.

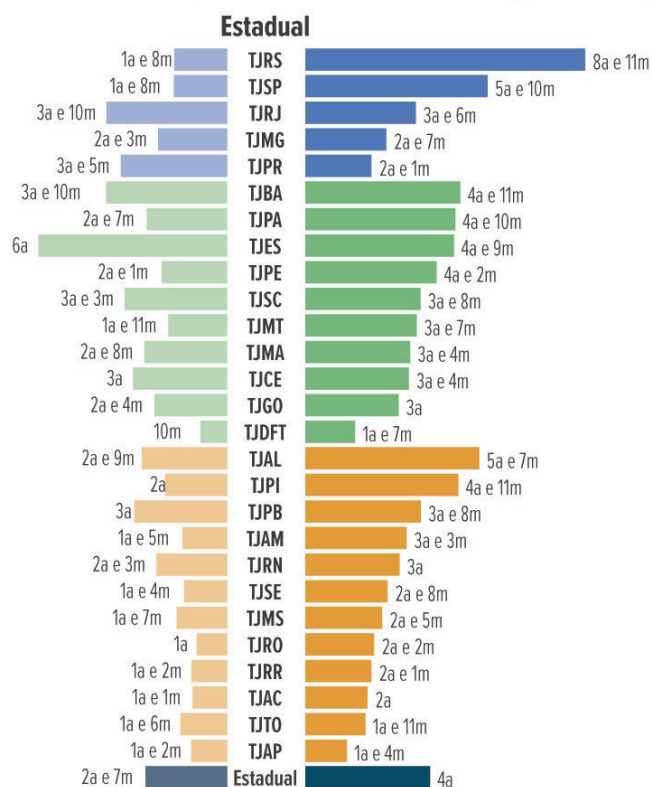
Por sua vez, o número de processos baixados cresceu pelo terceiro ano consecutivo, superando novamente o quantitativo de casos novos e resultando em redução do acervo. As informações sobre os quantitativos de casos novos e pendentes por tribunal podem ser visualizadas no gráfico 2.

Gráfico 02: Casos criminais novos e pendentes, excluídas as execuções penais, por tribunal

Fonte: CNJ, 2020.

Para se ter ideia, o tempo médio de duração do processo criminal no Poder Judiciário do Estado de São Paulo, só na fase de conhecimento, é de seis anos e oito meses, conforme demonstra o gráfico 3.

Gráfico 3: Tempo médio de tramitação dos processos criminais e não criminais baixados na fase de conhecimento do 1º grau, por tribunal.



Fonte: CNJ, 2020.

Os dados acima mencionados revelam, em uma primeira análise superficial, o aumento das demandas penais e a morosidade da justiça criminal. É intuitiva a conclusão de que a expansão do direito penal, evidenciada pelo aumento de normas incriminadoras, agrava a morosidade na resolução de conflitos, não sendo exagero afirmar que a justiça criminal brasileira atravessa uma crise.

Com efeito, o rompimento de fronteiras econômicas, culturais e políticas em razão da globalização, aliada ao desenvolvimento tecnológico e industrial, acarretaram mudanças significativas na forma como a sociedade moderna combate a criminalidade, estimulando o recurso à proteção do direito penal.

Flávio da Silva Andrade informa que, a partir das décadas de 70 e 80, o aumento crescente da população concorreu para o incremento no número de delitos; a industrialização, o consumismo e a globalização fizeram surgir novas formas de criminalidade, o que exigiu a criação de novos tipos penais para proteger novos bens jurídicos. Ainda, a adoção da política de buscar constante socorro no direito penal, mesmo para fatos de menor gravidade, gerou um excesso de criminalização de condutas (inflação legislativa em matéria penal) que, aliada aos demais fatores, inexoravelmente conduziu ao assoberbamento dos sistemas penais, já tradicionalmente burocratizados e formalistas (Andrade, 2019, p. 61).

Nesse sentido, Jesús María-Sánchez salienta que "em medida crescente, a segurança se converte em uma pretensão social à qual se supõe que o Estado e, em particular, o direito penal, devem oferecer uma resposta" (Sánchez, 2010, p. 148).

Assim, a globalização potencializou o surgimento de conflitos, e, com isso, o aparecimento de novos riscos. Por conseguinte, surgem novas formas de lesão a bens jurídicos, sobretudo de caráter supraindividual, assumindo o direito penal uma tendência expansionista, bem como se tornando mais preventivo, isto é, incidindo antes da efetiva lesão ao bem jurídico tutelado ou antes que sobrevenha o perigo concreto de lesão ao bem jurídico.

Resultado disso é a criação de tipos penais de perigo abstrato, tipos penais abertos e normas penais em branco. Por outro lado, conforme observa Rosimeire Ventura Leite, são constantes os apelos por um direito penal menos tolerante e pelo reforço da severidade das sanções, o que intensifica o debate sobre a perda de garantias constitucionais e as possibilidades de abusos embutidas nas políticas criminais contemporâneas (Leite, 2013, p. 13).

Sobre a expansão do direito penal, Antonio Henrique Graciano Suxberger e Demerval Farias Gomes Filho afirmam que é usual a explicação de que a expansão penal decorre do advento da chamada sociedade de risco, da globalização econômica e da expansão em rede e em tempo real de informação automatizada, com o desenvolvimento tecnológico e industrial, ao lado de problemas de imigração, crescimento da violência (especialmente urbana) etc. (Suxberger; Gomes Filho, 2016, p. 377).

Por sua vez, Jesús María-Sánchez explica que "será difícil frear certa expansão do direito penal, dadas as configurações e aspirações da sociedade atual" (Sánchez, 2010, p. 148). Do mesmo modo, uma sociedade mais complexa, industrializada e globalizada também trouxe repercussões para o processo penal, cuja estrutura tradicional não se mostra compatível com o ritmo acelerado e a urgência que caracterizam a sociedade contemporânea.

De fato, a marcha que se imprime ao processo penal clássico, composto por fases e procedimentos rigorosamente ditados pelo legislador, demanda um tempo que nem sempre corresponde ao anseio social por celeridade e eficiência. Não sem razão, critica-se a lentidão do processo e o excesso de formalidade, uma vez que comprometem a eficácia e o resultado útil do processo.

1. O modelo consensual aplicado na justiça criminal

O clamor social por eficiência e celeridade despertou interesse na adoção de mecanismos de resolução de conflitos penais fundados no consenso. Nesse cenário, a fim de examinar tais mecanismos, é conveniente que seja delimitado o conceito de consenso. Conforme lição de Nereu José Giacomolli, consenso deriva do termo latino *consensus*, que significa ação ou efeito de consentir, de dar o consentimento. Giacomolli leciona que o consenso “pressupõe a existência de mais de uma parte, em polos antagônicos, em dissenso, as quais aceitam determinada solução com emissão volitiva em um mesmo sentido, ou de um encontro de vontades” (Giacomolli, 2006, p.72).

Dessa forma, consenso significa consentimento ou acordo, contrapondo-se à ideia de conflito, confronto, disputa, enfrentamento, antagonismo. Andrade anota que, no campo processual penal, enquanto o conflito é caracterizado pelo exercício do contraditório, o consenso é justamente o contrário da oposição dialética, da confrontação entre as partes. O consenso é representado pela convergência de vontades, pois o processo penal não se resume a uma contraposição em todos os casos e a todo custo entre as partes (Andrade, 2019, p. 28).

Em razão dessa dicotomia entre consenso e conflito, a doutrina passou a diferenciar, no âmbito da justiça criminal, os espaços de consenso dos espaços de conflito. Nos espaços de consenso, a resolução de conflitos penais ocorre por meio de acordo firmado entre as partes. Como exemplos em nosso ordenamento jurídico, podemos citar os institutos da transação penal e da suspensão condicional do processo, ambos previstos na Lei nº 9.099/95, e, recentemente, o acordo de não persecução penal, previsto no art. 28-A do Código de Processo Penal, introduzido pela Lei nº 13.964/2019, para ficar em apenas dois exemplos eloquentes.

Por sua vez, nos espaços de conflito, inexistem margem para acordo entre o órgão acusador e o imputado, de modo que a resolução do conflito se dá por meio de um procedimento caracterizado pela contrariedade, cujo desfecho, em caso de condenação, resulta em uma reprimenda imposta pelo Estado-juiz, antecedida pela ampla produção de provas e pelo debate entre os litigantes.

Na esfera criminal, o consenso se revela na atribuição de maior autonomia de vontade à acusação e à defesa no desfecho da persecução penal, dando origem ao que se denomina de justiça consensual penal, ou justiça penal consensual⁴. Ventura Leite explica que a justiça consensual penal compreende um modelo de processo penal que atribui maior relevância à manifestação de vontade dos envolvidos – órgão acusador, imputado e, eventualmente, vítima – de modo que a convergência de desígnios entre eles tenha papel decisivo para o pronunciamento judicial que marca o desfecho do processo ou do procedimento (Leite, 2013, p. 23).

Na visão de Andrade, “trata-se de um modelo de justiça em que a solução é acordada entre as partes, ou seja, o desfecho para o caso criminal é forjado a partir da convergência de vontades dos litigantes, nos termos da lei” (Andrade, 2019, p. 25). Nesse raciocínio, Andrade assevera que,

⁴ Tanto o termo “justiça consensual penal” como “justiça penal consensual” são empregados pela doutrina para se referir à resolução de conflitos penais pautada no acordo, isto é, no consenso entre o órgão acusador e o imputado.

por meio de concessões recíprocas, do lado acusador, flexibiliza-se o exercício da persecução penal, ao passo que, da parte do acusado, renuncia-se às possibilidades asseguradas pelo contraditório amplo.

É bom que se diga que acordos entre acusação e defesa na esfera criminal são práticas que existem desde longa data nos países integrantes do sistema *common law*, sendo o *plea bargaining*⁵ americano o modelo paradigmático, enquanto a introdução do consenso como instrumento de resolução de conflitos penais nos ordenamentos jurídicos pertencentes ao *civil law* é fenômeno mais recente, característico da segunda metade do século XX.

Entretanto, é fundamental apontar a distinção entre os modelos seguidos pelos Estados Unidos e pelos países da Europa continental e América Latina. O modelo estadunidense diferencia-se pela liberdade de negociação entre Ministério Público e defesa, com maior possibilidade de barganha sobre o conteúdo dos acordos.

Já os institutos consensuais que se propagaram pelos países da *civil law*, embora se inspirem, em alguma medida, na experiência dos Estados Unidos, sofrem restrições legais mais rigorosas em razão do processo de adaptação do consenso às legislações nacionais.

No tocante aos personagens envolvidos no acordo, é possível delimitar as funções de cada um no seguinte sentido: ao Ministério Público compete formular a proposta, enquanto o imputado, assistido pela defesa técnica, concorda ou não com a proposta ofertada.

À autoridade judicial reserva-se a função de controle da legalidade do acordo, sem, no entanto, intervir diretamente no conteúdo do que foi acertado entre as partes. A vítima, por sua vez, não tem papel ativo na celebração do acordo, mas nem por isso seu direito deixa de ser resguardado, havendo, por exemplo, a possibilidade de reparação do dano advindo da prática delitiva.

No entanto, certo é que o interesse da vítima não se restringe à esfera patrimonial, e nesse ponto vale transcrever a observação de Orlando Faccini Neto ao analisar a inserção, em nosso ordenamento jurídico, do modelo de soluções negociadas previstas no Projeto Anticrime, que resultou na promulgação da Lei nº 13.964/2019:

A ausência de previsão legal acerca de qualquer coleta de manifestação da vontade da vítima, no Projeto em análise, representa a subjugação de seus interesses, dos interesses da parte violada pelo crime, em nome de um valor que lhe é exterior, qual seja, a maximização de resultados. A inserção da vítima, ou de seus familiares, quando da

⁵ Jamil Chaim Alves conceitua o *plea bargaining* como "o acordo entabulado entre a acusação e o réu, por meio do qual este confessa voluntariamente a prática de uma infração penal (*guiltyplea*) ou deixa de contestá-la (*plea of nolo contendere*), em troca de um benefício oferecido pelo promotor, como o reconhecimento de um crime menos grave, a retirada de uma ou mais infrações imputadas ou a recomendação ao magistrado para a aplicação de uma sanção menos severa, evitando-se o processo" (CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Francisco Dirceu; SOUZA, Renee do Ó; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Acordo de não persecução penal. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 227).

celebração da avença, é curial, importará na necessidade de graduar-se o seu poder de intervenção, porque não é desarrazoado supor, evidentemente, que os sentimentos despertados pela própria condição de vítima, mobilizem o ofendido a simplesmente tornar o acordo intransponível. Seja como for, a omissão do tema, no Projeto, não pode subsistir, e deve ser suprida pela atuação legislativa (Faccini Neto).

A participação da vítima na celebração do ajuste confere maior legitimidade ao modelo de consenso, inexistindo razão jurídica para alijá-la da celebração do acordo levada a efeito entre o órgão acusador e o imputado.

Com relação ao momento oportuno para a realização do acordo, tanto pode ser celebrado na fase preliminar de investigação, como no início do processo. Diante disso, é possível concluir que a finalidade do acordo é evitar a instauração do processo penal ou encerrá-lo antecipadamente.

No acordo, são possíveis tratativas a respeito da natureza e quantidade da pena, forma de execução, modo como se dará a reparação do dano eventualmente causado à vítima, além de outras questões compatíveis com o espaço de autonomia que o ordenamento jurídico confere à acusação e à defesa.

Importante ressaltar que a justiça penal consensual tem como palco crimes de menor lesividade social, tanto que alguns ordenamentos jurídicos têm feito a distinção entre "grande", "média" e "pequena" criminalidade, prevendo métodos consensuais como instrumentos de resolução de delitos de média e pequena gravidade.

De acordo com Manuel da Costa Andrade, "os espaços de consenso são voltados à pequena e média criminalidade, primando por soluções construídas a partir da confluência de vontades, enquanto os espaços de conflito devem ficar reservados aos delitos mais graves" (Andrade, 1995, p. 334). Diante disso, o autor informa que as legislações modernas têm preferido, para a pequena e média criminalidade, soluções processuais mais simples e expeditas, advertindo que, no tocante à grave delinquência, mecanismos consensuados podem oferecer riscos à parte mais frágil da relação processual e também aos fins do processo.

Nesse contexto, no Brasil, o art. 61 da Lei nº 9.099/95 define que são infrações penais de menor potencial ofensivo as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima, cumulada ou não com multa, não superior a dois anos de prisão.

De outra banda, tem-se entendido que os delitos de média gravidade são aqueles cuja pena mínima não supera um ano de prisão e que admitem o benefício da suspensão condicional do processo, prevista no art. 89 da Lei nº 9.099/95.

Em apertada síntese, é possível afirmar que a justiça consensual penal se apresenta como um modelo alternativo, menos conflituoso, e com acentuada participação dos próprios sujeitos interessados, que são chamados a encontrar a solução para o caso concreto, diante da prática de crimes de média e pequena lesividade.

Nessa ordem de ideias, é certo que nem todo e qualquer conflito pode e deve ser resolvido por meio de acordo, e tampouco se tem a pretensão de substituir inteiramente o modelo conflitivo pelo modelo consensual. Andrade assinala que não se está diante de uma total alteração de modelos, de um fundado no conflito para um baseado no consenso. A ideia não é que o modelo consensual afaste o conflitivo, mas que eles coexistam e se complementem, propiciando resultados positivos a todos os interessados. O arquétipo consensual de justiça penal aplica-se, nas democracias ocidentais, geralmente, no âmbito da pequena e média criminalidade (Andrade, 2019, p. 57).

Dito isso, a proposta da justiça penal consensual nada mais é do que uma forma alternativa de resolução de conflitos penais para delitos de pequena e média lesividade, ampliando o espaço de comunicação entre autor, vítima e órgãos responsáveis pela persecução penal.

A doutrina tem feito a distinção entre a justiça consensual e a justiça negociada. Nesse sentido, Ventura Leite leciona que a justiça negociada confere às partes maior poder de discussão, permitindo ir bem além das alternativas de aceitação ou recusa, ao passo que na justiça consensual há uma margem menor para os litigantes formularem as propostas, concluindo que a justiça consensual se assemelharia mais com um contrato de adesão, enquanto a justiça negociada, ao contrato sinalagmático (Leite, 2013, p. 22).

Em arremate, é possível sintetizar a filosofia da justiça consensual da seguinte forma: negociar a solução do conflito e evitar o processo ou seu prosseguimento.

2. A justiça penal consensual como instrumento de política criminal

É cediço que o Direito Penal é frequentemente utilizado como instrumento de política criminal. Do mesmo modo, o processo penal não é imune à mudança de paradigmas político-criminais. Em outros termos, o processo penal não permanece neutro e insuscetível de sofrer as influências de medidas de natureza político-criminal.

Vitor Souza Cunha (2019, p. 34) reconhece que a tradicional abordagem restringe a relação entre o direito penal material e o processo penal a uma concepção de instrumentalidade que afasta do direito processual penal qualquer tipo de preocupação com a utilidade da prestação para a vítima e a sociedade. Entretanto, Cunha pontua que o direito processual também deverá ser orientado pelas finalidades pretendidas pela política criminal.

Nesse mesmo entendimento, Ventura Leite (2013, p. 65) defende que alterações na legislação processual são influenciadas por tendências político-criminais preponderantes em dado momento histórico. Do mesmo modo, Fernando Fernandes (2001, p. 829) afirma que, resguardada a sua tradicional função de garantia, o processo penal não deve ser obstáculo à obtenção das proposições de política criminal perseguidas pelo sistema jurídico-penal.

Mas o que é exatamente política criminal? Entende-se por política criminal um conjunto de diretrizes traçadas para combater a criminalidade, segundo as necessidades ditadas pelo contexto social e político. Além dessa concepção clássica, considera-se também como integrantes da política criminal as diretrizes adotadas com o objetivo de guiar o comportamento dos atores envolvidos na persecução penal quanto à forma de punir delitos.

Na visão de Cunha, não se desconhece que as aspirações político-criminais de proteção penal aos bens jurídicos são comumente implementadas por meio da criminalização de comportamentos, ignorando-se, por completo, a necessidade de analisar a capacidade de o processo penal suportar novas demandas.

A falta dessa capacidade tende a provocar uma crise de efetividade, com consequente perda de credibilidade do sistema penal. Essa constatação reforça a necessidade de o processo penal ser concebido também como um dos instrumentos de política criminal inseridos no contexto do sistema jurídico-penal. De tal necessidade decorre a imprescindibilidade de a forma e a estrutura do procedimento serem determinadas, entre outros fatores, por razões político-criminais (Cunha, 2019, p. 36).

Vê-se, portanto, que o processo penal deve guardar compatibilidade com as diretrizes político-criminais adotadas em determinado contexto histórico-social, pois só assim é que se atingirá a tão almejada eficiência processual. Ocorre que o processo penal, mesmo devendo se harmonizar com as medidas de natureza político-criminal, não deve descuidar de sua nobre missão de garantir as liberdades individuais, objetivando coibir abusos no âmbito da persecução penal. E é justamente nesse cenário que o dilema se instaura no sistema jurídico-penal, isto é, a necessidade de se compatibilizar o respeito às garantias constitucionais dos imputados e a eficiência processual.

Nessa perspectiva, quando se fala em eficiência processual, imediatamente a associamos ao tempo necessário para a resolução de conflitos. De fato, não se pode ignorar a crise de morosidade na resolução de conflitos enfrentada pelo sistema jurídico-penal. A sociedade anseia por celeridade na prestação jurisdicional, porém é certo que o tempo do processo, na maioria das vezes, não coincide com o tempo social. Segundo Ventura Leite (2013, p. 20), a cobrança por eficiência e celeridade processual guarda conexão com o advento de um tipo de sociedade que requer respostas mais prontas aos acontecimentos por parte das instituições. Diante disso, compete ao sistema penal encontrar os meios mais eficazes de reagir contra a proliferação de comportamentos delitivos.

Partindo da premissa de que a falta de celeridade processual deve ser encarada como um problema político-criminal a ser enfrentado, Cunha (2019, p. 60) adverte que a celeridade não é um objetivo a ser perseguido apenas como fruto de uma lógica de produtividade, mas, sobretudo, como forma de prestigiar o bom funcionamento da Justiça. Nessa ótica, o autor em questão defende a simplificação do procedimento no processo penal como forma de coibir a lentidão processual.

Feitas essas considerações, é possível visualizar a justiça penal consensual como um importante instrumento de política criminal, na medida em que busca o abreviamento ou mesmo o

afastamento do processo (ex.: acordo de não persecução penal). Além disso, conforme observado por Ventura Leite (2013, p. 67), a justiça penal consensual conta com instrumentos que diminuem o caráter repressivo da reação tradicional ao delito; afasta a estigmatização do processo, que tanto dificulta a reintegração social do agente, e promove a vitimização secundária do ofendido; e impede a imposição de penas privativas de liberdade de curta duração, que são nocivas por colocarem indivíduos sem grande periculosidade em contato com as distorções do sistema carcerário.

Em síntese, é possível concluir que a justiça consensual penal mantém vínculos com objetivos criminológicos e de política criminal que têm sido incentivados nas últimas décadas e que estimulam a intervenção mínima do direito penal, a descriminalização, a despenalização, o desencarceramento e a criação de respostas menos repressivas ao delito.

3. A introdução do modelo de justiça consensual no Brasil: o marco temporal no ordenamento jurídico brasileiro e na justiça criminal

É possível identificar o marco temporal que inaugurou o modelo de justiça consensual em nosso ordenamento jurídico. Com efeito, a Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984, introduziu, no âmbito federal, os denominados “juizados especiais de pequenas causas”.

Segundo dispunha o art. 2º desse diploma, o processo, perante o juizado especial de pequenas causas, orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação das partes. Assim, a lei tinha por objetivo a simplificação processual, enfatizando a autocomposição como instrumento de resolução de conflitos.

Nesse cenário, a proposta dos juizados especiais de pequenas causas era assegurar a celeridade e efetividade processual, dirimindo conflitos do cotidiano que atingem o cidadão médio, sobretudo aqueles de pouco poder econômico. Dessa forma, os juizados especiais de pequenas causas também tinham a preocupação de tornar o acesso à justiça o menos custoso possível.

No entanto, a competência dos juizados restringia-se a matérias de natureza cível, tendo como critérios, para fins de competência, o valor atribuído à causa, a natureza da demanda (de baixa ou nenhuma complexidade) e as pessoas envolvidas no litígio.

Nessa perspectiva, a conciliação era incentivada como instrumento primordial para a pacificação dos conflitos, aliada à simplificação do rito processual, adaptando-o à conjuntura da sociedade de massa, prestigiando a simplicidade, a oralidade e a celeridade.

Vê-se, portanto, uma mudança de paradigma na forma como se dava a prestação jurisdicional, abrindo espaço para que as próprias partes buscassem a solução da controvérsia, amenizando o excesso de formalismo do processo civil clássico. Em razão da experiência bem-sucedida com a Lei nº 7.244/84, o passo seguinte foi a expansão das soluções consensuais para a esfera criminal.

Nesse desiderato, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 98, I, dispôs que a União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criariam: “juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau” (BRASIL, 1988).

Assim, o modelo baseado no consenso e o procedimento célere e simplificado expandiram-se a ponto de abranger não apenas conflitos de natureza cível, mas também infrações penais de menor potencial ofensivo.

A norma constitucional acima mencionada é de especial relevância na medida em que autoriza, expressamente, a possibilidade da transação na esfera criminal, configurando-se como o marco temporal para a justiça consensual penal no ordenamento jurídico brasileiro.

No entanto, coube ao legislador ordinário delinear os contornos da norma constitucional em questão, fixando, por exemplo, a definição do que seriam as infrações de menor potencial ofensivo e os requisitos para a transação penal.

Nesse raciocínio, objetivando conferir efetividade à norma constitucional, o Estado de Mato Grosso do Sul foi o pioneiro, ao editar uma norma disciplinando os juizados especiais, qual seja, a Lei estadual nº 1.071, de 11 de julho de 1990, resultando na instalação dos juizados especiais cíveis e criminais nas comarcas de Campo Grande e Dourados.

No ano seguinte, o Estado da Paraíba editou a Lei nº 5.466, de 26 de setembro de 1991, regulamentando os juizados especiais em seu território. Na sequência, o Estado de Mato Grosso promulgou a Lei nº 6.176, de 18 de janeiro de 1993.

Ocorre que, no ano de 1994, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do habeas corpus nº 71.713, declarou a inconstitucionalidade do art. 59 da lei paraibana, que definia as infrações de menor potencial ofensivo, sob o fundamento de que a matéria deveria ter sido tratada por meio de lei federal.

Em seguida, com base nesse precedente, foi reconhecida a inconstitucionalidade da lei sul-mato-grossense, no julgamento do habeas corpus nº 72.930/96. Por fim, também foi declarada a inconstitucionalidade da lei mato-grossense, por meio da ação direta de inconstitucionalidade nº 1.807-5.

A tão aguardada lei que regulamentou os juizados especiais cíveis e criminais no âmbito da justiça estadual e do Distrito Federal e Territórios sobreveio em 26 de setembro de 1995. Foi a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, conhecida como Lei dos Juizados Especiais, a qual culminou na revogação da Lei nº 7.244/84, que disciplinava os juizados de pequenas causas. Como exemplos de institutos despenalizadores e fundados no consenso na esfera penal, podemos citar a transação penal, prevista no artigo 76, caput da Lei nº 9.099/95, e a suspensão condicional do processo, prevista no artigo 89, do mesmo diploma legal, entre outros.

A transação penal consiste num acordo celebrado entre o titular da ação penal e o suposto autor da infração de menor potencial ofensivo, por meio do qual fica acertado que este se submeterá, de imediato, a pena restritiva de direitos ou multa, com o intuito de evitar o processo e satisfazer o *jus puniendi*.

Por sua vez, recebida a peça acusatória, o processo deixa de prosseguir por período determinado, durante o qual o suposto autor da infração penal fica submetido a determinadas condições acordadas entre o órgão acusador e o imputado. Trata-se da suspensão condicional do processo.

Com o advento da Lei nº 9.099/95, seus institutos despenalizadores e fundados no consenso foram incorporados por diplomas legais posteriores. É o que se verifica na Lei nº 9.605/98, cujo art. 27 estabelece que, nos crimes ambientais de menor potencial ofensivo, a proposta de aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multa, prevista no art. 76 da Lei nº 9.099/95, somente poderá ser formulada desde que tenha havido a prévia composição do dano ambiental de que trata o art. 74 da mesma Lei, salvo em caso de comprovada impossibilidade.

O art. 28 do mesmo diploma legal preceitua que a suspensão condicional do processo se aplica aos crimes ambientais de menor potencial ofensivo. Tem-se, ainda, a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, cujo art. 48, §1º, determina a aplicação da Lei nº 9.099/95 às condutas previstas no art. 28 da referida Lei Antidrogas, que criminaliza o uso de entorpecentes para consumo próprio.

4. A justiça consensual versus a efetividade do processo penal

Conforme observado por Ventura Leite (2013, p. 244), a adoção ou a ampliação dos institutos processuais penais fundados no consenso é permeada pela ideia de que o processo deve atender aos anseios de celeridade, eficiência, efetividade, simplificação, desburocratização e obtenção de resultados. Daí a importância em se discutir se a justiça consensual contribui para a efetividade do processo penal.

Nessa perspectiva, o processo penal contempla um conjunto de interesses voltados para a coletividade, para o imputado e para o ofendido, e, em razão da relevância de tais interesses, esses devem integrar o campo das finalidades a serem atendidas pelo processo penal.

Segundo Ventura Leite, um dos elementos do processo penal efetivo é a capacidade de equilibrar esses diferentes interesses, evitando, por exemplo, que o excesso de garantismo fragilize a segurança dos membros da sociedade, ou que o endurecimento das regras de persecução penal viole os direitos e garantias fundamentais da pessoa acusada. Do mesmo modo, a redescoberta da vítima no processo penal não pode se sobrepor ao estatuto protetivo do imputado (Leite, 2013, p. 254).

De fato, não se pode ignorar que, em torno do processo penal moderno, gravitam interesses do imputado, da sociedade e da vítima, os quais devem ser observados, evitando que um se sobreponha aos outros.

Desse modo, conclui-se que um processo penal efetivo é aquele que tem aptidão de equilibrar os interesses em questão. Diante disso, é importante analisar os elementos que caracterizam o modelo consensual, a fim de verificar se eles atendem aos interesses do imputado, da sociedade e da vítima.

Conforme dito anteriormente, o modelo de consenso se apresenta como uma alternativa à resolução de delitos de menor gravidade. Daí por que o rito a ser empregado no modelo em questão deve ser simplificado, menos burocrático, com acentuado espaço para o diálogo e o consenso.

Nessa ótica, vê-se que o rito abreviado do modelo de consenso preserva interesses diversos, pois entrega uma resposta jurisdicional célere e com economia de recursos, beneficiando as partes, a sociedade e o sistema jurídico. De outro lado, a justiça penal consensual almeja evitar a instauração do processo ou o seu prosseguimento, mitigando, pois, o princípio da obrigatoriedade da ação penal.

Na visão de Ventura Leite (2013, p. 261), a principal vantagem dessa providência consiste em evitar as práticas extrajudiciais de seleção de infrações a serem apuradas pelo sistema penal, proporcionando regulamentação legal para situações em que a instauração de processo ou o seu prosseguimento demonstra ser medida excessiva em relação à gravidade do fato atribuído ao agente ou ao perfil deste.

Em outros termos, ao se adotar o modelo de consenso no âmbito criminal, o sistema jurídico penal inevitavelmente passa a estabelecer critérios formais, os quais devem ser observados pelos órgãos de persecução, evitando, pois, a discricionariedade na seleção de situações em que a instauração do processo ou o seu prosseguimento se revelem excessivos.

Por fim, não se pode ignorar que o modelo de consenso revaloriza a participação da vítima na busca pela solução do litígio. É o que se verifica, por exemplo, na Lei nº 9.099/95, que exige a representação da vítima para a apuração de crimes de lesão corporal leve e culposa. Do mesmo modo, a reparação do dano suportado pela vítima também traz a preocupação de preservar o interesse da pessoa ofendida.

Nesse aspecto, vê-se que não se trata de preocupação voltada tão-somente para a reparação financeira, mas que visa propiciar o estabelecimento do diálogo entre a vítima, o agressor, o órgão acusador e o Poder Judiciário na busca pela solução que melhor atenuie as consequências danosas do comportamento delitivo.

Ao abordar a contribuição do consenso para a efetividade do processo penal, Andrade assevera que, a despeito das celeumas que cercam o assunto, tem-se por certo que os instrumentos de consenso contribuem para que os sistemas de justiça criminal possam prestar serviços mais satisfatórios em termos de eficiência e efetividade.

A consensualização na esfera do processo penal favorece a administração da justiça criminal, mas só é aceitável se harmonizada com os princípios clássicos do processo penal e com os

direitos do acusado, de modo que se possa conjugar os ideais de garantismo e os de celeridade e efetividade na resolução de conflitos penais.

Enfim, o grande questionamento que se faz em cada país de perfil democrático que adota o consenso penal é sobre como normatizar e aperfeiçoar seus mecanismos à luz do Estado de Direito, e até que ponto empregá-los na solução de litígios penais (Andrade, 2019, p. 38-39).

Assim, os instrumentos de consenso aproximam os sujeitos envolvidos no conflito (Ministério Público, acusado e vítima), incentivando-os a buscar uma solução por meio de acordo e evitando, dessa forma, uma decisão imposta pelo Estado, o que é menos satisfatório às partes.

Conclusão

Não se pode ignorar que a morosidade na resolução de conflitos penais impacta de forma negativa a credibilidade que a sociedade atribui à justiça criminal. Um sistema de justiça criminal eficiente demanda a implementação de mecanismos céleres na solução de conflitos penais de menor magnitude.

Não se trata de descartar o processo penal tradicional como instrumento de busca da pacificação social. É possível a perfeita convivência entre o processo penal clássico e os mecanismos de consenso, objetivando promover a celeridade a fim de tornar o sistema de justiça criminal mais eficiente na solução de litígios penais.

Obviamente, a justiça penal consensual não é uma ilha isolada em um mundo perfeito. Para que seja legítimo, o modelo de consenso deve dialogar com os princípios basilares do processo penal e, sobretudo, com os direitos e garantias do acusado.

Conclui-se que a justiça penal consensual não retira o protagonismo do processo penal como instrumento ideal de solução de litígios penais, mas se apresenta como alternativa promissora na resolução célere de infrações penais de média e pequena lesividade.

Por fim, é deixar registrado que a já noticiada crise da justiça criminal vem fomentando, além da justiça penal consensual, outras formas alternativas de solução de conflitos penais, como o uso da mediação, da chamada justiça restaurativa e outros métodos e técnicas – alguns ainda em formação ou evolução – que refogem aos objetivos deste trabalho, mas mostram claramente que o mundo está no limiar de uma nova era no que tange à repressão e ao tratamento do fenômeno da criminalidade.

Referências

- ANDRADE, F. S. **Justiça penal consensual: controvérsias e desafios**. Salvador: JusPodivm, 2019.
- ANDRADE, M. C. Consenso e oportunidade – reflexões a propósito da suspensão provisória do processo e do processo sumaríssimo. *In: Jornadas de direito processual penal – o novo código de processo penal*. Coimbra: Almedina, 1995. p. 334-335.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei nº 13.964 de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, Edição Extra, p. 1, 24 dez. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 5 jul. 2021.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2020: ano-base 2019**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2021.
- CUNHA, R. S.; BARROS, F. D.; SOUZA, R. O.; CABRAL, R. L. F. **Acordo de não persecução penal e cível**. Salvador: JusPodivm, 2019.
- CUNHA, Vitor S. **Acordos de admissão de culpa no processo penal**. Salvador: JusPodivm, 2019.
- FACCINI NETO, O. Notas sobre a instituição do plea bargain na legislação brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 166, ano 28, p. 175-201, 2020.
- FERNANDES, F. A. **O processo penal como instrumento de política criminal**. Coimbra: Almedina, 2001.
- GIACOMOLLI, N. J. **Legalidade, oportunidade e consenso no processo penal na perspectiva das garantias constitucionais: Alemanha, Espanha, Itália, Portugal, Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- LEITE, R. V. **Justiça consensual e efetividade do processo penal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.
- SÁNCHEZ, J. M. S. **A Expansão do Direito Penal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- SUXBERGER, A. H. G.; GOMES FILHO, D. F. Funcionalização e expansão do Direito Penal: o Direito Penal negocial. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 13, n. 1, 2016, p. 377-396. DOI: 10.5102/rdi.v13i1.3976

RACISMO INSTITUCIONAL, UM COMBATE NECESSÁRIO PARA A EFETIVIDADE DAS CENTRAIS DE ALTERNATIVAS PENAIS

Danilo Tosetto⁶

danilo.tosetto@unifesp.br
dddanilotosetto@usp.br

RESUMO

A construção do povo brasileiro foi alicerçada na economia e nas relações escravistas, e, por mais odioso que o racismo possa ser como fato histórico, é também um sistema de significados, uma maneira de organizar e classificar o mundo de maneira significativa (Hall, 2016). Essa organização e representação, na direção do sistema prisional, é organizada em conformidade com o racismo estrutural, nas definições de racismo estrutural e institucionalizado que ensinam os professores Silvio Almeida e Dennis de Oliveira. Empiricamente, isso é facilmente comprovado pelas relações raciais em cargos de liderança, como nos altos escalões do sistema prisional, preenchidos historicamente e majoritariamente por homens brancos. Seguramente, é evidente que os brancos não promovem reuniões secretas para a manutenção de seus privilégios; essa estrutura social advém de uma construção política histórica de segregação racial nos espaços de poder. Com essa realidade da estrutura organizacional, o sistema penitenciário não detém a diversidade que possibilitaria a absorção de novos paradigmas inclusivos, de modo que não desenvolve a empatia necessária para cumprir integralmente as leis de execução penal, os tratados internacionais e demais normas de tratamento digno do ser humano em situação de cárcere. Consequentemente, a degradação do preso, indiscutivelmente, acontece por falta de empatia humana, e a raça é, nesse sentido, o eixo central de um sistema hierárquico que gera diferenças (Hall, 2016). No pano de fundo da raça existe uma relação de conflitos constitutivos da política e da economia que se utilizam do controle e vigilância da população pelo Estado, em especial das prisões, para apartar uma parcela da população; em outras palavras, para a derradeira **extirpação** dos indesejáveis. Esse artigo tem como objetivo trazer esclarecimento sobre a necessidade de diversidade racial nos cargos de tomada de decisão do sistema penitenciário, para, com isso, desenvolver um diálogo adequado em direção ao tratamento justo e antirracista com todos os envolvidos no fenômeno prisional.

Palavras-chaves: Racismo institucional, Discriminação, Sistema prisional

⁶ Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM - SP). Graduando em Gestão de Políticas Públicas (EACH - USP). Mestrando em educação (EFLCH - UNIFESP). Docente deCriminologia e Prática de Serviços Penais na Escola da Administração Penitenciária (EAP). Tem experiência na área de Direito Penal, Criminologia e especialista no sistema penitenciário paulista. E-mail: dddanilotosetto@usp.br e danilo.tosetto@unifesp.br

Introdução

A compreensão da realidade brasileira passa pela explicação de como se deu sua formação e por seu modo de produção. Nesse caminho, a reflexão de Caio Prado Júnior, em sua leitura que evidencia a empreitada capitalista de exploração, esclarece que, da estrutura da sociabilidade capitalista, derivam o racismo, o preconceito de gênero e demais relações de exclusão. Logo, a atividade estatal, desenvolvida por pessoas que emergem dessa sociabilidade, está diretamente estruturada e fundamentada no racismo como vetor de diferenciação material, por isso, buscamos na compreensão do professor Alysson Mascaro:

nem as melhores leis ou democracias, como defendem os liberais juspositivistas, nem coesão políticas de força e vontade de reafirmação da nacionalidade, como defendem os não juspositivistas, apresentam-se como soluções materiais, corretas e científicas às condições sociais brasileiras (Mascaro, 2021, p. 256).

Com essa base definida, as políticas públicas atuais, desenvolvidas e gerenciadas sem diversidade, são como um colibri (beija-flor) fazendo "sua parte" para apagar um incêndio, o qual se alastra na forma de degradação humana. Assim é a tentativa de efetivação da execução penal na busca de soluções dos problemas no contemporâneo, como se as prisões fossem o remédio para a vulnerabilidade social que se manifesta por meio da violência. Dessa forma, o professor Silvio Almeida, ex-orientando do professor Alysson Mascaro, nos fornece uma visão crítica relacionada ao racismo estrutural, de forma a esclarecer a concepção de racismo, com a segmentação do problema em três caminhos: *individual, institucional e estrutural*.

O racismo, na concepção individual, incide na subjetividade, como a escolha de um indivíduo ou grupo em reproduzir um discurso de inferioridade racial; mas esse não será nosso objeto de estudo. O racismo institucional define-se como o privilégio, desenvolvido por padrões institucionais, dados a certos grupos raciais. O racismo estrutural pode ser caracterizado pela afirmação de que as instituições são racistas porque a sociedade é racista (Almeida, 2020, p. 36). Logo, a estrutura da sociabilidade capitalista se mantém por meio da exploração humana e, para isso, é necessário inferiorizar e degradar a humanidade daqueles que são das classes exploradas por meio de baixos salários e *instituições totais*, como as prisões; na amálgama de classe social que, no Brasil, segundo o IBGE⁷ é majoritariamente negra.

Justamente, para melhor entendimento, é preciso contextualizar, a partir da suporta extinção da escravidão no Brasil: será que o negro foi verdadeiramente livre? Como referência busca-se

⁷ IBGE; IBGE mostra as cores da desigualdade <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/21206-ibge-mostra-as-cores-da-desigualdade>>, 2018, Acesso em 16 de setembro de 2022.

a percepção por meio da letra da música *A mão da limpeza*, do compositor Gilberto Gil:

*Mesmo depois de abolida a escravidão
Negra é a mão de quem faz a limpeza
Lavando a roupa encardida, esfregando o chão
Negra é a mão, é a mão da pureza
Negra é a vida consumida ao pé do fogão
Negra é a mão nos preparando a mesa
Limpando as manchas do mundo com água e sabão
Negra é a mão de imaculada nobreza*

Pode ser identificado que, durante e após o período de escravidão, os setores de produção e prestação de serviços não remunerados ou, contemporaneamente, de baixa remuneração historicamente destinam-se aos afrodescendentes, "a mão de obra barata" destinada ao seu lugar, "lugar de negro" (Gonzalez; Hasenbalg, 1982). Sendo assim, ao negro é destinada a exclusão e o impedimento de acesso à formação de qualidade e aos trabalhos de boa remuneração. À vista disso, ao povo negro foi e ainda é negado o acesso às riquezas nacionais, em outras palavras, o produto e os recursos materiais da produção coletiva da sociedade brasileira são negados ao povo negro e seus descendentes, e, para comprovar empiricamente, basta ver qual é a cor dos herdeiros de terras no Brasil.

Com essa exclusão, são os negros os mais atingidos pela miséria, fome, falta de moradia, falta de acesso à saúde e à educação. Por tudo isso, a verdadeira libertação do negro é tarefa gigantesca, que permanece inacabada (Cotrim, 2001, p. 216). Finalmente, o exemplo histórico mais evidente da degradação humana foi a escravidão, que até hoje não se mostra superada, ainda mais nos tempos atuais, com a tenaz capacidade dos grupos dominantes de institucionalizar seus interesses, impondo a toda a sociedade regras, padrões de conduta e modos de racionalidade que tornem "normal" e "natural" o seu domínio (Almeida, 2020, p. 31).

O racismo estrutural no Brasil, de modo sutil, exclui a população afrodescendente das riquezas nacionais, negando a esse grupo social a possibilidade de ascensão econômica por meios legais. O sociólogo Robert King Merton ensina que, diante da negativa de acesso, na criminologia o perfil do anômico inovador busca, por meios alternativos, normalmente criminosos, atender necessidades ma-

teriais criadas pela meta cultural contemporânea do consumismo. Evidentemente, o povo negro e seus descendentes estão presente na composição populacional da maioria dos sistemas prisionais⁸, então, como pode a administração prisional gerenciar a execução penal, sendo comandada sem diversidade racial e ainda guiada pelo racismo institucional? Será que a reintegração social e a lei de execução penal serão efetivas? Claramente não são, e, para deslindar a falta de empatia social e profissional na busca por melhor assistência, deve-se observar o ensinamento da escritora negra Maria Carolina de Jesus:

O Brasil precisa ser dirigido por uma pessoa que já passou fome. A fome também é professora. Quem passa fome aprende a pensar no próximo, e nas crianças (Jesus, 2004, p. 24).

Então, parafraseando, o sistema penal precisa ser dirigido por pessoas afrodescendentes, para, assim, ser constituído com diversidade real e desenvolvendo padrões profissionais, que, dotados de empatia, possam efetivar as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (Regras de Nelson Mandela) e as leis de execução penal do Estado brasileiro.

1. Os regentes dos assassinatos de 2 de outubro de 1992 (Carandiru)

No dia 2 de outubro de 1992, há exatamente 30 anos, acontecia o assassinato de presos na antiga Casa de Detenção de São Paulo, documentadamente conhecida como Carandiru, o chamado Massacre do Carandiru. Pela intensidade de relações sociais, a administração penitenciária paulista serve como amostra para entender o sistema penitenciário brasileiro, então podemos seguir sem descrever os detalhes do Massacre do Carandiru⁹, fato histórico, amplamente descrito, para discorrer diretamente sobre a discriminação de gênero, raça e classe no comando desses assassinatos.

Intuitivamente, percebe-se que o comando da intervenção no Carandiru foi realizado por homens brancos e de classe média, representantes do Estado brasileiro. Eles escolheram a morte dos desumanizados, os presos rebelados. Contudo, é necessário entender que a política de abandono, de exclusão social e de sucateamento do sistema prisional, naquele momento, foi uma construção de décadas alinhada com a herança racista de desprezo aos pobres e desfavorecidos, que não só intensificou a degradação dos seres humanos ali aprisionados, como também retirou a vida de 111 detentos de uma só vez. Por isso, ao entender que a formação da sociabilidade humana clientelista dos agentes de comando (burocratas de alto escalão) está ligada contextos de gênero, raça e classe, é acurado afirmar que o comando do sistema prisional é patrimonialista e racista. Para exemplificar como a desumanização advinda do racismo precede as situações de barbárie, existe a música do grupo Racionais MC's¹⁰:

⁸ FIOCRUZ, Dia da Consciência Negra: Por que os negros são maioria no sistema prisional? <<https://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/50418>>, 2020, Acesso dia 16 de setembro de 2022.

⁹ Ferreira LIMA, Machado MR de A, Machado MR. Massacre do Carandiru: vinte anos sem responsabilização. Novos estudos CEBRAP [Internet]. 2012Nov;(94):05–29. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-33002012000300001>> Acesso 18 de julho de 2023

¹⁰ RACIONAIS MC's. Diário de um detento, Sobreviventes no Inferno, Sobrevivendo no inferno. São Paulo: Cosa Nostra, 1997.

*Fleury foi almoçar, que se foda a minha mãe!
Cachorros assassinos, gás lacrimogêneo
Quem mata mais ladrão ganha medalha de prêmio!
O ser humano é descartável no Brasil
Como modes usado ou Bombril
Cadeia? Claro que o sistema não quis
Esconde o que a novela não diz
Ratatatá! Sangue jorra como água
Do ouvido, da boca e nariz
O Senhor é meu pastor
Perdoe o que seu filho fez
Morreu de bruços no salmo 23
Sem padre, sem repórter
Sem arma, sem socorro
Vai pegar HIV na boca do cachorro
Cadáveres no poço, no pátio interno
Adolf Hitler sorri no inferno!
O Robocop do governo é frio, não sente pena
Só ódio e ri como a hiena
Ratatatá, Fleury e sua gangue
Vão nadar numa piscina de sangue
Mas quem vai acreditar no meu depoimento?
Dia 3 de Outubro, diário de um detento*

Antes dos assassinatos, para que as situações críticas da rebelião prisional chegassem nos extremos, a degradação dos seres humanos presos, em sua maioria afrodescendentes e pobres, o racismo institucional e estrutural fez “emergir”, do *racismo por omissão* dos burocratas de alto escalão (tomadores de decisão), a desconsideração da vida humana. Esse fato é visto pela lógica do homem de pele branca em cargos públicos de poder, como o ex-governador Fleury e o coronel Ubiratan Guimarães, que utilizaram o discurso *punitivista*, que atinge principalmente pretos e pobres, para angariar capital político, tanto que, para o segundo citado, além de ser da linha política/ideológica da “bancada da bala”¹¹ até seu número de campanha política (14.111) continha referência ao massacre do Carandiru. Sendo assim, a construção histórica racista e hierarquizada da sociedade brasileira, refletida nas cadeias de comando da administração penitenciária, resulta em degradação do ser humano, no caso de ingresso no sistema prisional, atingindo tanto o preso como todos aqueles que interagem com o fenômeno prisional (funcionários e familiares).

2. População Carcerária

Segundo a rádio câmara dos deputados¹², o sistema prisional brasileiro foi projetado para abrigar pouco mais de 300 mil detentos. O resultado desse déficit é a superlotação, que vem acompanhada de maus-tratos, doenças, motins, rebeliões e mortes. Hoje, segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a população carcerária chegou em 2022 a cerca de 919 mil presos, e após a pandemia o número de presos no Brasil bateu recorde¹³. Nesse aviltamento, segundo a Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), a população afrodescendente presa, no período de janeiro a junho de 2022, compõe 67,81% do total de presos no sistema penitenciário brasileiro. Dessa forma, a população carcerária, quase 70% composta por afrodescendentes, é comandada e dirigida por homens brancos de classe dominante, que, naturalmente privilegiados em seu grupo social, demonstram apatia aos problemas da população carcerária, perpetuam e reafirmam as condições da realidade, fazendo a “situação nos presídios ser devastadora”, como afirma a pesquisadora Alexandra Sánchez da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

Portanto, a execução penal deveria ser, por definição, uma atividade estatal de resgate do ser humano, o que demanda interdisciplinaridade, transversalidade e atuação conjunta de diversas secretarias de governo aliadas a políticas públicas de efetivação plena da Constituição Federal, execução penal e tratados internacionais sobre direitos humanos. Imediatamente, a diversidade e o combate ao racismo institucional, aliados aos conjuntos de entidades participativas, entre a

¹¹ Bancada parlamentar punitivista que busca punições severas a criminosos e o fim do desarmamento civil.

¹² BRASIL, Brasil tem a 4ª maior população carcerária do mundo. <<https://www.camara.leg.br/radio/programas/400358-brasil-tem-4maior-populacao-carceraria-do-mundo-confira-entrevista-com-o-juiz-losekann/?pagina=8#:~:text=Cerca%20de%20550%20mil-%20pessoas,%2C%20motins%2C%20rebeli%C3%B5es%20e%20mortes.>> (acesso em 23 de novembro 2022)

¹³ YAHOO, Número de presos no Brasil bate recorde após pandemia e aumento da fome <<https://br.noticias.yahoo.com/numero-de-presos-no-brasil-bate-recorde-apos-pandemia-aumento-da-fome-130532039.html>> (acesso em 23 de novembro 2022)

sociedade e o Estado, que podem promover o sucesso da execução penal, precisam incorporar em todos os graus de tomada de decisão a diversidade racial.

Nesse liame, na busca de uma orientação para o Executivo, reforça-se a longa tradição portuguesa, ou ibérica, de patrimonialismo. O Estado é sempre visto como todo-poderoso, como repressor e cobrador de impostos; (Carvalho, 2007, p. 221). Por esse motivo, a diversidade dentro do Executivo (especialmente nas secretarias responsáveis pela execução penal) nos cargos de liderança, toma-se o caminho para atender a demanda ressocializadora dos 67,81%¹⁴ de afrodescendentes presos. Pois cuidar de modo humanizado (tratamento humanizado) dos presos e dos funcionários é um grande empreendimento, necessário.

3. O Sistema Prisional no Sudeste

Como exemplo, por meio de heteroidentificação, foi feito um recorte do sistema penitenciário de dois Estados, o sistema penitenciário paulista e o sistema penitenciário capixaba; esses dois estados serão utilizados para direcionar um norte e fundamentar a realidade discriminatória que se repete na administração pública de todo o país¹⁵. Segundo os dados da SENAPPEN, o Estado de São Paulo detém 197.439 pessoas presas, sendo 60,24% afrodescendente. Diante dessa demanda, a direção da administração penitenciária é formada por 181 unidades prisionais, e a falta de diversidade racial é manifestada da seguinte maneira: das 181 unidades, 175 são dirigidas por homens e poucas mulheres brancas e, como uma exceção que valida a regra, são 6 unidades prisionais dirigidas por afrodescendentes, entre essas lideranças uma mulher negra. Ainda, existem 7 coordenadorias, dirigidas por cinco homens brancos e duas mulheres brancas¹⁶. Com base nesses dados, os secretários de Estado, do Executivo e de Gabinete são pessoas brancas; o negro tende à condição de invisibilidade (Gonzalez, 2020, p. 221). Nessa distinção, pode-se afirmar que, mesmo após o massacre do Carandiru, a mesma hegemonia clientelista e patriarcal dominante das ações do sistema prisional paulista, permanece alterada apenas minimamente.

Ainda, ao buscarmos identificar as lideranças das 35 unidades prisionais nos presídios capixabas¹⁷, percebe-se a existência de 9 lideranças femininas, uma delas negra, e 26 lideranças masculinas, não se encontrando nenhuma liderança negra masculina. Sendo assim, não se pode esperar mudança, mas a continuidade da degradação humana e o sucateamento do sistema de

¹⁴ SENAPPEN, Dados Estatísticos do Sistema Penitenciário <<https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>> (acesso em 23 de novembro 2022)

¹⁵ FOLHA, Negros são minoria no serviço público federal e ocupam apenas 15% de cargos mais altos Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/12/negros-sao-minoria-no-servico-publico-federal-e-ocupam-apenas-15-de-cargos-mais-altos.shtml>> acesso 19 de julho de 2023

¹⁶ ALESP, Contatos dos estabelecimentos prisionais - COORDENADORIA E UNIDADES PRISIONAIS PAULISTA Disponível em:<<http://aojesp.org.br/aojesp/admin/noticias/1111/Contatos%20dos%20estabelecimentos%20prisionais%20-%20retificado.pdf>> acesso: 18 de julho de 2023

¹⁷ Lista de Unidades Prisionais SEJUS Disponível em: <<https://sejus.es.gov.br/unidades-prisionais>> acesso: 19 de julho de 2023

reintegração e da possibilidade de efetivação da execução penal e de respeito e garantia da ressocialização, como determina a lei pátria. Finalmente, do ponto de vista metodológico, com base na discriminação institucional de mulheres e de afrodescendentes, com levantamento de dados e compreensão da realidade, os sentidos da pouca existência de negros em posição de liderança precisam ser interpretados na historicidade do racismo, como, por meio da arte do canto falado, o trecho a seguir ensina¹⁸:

*Negô saúde cultura informação
Negô esporte emprego e educação
Negô roubou e depois na investigação
Negô, negô...(Negôooo!)negô...*

***Pensa ai, o moleque que trafica no Brasil
Teve o antepassado traficado num navio
E hoje no crime raramente passa dos trinta
O mesmo tempo de vida que qualquer escravo tinha
Favela senzala moderna... (Em busca da libertação!)
O negro cantava à capela... (O Rap é a continuação!)
Pra protestar, pra transformar, pra conquistar
O que é nosso e ninguém pode negar...
(grifos nossos)***

4, As Centrais de Alternativas Penais

Segundo o CNJ, as Centrais Integradas de Alternativas Penais (CIAP) e serviços equivalentes são responsáveis por acompanhar o cumprimento das diversas medidas cautelares da prisão. Em regra, essas centrais fazem parte do Poder Executivo, que atua em colaboração com o Poder

¹⁸ INQUÉRITO, NEGÔ nego. Mudança (CD Completo) Produção Executiva: Inquérito. Produção Musical, Programação, Samples, Teclados, Mixagem e Masterização: Marcelo Guerche, São Paulo, 3º Álbum, 2010

Judiciário, e são compostas por equipe multidisciplinar que acompanha a pessoa em cumprimento, supervisiona as medidas judiciais impostas e trabalha com a pessoa as necessidades sociais que apresenta, como trabalho, renda, moradia, atenção à saúde, entre outros¹⁹. Também consta no Manual de Gestão de Penas Alternativas, na diretriz nº 16: “ao **Poder Executivo nos estados e Distrito Federal competirá estruturar programas de acompanhamento às alternativas penais**, com equipes qualificadas, número de profissionais graduados adequado, saberes especializados, direitos trabalhistas assegurados, além de se considerar a adequada separação institucional e funcional com a administração penitenciária e os demais órgãos da segurança pública e da justiça criminal, também como meio de garantir a interdisciplinaridade como método de trabalho no acompanhamento das alternativas penais” (grifos nossos). Nessas determinações, o Poder Executivo dos Estados, como, por exemplo, São Paulo²⁰ e Goiás²¹, conforme já publicado em seus meios eletrônicos, utiliza suas próprias estruturas do sistema penitenciário estadual para promover as alternativas penais. Sendo assim, conforme é possível inferir, a estrutura do sistema penitenciário, com a escolha de seus tomadores de decisão, é pré-determinada racialmente. Posto tudo isso, as centrais de alternativas penais passam pelo mesmo crivo racializado que mantém a teia social segregadora de gênero, de raça e de classe social. Sendo assim, sem a diversidade racial nas coordenações e diretorias das CIAPs, a efetividade das centrais torna-se limitada na relação dos afetos com as pessoas em alternativas, assim, parafraseando a escritora Carolina Maria de Jesus, as alternativas penais devem ser coordenadas e gerenciadas por aqueles que já sentiram na pele a degradação que vem do acúmulo das violências de gênero, raça e classe.

Conclusão

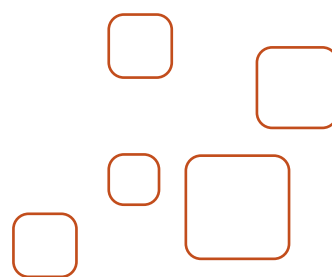
As instituições prisionais têm como objetivo contribuir com a recuperação social do preso e possibilitar a melhoria de suas condições de vida, por meio da elevação do nível de sanidade física e mental, aliada ao adestramento profissional. Para tanto, é preciso ter interações face-a-face (Goffman, 2012) na construção de empatia, para o reconhecimento cultural em seu *habitus*, categoria definida por Pierre Bourdieu (1996), para quem a etnografia do homem branco dominante, diante do preso negro subalterno, é aparelhada a uma distância social abismal; em outras palavras, as decisões do homem branco não conseguiram solucionar os desafios da reintegração e inclusão do homem negro à sociabilidade necessária para o mundo contemporâneo e sua competitividade. Isso

¹⁹ CNJ, ALTERNATIVAS PENAIS: MEDIDAS CAUTELARES DIVERSAS DA PRISÃO Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/11/dpj-folder-alternativas-penais-medidas-cautelares.pdf>> Acesso 19 de julho de 2023

²⁰ SAP, Centrais Integradas de Alternativas Penais. Disponível em: <<http://www.sap.sp.gov.br/crsc/penas-alternativas.html>> acesso em 19 de julho de 2023.

²¹ POLICIAPENALGOIAS, “Central Integrada de Alternativas Penais é referência no país”, afirma coronel Edson Costa disponível em <<https://www.policia penal.go.gov.br/noticias-da-dgap/central-integrada-de-alternativas-penais-e-referencia-no-pais-afirma-coronel-edson-costa.html#:~:text=A%20Central%20Integrada%20de%20Alternativas%20Penais%20%C3%A9%20respons%C3%A1vel,h%C3%A1%20830%20cumpridores%20em%20Goi%C3%A2nia%20e%20Regi%C3%A3o%20Metropolitana.>> acesso dia 19 de julho de 2023

posto, o Estado (Estado das leis), que, historicamente, prioriza os direitos sem criar mecanismos de acesso (Carvalho, 2007), com suas instituições totais (Foucault, 2014), vistas como espaços de reprodução da ideologia das classes dominantes, ve emergir os diferentes signos de existência e acaba por ceder à violência simbólica da separação racial e à degradação real dos direitos humanos, para, com isso, manter o controle, em direção ao doutrinamento, e a dominação das pessoas em situação de cárcere. Sendo assim, é preciso promover a diversificação racial, com pautas progressistas, na liderança do sistema prisional e no comando das centrais de alternativas penais, que não precise de um pacto de branquitude (Bento, 2020) de pele negras e máscaras brancas (Fanon, 2008) na busca por aceitação, para que, assim, se crie um sistema penal que respeite e garanta os direitos de dignidade da pessoa humana.



Referências

- ALMEIDA, S. L. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Jandaíra, 2020 (Coleção Feminismo Plurais).
- BENTO, C. **Pacto da Branquitude**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.
- BOURDIEU, P. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Mandela**: regras mínimas padrão das Nações Unidas para o tratamento de presos. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/a9426e51735a4d0d8501f06a4ba8b4de.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2024.
- COTRIM, G. **História e Consciência do Brasil**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- FANON, F. **Pele negra, máscaras brancas**. Salvador: EDUFBA, 2008.
- FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. São Paulo: Paz e Terra, 2014.
- GOFFMAN, E. **Ritual de interação**: ensaios sobre o comportamento face a face. Petrópolis: Vozes, 2012.
- GONZALEZ, L; HASENBALG, C. **Lugar de negro**. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero, 1982.
- GONZALEZ, L. **Por um feminismo afro-latino-americano**: ensaios, intervenções e diálogos. Rio Janeiro: Zahar, 2020.
- HALL, S. **Cultura e representação**. Tradução: Daniel Miranda e William Oliveira. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio: Apicuri, 2016.
- JESUS, C. M. **Quarto de despejo**: diário de uma favelada. São Paulo: Francisco Alves, 2004.
- MASCARO, A. L. **Sociologia do direito**. São Paulo: Atlas, 2021.
- OLIVEIRA, D. **Racismo estrutural**: uma perspectiva histórico-crítica. São Paulo: Dandara, 2021.

CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA E PREVENÇÃO DE DELITOS: UMA CONEXÃO NECESSÁRIA

Democratic consolidation and crime prevention: a mandatory connection

José Henrique Kaster Franco²²

Quando eu morrer... se pusessem uma lápide no lugar onde ficarei, poderia ser algo assim: aqui jaz, indignado, fulano de tal. Indignado, claro, por duas razões: a primeira, por já não estar vivo, o que é um motivo bastante forte para indignar-se; e a segunda, mais séria, indignado por ter entrado num mundo injusto e ter saído de um mundo injusto. Mas temos de continuar, de continuar andando, temos de continuar.

José Saramago

RESUMO

Partindo da relação entre democracia e condutas desviantes, desenvolvem-se três pontos: a almejada segurança pública dá-se apenas com a garantia de direitos típica das democracias plenas; o descumprimento da lei, em uma anocracia, pode ser interpretado como ato político, de desconformidade; as pessoas devem retomar o protagonismo na distribuição da justiça. É essencial o estudo bibliográfico baseado em abordagem interdisciplinar, com sensível diálogo transversal entre as áreas do conhecimento analisadas: Sociologia, Economia Política, Psicologia Comportamental, Criminologia e Direito Penal. Busca-se, ao final, desenvolver mecanismos que incrementem o exercício da cidadania, a exemplo da justiça restaurativa e do *referendum abrogativo*.

Palavras-Chave: democracia, anocracia, crimes, cidadania, direitos.

²² Pós-doutorado em Criminologia pela Universidade de Hamburgo, Alemanha. Formador na Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) e na Escola Judiciária de Mato Grosso do Sul (EJUD/MS). Coordenador e fundador do Curso de carreiras jurídicas para alunos em situação de vulnerabilidade socioeconômica do Instituto Luther King. Autor de obras como "Manual da Audiência de Custódia". Juiz de Direito do TJMS. E-mail: josehenriquekf@gmail.com

ABSTRACT

Based on the relation between democracy and deviant behaviors, three points are developed: the desired public security only takes place with the guarantee of rights that typifies full democracies; non-compliance with the law in an anocracy can be interpreted as a political act of nonconformity; people must resume their role in the distribution of justice. A bibliographic study based on an interdisciplinary approach with a sensitive transversal dialogue between sociology, political economy, behavioral psychology, criminology, and criminal law is essential. In the end, this study seeks to develop mechanisms that increase the exercise of citizenship, such as restorative justice and *abrogative referenda*.

Keywords: democracy, anocracy, crimes, citizenship, rights.

Introdução

Altos índices de criminalidade são um fato. No Brasil, 40 mil pessoas são assassinadas por ano. Violência doméstica, roubos, furtos, estupros, corrupção permeiam a vida dos brasileiros.

Quais as respostas que as pessoas querem ouvir para esses problemas reais? Os penalistas e criminologistas estão se comunicando com elas? Quais são os caminhos possíveis para melhorar esse quadro?

Por mais que possam ter respaldo científico, as pessoas provavelmente não se confortam com argumentos como o de que a sensação de insegurança seria construída e fomentada por órgãos de comunicação. Mesmo profissionais da área jurídica – um juiz que preside 20 audiências criminais por dia, por exemplo – é alarmado por índices de criminalidade crescentes que lhe parecem inadmissíveis. Grande parte da população já vivenciou pessoalmente, ou conhece alguém, que sofreu consequências de condutas desviantes.

É compreensível que as pessoas estejam interessadas em retomar uma sensação de segurança que entendem perdida. E interessadas em compreender, em termos simples, porque vivem em um país com tantos crimes.

O objetivo deste trabalho é trazer reflexões e, a partir de revisão bibliográfica crítica e com base interdisciplinar, tentar avançar no entendimento dos problemas relacionados a condutas desviantes, mas partindo de uma base mais inclusiva, que traga as pessoas comuns para o centro do debate.

Para trazer a comunidade para o centro do problema – e do caminho para eventuais soluções – pensamos seja útil trabalhar um conceito ainda em aberto, “anocracia”, e, a partir dele, relacionar ideias como democracia substancial, cidadania (ativa), legitimidade, Estado democrático de direito, direitos fundamentais, obediência à lei pautada pelo compartilhamento de valores comunitários e justiça restaurativa.

Nesse processo de reflexão, examinaremos três argumentos:

- 1º) As pessoas têm direito a viver em uma sociedade com menos crimes; e, para ter menos crimes, precisamos de mais direitos: *mais direitos, menos crimes*, um círculo virtuoso. Para isso, necessária a consolidação democrática em nosso país.
- 2º) Embora condutas reputadas como crimes sejam antissociais, prejudiciais e muitas vezes egoístas, o descumprimento da lei pode, por vezes – mesmo que inconscientemente –, ser interpretado como um ato de protesto, de inconformidade. Zaffaroni (1991, p. 203-223), reforçando Tobias Barreto, nos lembra que infligir pena é um ato, antes de tudo, político. O descumprimento da lei, em uma anocracia, também pode ser assim interpretado: *a prática de condutas tipificadas como crime é um ato político*.
- 3º) As pessoas devem retomar o protagonismo na aplicação da justiça, de modo a que valores comunitários possam ser confirmados e adotados em conjunto, tanto pelas pessoas diretamente envolvidas com delitos quanto pela comunidade, em linguagem que possam compartilhar. Se aplicação de pena é mesmo um ato político, *a questão é saber quem está à frente desse processo, seus protagonistas ou alguém em nome deles*.

O resgate de uma cidadania ativa, e com ela o resgate da democracia, passa pela devolução dos conflitos às comunidades (Christie, 1977, p. 1-14), mais aptas a entender o contexto nos quais se operam os processos de criminalização e a fazer a conexão entre a abstração do tipo penal e o contexto no qual os conflitos ganham realidade. Só assim se pode realmente envolver a comunidade na melhoria de condições que facilitam a prática de crimes.

Se a legitimidade da imputação penal repousa na participação do cidadão no processo político (Günther, 2005, p. 246-253), pois apenas quem pode participar efetivamente da criação das leis e do processo democrático está obrigado a cumpri-las, e somente quem comunga valores sociais cumpre a lei (Tyler, 2013, p. 2-20), mecanismos como a justiça restaurativa e o *referendum abrogativo* servem para retomar uma legitimidade perdida pelo distanciamento entre a justiça estatal e a realidade social que molda um país desigual e tributário de quatro séculos de escravidão: *mais cidadania, mais coesão social, mais valores compartilhados, menos crimes*.

1. Anocracia: democracia para quem?

Na base da ideia de democracia sempre esteve a ideia de *igualdade*, ainda que de forma embrionária: todos nascem iguais (Locke, 2007, p. 47; Tocqueville, 2004, p. 113).

Essa noção de igualdade natural, em longo caminho de transformação que aqui não podemos detalhar, evoluiu para hoje ser entendida por muitos autores, no contexto do Estado democrático e social de direito, como igualdade efetivamente material, que por sua vez informa uma noção de democracia substancial, não mais tomada somente como regime político, mas também como sistema social: democrático é um Estado que faz valer direitos fundamentais e tem por escopo a diminuição das desigualdades (Ferrajoli, 2016, p. 10-25).

Na base do governo democrático está “o juízo moral que reza que temos de considerar o bem de todo ser humano como intrinsecamente igual ao bem de todos os outros e, portanto, reza que o governo, ao tomar suas decisões, deve dar igual consideração ao bem e aos interesses de cada pessoa” (Dahl, 2015, p. 127).

Entendemos como democrático um Estado no qual se respeitam as regras de alternância no poder, com eleições livres e mecanismos eficientes e transparentes de controle do governante (*accountability*), respeito aos direitos fundamentais, autonomia das funções estatais, acesso a uma justiça efetiva, célere e imparcial, respeito ao devido processo legal, ao *rule of law* e, sobretudo, um Estado cujas desigualdades não sejam tamanhas que façam ruir a própria ideia de igualdade que fundamenta a ideia de democracia. A aderência dos Estados a esses valores democráticos, a propósito, é acompanhada por organismos internacionais, cujos relatórios promovem uma análise pormenorizada de vários indicadores, a exemplo do *Rule of Law Index* ou do *V-Dem Institute Report*.

O oposto de democracia é usualmente classificado como autocracia. Regimes marcados pela concentração de poder e recursos econômicos em poucas pessoas, que não respeitam os direitos humanos e a autonomia dos cidadãos, com ausência de controle efetivo do Estado, com forte controle da população por organismos policiais, constituem autocracias.

Entre democracia e autocracia há um misto, por vezes chamado de “zona cinzenta” ou “transição para a democracia” (Carothers, 2002, p. 7,9). A expressão que hoje nos parece ser a mais interessante para apontar esse misto é *anocracia*, um regime híbrido com traços de democracia e de autocracia.

A expressão *anocracia* espalhou-se a partir da tradução do alemão para o inglês da obra *Pfade in Utopia*, de autoria do judeu-austriaco Martin Buber, realizada por volta de 1950 (Kohanski, 1972, p. 51).

É muito provável que o nascimento da expressão *anocracia* se deva, em verdade, a um erro de tradução. Buber (1985, p. 247-253) defendeu um modelo utópico de sociedade que seria pauta-

do pela autonomia, responsabilidade e reconhecimento mútuo entre os cidadãos, sem descurar a presença do Estado, necessária para momentos extremos, como a guerra.

No original, Buber usou a expressão *akratia*²³, no sentido de ausência de dominação, isto é, Buber pretendia um Estado que respeitasse o espaço cívico do cidadão, erigido em protagonista de seu próprio destino. O autor deixou claro que não pretendia uma anarquia (ausência de governo, de Estado). Buber (1985, p. 80) admitia, assim, a existência de um Estado, embora fraco, e defendia uma espécie de autogoverno formado pela fusão de comunidades. A tradução mais fiel, portanto, seria *acracia*, e não *anocracia*.

Independentemente da tradução, é certo que, ao longo dos anos, *anocracia* passou a identificar Estados que não são nem plenamente democráticos, nem plenamente autoritários. Para além da grafia, a expressão nos parece importante porque traz complexidade e dinamismo ao conceito de democracia, sendo útil para demonstrar que há nuances nos regimes democráticos. Mesmo as democracias podem ser mais ou menos evoluídas e, portanto, estão em constante construção. Os Estados podem avançar ou regredir, porque não existem democracias prontas e acabadas a ponto de não poderem regredir ao estágio de anocracia ou mesmo de autocracia.

E toda essa complexidade ainda nos parece ser compartimentalizada, e aí está um ponto fundamental: *dentro de um mesmo Estado há pessoas para quem a democracia é plena e, também, há pessoas para quem a democracia ainda não chegou.*

Em um mesmo Estado, há dois Estados: um democrático, para os privilegiados, outro autocrático, destinado especialmente aos pobres. Um morador de comunidade vulnerabilizada, sem acesso a redes de esgoto, educação e saúde decentes, sob vigilância e humilhações policiais constantes, sem esperança de futuro e sem nada a perder, que sobrevive de subemprego e que não tem condições reais de participar do processo político, vive em um país democrático? Não deveríamos, por conseguinte, apenas indagar se um país é democrático; deveríamos, ainda, nos perguntar: *democrático para quem?*

2. Mais democracia: mais direitos, menos crimes

Entre outros, há dois caminhos sabidamente efetivos para alcançar baixos índices de criminalidade. Dois extremos, ambos com Estados atuantes: 1º) Estados autocráticos, que se valem de instituições como as religiosas, e com disposição draconiana para controle da população, costu-

²³ O trecho no original alemão é este: "Wir sehen hier besonders deutlich, daß Kropotkin letztlich nicht die Staatsordnung an sich, sondern nur die gegenwärtige in allen ihren Formen bekämpft, daß seine "Anarchie", wie die Proudhons, in Wahrheit Akratie ist, nicht Regierungslosigkeit, sondern Herrschaftslosigkeit. Die "Anarchie", hat Proudhon 1864 in einem Briefe geschrieben, "ist, wenn ich mich so ausdrücken darf, eine Regierungsform oder Verfassung, in der das Prinzip der Autorität, die Polizeieinrichtungen, die Verhütungs – und Niederhaltungsmaßnahmen, die Bürokratie, das Steuerwesen usw. auf ihren einfachsten Ausdruck zurückgeführt sind" (BUBER, 1985, p. 87).

mam ser eficientes. Autocracias, mesmo com elevados índices de desigualdade, a exemplo das situadas no Oriente Médio, usualmente têm baixa criminalidade; 2º) Noutro canto, as democracias europeias nórdicas, com ampla garantia de direitos e inclusão social, capitaneadas pela forte participação do Estado na redução de desigualdades, também gozam de baixa delituosidade.

Nas anocracias, contudo, o Estado não consegue controlar amplamente a população, como faz nas autocracias, tampouco consegue acomodar conflitos, como nas democracias plenas. Não é eficiente o bastante, seja para controlar seja para trabalhar efetivamente as desigualdades. Não sem razão, as anocracias não conseguem equacionar conflitos étnicos e raciais, e são mais propícias a instabilidades políticas, que desaguam em frequentes golpes e até em guerra civil (Dinn, 2018, p. 11).

Dissemos que a democracia, tal qual a entendemos, tem por base a ideia de igualdade. Mais democrático um país, mais inclusivo. Já as desigualdades acentuadas, que marcam as anocracias, constituem fator decisivo para altos índices de criminalidade. Regiões ou bairros de uma mesma cidade, com a mesma lei, mesmos juízes (mais ou menos severos) e mesmo sistema penitenciário, têm índices completamente díspares de delitos.

Comunidades vulnerabilizadas, com elevados patamares de desemprego, baixo acesso a direitos fundamentais como saúde e educação, famílias marcadas por abandono etc., normalmente concentram muitos crimes e, conseqüentemente, elevadas taxas de encarceramento (Gray, 2018, p. 19; Clear, 2012, p. 99).

Duas pesquisas ilustram claramente essas relações. A Fundação Getúlio Vargas (2015) desenvolveu a pesquisa *Geografia do Encarceramento*, no Rio de Janeiro, e o Instituto Sou da Paz (2018), em São Paulo, a pesquisa *Vale a Pena?*

Dentro de cidades ricas como São Paulo e Rio de Janeiro, determinados bairros concentram geograficamente a maior parte dos crimes, como Jardim Ângela e Brasilândia (São Paulo), ou Bangu e Bonsucesso (Rio). Em comum, essas regiões têm alta vulnerabilidade social.

Em uma mesma cidade, portanto, *mesmo as comparações entre bairros pobres* apresentam diferentes índices de criminalidade, a depender da existência de espaços de lazer, acesso a esportes, programas de inserção de jovens no mercado de trabalho, aparelhos decentes de educação e saúde, especialmente de saúde mental, entre outras medidas comprovadamente mais eficientes do que a aposta na punição.

Mas por que, afinal, uma anocracia aponta para um excesso de crimes?

Embora essa discussão não possa ser plenamente desenvolvida neste espaço, há várias formas de entender essa relação inversamente proporcional entre crimes e direitos garantidos nas democracias plenas. Independentemente do enfoque de que se parta (comportamental, sociológico, econômico ou biopsicológico), *a quebra da ideia de igualdade é fator relevante*.

Três desses enfoques, complementares entre si, merecem aqui ser mencionados, pois, além de elucidativos e com alcance interdisciplinar, nos parecem bastante representativos do estado da arte em diversos campos do conhecimento: 1ª) Teoria da Justiça Procedimental, de Tom Tyler; 2ª) Teoria da Anomia Institucional, trabalhada em termos criminológicos por Messner, Rosenfeld e Hövermann; 3ª) Relação entre vergonha e violência, desenvolvida, entre outros, por James Gilligan.

Tom Tyler (1990), na obra *Why People Obey the Law?*, desenvolveu estudos que buscam encontrar os motivos pelos quais as pessoas obedecem à lei. Resumidamente, Tyler, e depois outros autores, embasados em diversas e detalhadas pesquisas empíricas (por exemplo, Eisinger, 2020, p. 7-79), atestaram a ligação entre a ideia de legitimidade, ou seja, a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas, e o cumprimento da lei.

Se a comunidade compartilha valores aceitos conjuntamente, coopera e, sobretudo, acredita na justiça dos procedimentos que acomodam as divergências no convívio social, maior é a deferência ao cumprimento das normas. A ideia motriz é a de que as pessoas obedecem à lei quando entendem que é a coisa certa a fazer, porque confiam na liderança das instituições, que as tratam com justiça e igualdade.

Fatores como a forma com que as pessoas veem os procedimentos criminais e policiais – se legítimos ou não – acabam sendo muito mais importantes para embasar a aderência às leis do que o resultado dos julgamentos. Se as pessoas percebem que o trabalho da polícia está de acordo com valores aceitos na comunidade, se a polícia age dentro da lei e respeita a igualdade entre os cidadãos, estes devolvem o tratamento e, por sua vez, respeitam mais as leis. Um processo tido como justo, gerenciado por uma justiça imparcial, por exemplo, é mais importante para gerar obediência à lei do que a aplicação de penas maiores ou menores, mesmo porque punições mais severas não estão relacionadas a taxas mais baixas de criminalidade (Jackson et al., 2012, p. 2-22).

Se essa legitimidade é presente, há um processo psicológico de internalização, a partir do qual um controle externo é substituído pela aderência interna das pessoas (Kelman; Hamilton, 1989, p. 32-63). A condição para essa aderência é justamente a percepção de que as instituições são instituições democráticas, que trabalham em prol do bem comum e estão a praticar valores aceitos como compatíveis com a ideia do poder exercido de forma justa e comedida. Se as instituições não são aceitas como legítimas, a exemplo de uma atividade policial orientada para o controle e submissão das populações vulnerabilizadas, o resultado é o aumento de crimes por descompasso entre a aderência interna e práticas discriminatórias (Jackson et al., 2012, p. 2-22).

No Brasil, a propósito, as pessoas confiam pouco nas instituições, logo participam menos ativamente da vida política (Vasconcelos; Viscarra, 2016).

Um segundo caminho para explicar a relação entre criminalidade e democracia é a Teoria da Anomia Institucional, que congrega saberes das disciplinas de Sociologia, Economia Política e

Criminologia. Robert Merton partiu do conceito de anomia de Durkheim, que significa um quadro de fraqueza normativa para regular a ordem das relações sociais (a = ausência; nomia = norma). A partir daí, observou que o descompasso entre a forte ênfase no sucesso financeiro em contraste com os poucos meios para atingi-lo levava a um quadro de anomia, de descumprimento das normas (Merton, 1964, p. 226).

É dizer que “todos são encorajados a lutar por uma grande riqueza. Entretanto, a estrutura social distribui desigualmente o acesso aos meios normativamente aprovados para alcançá-la” (Messner; Rosenfeld; Hövermann, 2019, p. 163, tradução nossa).

No início da década de 1990, Messner, Rosenfeld e Hövermann adicionam um componente institucional ao trabalho de Merton:

A Teoria da Anomia Institucional estende o trabalho de Merton ao chamar atenção para características da estrutura social que vão além do sistema de estratificação e que conduzem a altos níveis de crimes graves. Crimes ocorrem quando os controles sociais e os apoios sociais das principais instituições de uma sociedade – família, educação, sistema político, religião – são fracos ou quando operam de forma a promover diretamente o crime. Aqui entra o componente institucional da teoria.

As instituições não existem e não podem existir isoladas umas das outras; elas são estrategicamente interdependentes no sentido de que o funcionamento adequado de qualquer instituição depende dos inputs de todas as outras. Por exemplo, o desempenho da economia depende da qualidade do capital humano cultivado nas escolas. A capacidade das escolas de desenvolver o capital humano é limitado pelo background que os estudantes trazem com eles de suas famílias. O funcionamento eficaz das três instituições – economia, educação e família – pressupõe um ambiente com pelo menos um mínimo de ordem social, para o qual a política tem responsabilidade formal. Finalmente, a eficácia da política na promoção do bem coletivo depende da natureza e qualidade dos recursos econômicos e humanos fornecidas pelas outras instituições. (...)

A conclusão geral desses estudos é que os fins e a generosidade do Welfare State são associados a níveis reduzidos de criminalidade, especialmente a violência criminal letal, seja diretamente ou então mitigando os efeitos de outros fatores criminógenos, tais como desigualdade ou insegurança econômicas.

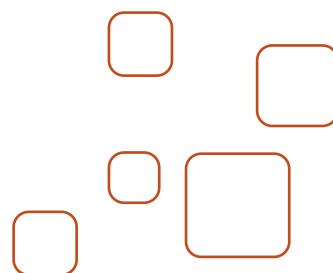
(Messner; Rosenfeld; Hövermann, 2019, p. 166-167, tradução nossa).

Para os autores, em suma, a ênfase nas instituições econômicas em detrimento de outras instituições (como a família e a escola), é dizer, a busca pelo enriquecimento se sobrepondo a outros elementos de coesão social, tal qual a responsabilidade coletiva pelo bem-estar de todos e a justa igualdade na distribuição dos bens, é fator primordial que explica elevadas taxas de criminalidade (Messner; Rosenfeld; Hövermann, 2019, p. 173).

O terceiro caminho de entendimento da relação entre democracia e crimes diz respeito a fatores biopsíquicos. James Gilligan, então diretor do Centro de Estudos da Violência da Universidade de Harvard, acompanhou inúmeros casos reais para concluir pela existência de uma relação inexorável entre vergonha e violência: a violência é reação esperada a uma situação de impotência gerada por constrangimentos, perseguições e humilhações, o que gera raiva e ressentimento.

Quem não tem nada a perder, porque já se considera um nada aos olhos dos outros, está mais propenso a reagir de forma violenta. Quanto mais a sociedade se torna excludente, mais a violência se expande: "ainda estou para ver um grave ato de violência que não tenha sido provocado pela experiência de sentir-se envergonhado, humilhado, desrespeitado e ridicularizado, e que não representasse a tentativa de impedir ou desfazer essa desmoralização" (Gilligan, 1997, p. 110, tradução nossa).

Gilligan sublinha a ligação entre desigualdade social, humilhação e violência. A pobreza, por si só, não garante maiores índices de violência. Tampouco a melhora das condições econômicas, se desacompanhada da diminuição efetiva de desigualdades, reflete menores índices de criminalidade:



Deve salientar-se que não é a pobreza ou a privação em sentido absoluto que causa vergonha – não é a falta de coisas materiais como tal – mas sim a privação relativa, que se reflete em uma forma de privação psicológica e não material, privação de dignidade, de autorrespeito, de orgulho. Em outras palavras, é a lacuna ou disparidade entre riqueza e rendimento dos que estão no topo e dos que estão na base da hierarquia social que constitui uma causa muito mais poderosa de sentimentos de inferioridade e vergonha do que a pobreza absoluta.

Esta discussão pode nos ajudar a entender por que um aumento geral do nível de vida ou do rendimento não reduz necessariamente os sentimentos de inferioridade experimentados pelos mais pobres. Se a disparidade relativa entre a situação dos grupos inferiores e a dos grupos mais elevados permanecer a mesma, então o aumento absoluto de rendimento não diminuirá a vulnerabilidade à vergonha. Vergonha é sinônimo de sentimentos de inferioridade; e inferioridade é um conceito relativo baseado numa comparação entre o próprio indivíduo ou grupo e outros indivíduos ou grupos.

Outra razão pela qual um aumento absoluto ou mesmo relativo dos rendimentos e o nível de vida entre os pobres não conduz necessariamente a uma diminuição na vergonha (e na violência) foi descoberto por Tocqueville, quando ele notou que a Revolução Francesa (e outras) normalmente não ocorrem quando as condições econômicas estão a piorar para os pobres, mas precisamente quando estão apenas a começar a melhorar. Algo do tipo aconteceu em muitas das nações ocidentais, tanto na Europa como no resto do mundo e América do Norte, durante as décadas de 1960 e 1970, quando a situação dos pobres – e, na América, dos negros – melhoraram tanto absoluta quanto relativamente e, no entanto, as taxas de violência criminal também aumentaram. No momento em que as coisas começam a melhorar para os pobres, a própria melhoria desencadeia uma revolução de expectativas crescentes, uma vez que as mudanças para melhor provam que as coisas podem de fato melhorar. O progresso destrói o fatalismo e a desesperança ao mostrar que a privação relativa não é necessária ou eterna. Assim, o nível de aspirações aumenta – porém, muito mais rapidamente do que as possibilidades reais de alcançá-las, pois a aspiração última é a igualdade. O resultado final é um aumento da diferença entre aspiração e realização. E a intensidade da vergonha que é experienciada pelas pessoas reflete precisamente o tamanho dessa lacuna. Portanto, não surpreende que as primeiras melhorias, mesmo na posição relativa dos pobres em relação aos ricos, conduzirão a um aumento tanto dos sentimentos de vergonha quanto de ações violentas

(Gilligan, 1997, p. 201-202, tradução nossa).

De acordo com Gilligan, "a vergonha é a primeira e a última causa de toda violência, seja em prejuízo dos outros, seja em prejuízo de si mesmo". Embora seja uma causa necessária, a vergonha não é suficiente para explicar completamente o fenômeno. São três as precondições para que a vergonha se transmute em violência. A primeira delas é que a vergonha deve ser efetivamente intensa, a ponto de impedir a pessoa de revelá-la: "nada é mais vergonhoso do que se sentir envergonhado". Muitas vezes, "homens violentos escondem esse segredo atrás de uma máscara defensiva de bravura, arrogância, machismo, autossuficiência, imprudência ou indiferença calculada. Muitos homens violentos preferem morrer a deixar você saber o que os está afetando" (Gilligan, 1997, p. 111-112, tradução nossa).

A segunda precondição ocorre quando esses homens percebem "a ausência de meios não-violentos de se protegerem ou diminuírem seus sentimentos de vergonha ou baixa autoestima, tais como recompensas por conquistas sociais ou econômicas, elevado status social, posição e prestígio". A violência, portanto, "é um último recurso, uma estratégia que eles utilizarão somente quando nenhuma outra alternativa parecer possível" (Gilligan, 1997, p. 112, tradução nossa).

A terceira e última condição é a falta de capacidade emocional ou de sentimentos que inibam os impulsos estimulados pela vergonha, entre os quais o temor em relação a si próprio, isto é, o sentimento de que não há mais nada a perder (Gilligan, 1997, p. 113, tradução nossa).

Mesmo estudos controlados em laboratório comprovam essa intuitiva relação entre imposição de dor e reação violenta. Sidman (2009, p. 220) relata que em pesquisas com ratos, sempre que se pune um deles, o outro acaba violentado: "se aplicarmos um choque em apenas um dos sujeitos, este atacará o outro. A agressão não é nem ritualística, nem momentânea: se não separarmos os dois, o ataque terminará com um assassinato".

E, pior, essa reação à humilhação inicial gera cadeias de novas violências:

Coerção severa, então, gera uma contrarreação quase automática. Mas isto não termina aí. Retaliação bem-sucedida provê reforçamento rápido e poderoso. Aqueles que estavam por baixo tornam-se os poderosos, aqueles que eram os temidos opressores agora buscam seu favor. É fácil ver como a agressão poderia tornar-se um novo modo de vida para os inicialmente subservientes. O próprio sucesso da contra-agressão pode colocar em movimento uma estrutura autoperpetuadora de um modo de vida agressivo. Aqueles que anteriormente nada tinham agora tudo têm. A agressão que levou às novas vantagens pode agora ser usada para ajudar a mantê-las. A todo momento vemos revolucionários transformarem-se em cópias carbonos dos regimes que derrubaram; o ciclo de coerção e represália repete-se incessantemente

(Sidman, 2009, p. 223-224).

Durkheim (1901, p. 246, tradução nossa), no final do século XIX, já apontara essa relação inversamente proporcional entre desenvolvimento social e punição: "A intensidade da punição é tanto maior quanto as sociedades pertencem a um tipo inferior – e tanto maior quanto o poder central tenha um caráter mais absoluto".

Nas anocracias, os direitos fundamentais são postos de lado em nome do controle das populações vulnerabilizadas. A principal razão de punir é justamente a de controlar outras pessoas (Sidman, 2009, p. 80). O Estado trabalha para manter os grupos que monopolizam o poder livres da reação popular. Essa vigilância, que passa por buscas pessoais baseadas em fatores raciais e econômicos, violações de domicílios, prisões arbitrárias, execuções sumárias, ou mesmo quando representa a simples atividade cotidiana da criminalização da pobreza, gera vergonha, aniquilação da autoestima, sensação de não pertencimento. A reação violenta, se é contida em algumas pessoas por conta de diversos fatores (sobretudo o medo), em outras é externada na prática de atos que deixam claro o rompimento definitivo com a sociedade que já se resolvera por excluí-las.

3. O crime é um ato político

Na dura lição de Klaus Günther, "um sistema jurídico ilegítimo não deve considerar ninguém culpado" (Günther, 2005, p. 4, tradução nossa).

Representante legítimo da terceira geração da chamada Escola de Frankfurt, Günther desenvolveu, a partir de Adolf Merkel, o nexo entre legitimação política e imputação penal, ou mais precisamente, entre cidadania e imputação. O cidadão de Günther – *deliberative person* – tem direito de participar do processo democrático, tanto é autor quanto destinatário das normas; e justamente essa participação, mesmo que potencial, explica por que as decisões vinculam a todos.

A legitimação do sistema repousa no desempenho de um papel político: o cidadão se obriga a cumprir a lei porque ele mesmo, juntamente com os demais membros da comunidade, é autor e, ao mesmo tempo, destinatário das normas; ou seja, desempenha simultâneos papéis de cidadãos e pessoa de direito (Günther, 2005, p. 246-253).

Na base dessa noção de legitimação pela cidadania, como não poderia deixar de ser, está a ideia de igualdade, que, a seu turno, como temos insistido, também fundamenta a ideia de democracia:

O conceito de culpa, por conseguinte, repousa sempre no modo pelo qual os cidadãos entendem sua própria liberdade de tomar uma posição crítica em relação às suas próprias deliberações e ações, bem como em relação às decisões e ações dos outros, e em que medida e de que forma se concedem mutuamente essa liberdade. Em suma, o conceito de culpa tem a ver com a autocompreensão dos cidadãos como pessoas coletivas, livres e iguais

(Günther, p. 258, tradução nossa).

E essa igualdade, como aponta Buonicore, é de ser pautada por uma ética material de reconhecimento, funcionando “como pré-requisito normativo para o estabelecimento da culpa criminal no contexto do estado de direito democrático e social, na medida em que uma relação assimétrica entre os deveres (penais) e os direitos (sociais) do cidadão em face do Estado é considerada injustificável” (Buonicore, 2022, p. 13, tradução nossa).

Se o direito penal pretende ser legitimamente democrático, deve ser um direito penal construído pelo próprio cidadão, um direito em que as pessoas possam ver a si mesmas como agentes do processo político e, por conta disso, comprometidas com a ordem jurídica (Duff, 2015, p. 5).

A lei penal só é moralmente exigível se as pessoas podem participar do processo político, seja da criação da lei propriamente dita, seja do jogo democrático correspondente ao exercício da cidadania ativa. Participam, pelo menos potencialmente, da criação das normas e a elas aderem como obra sua. Essa participação propicia que valores comuns divididos pelos grupos sociais sejam refletidos na lei e, justamente porque as leis refletem valores aceitos pela comunidade, a necessidade de observância, como vimos no item anterior, pode ser internalizada; e, por ser compreendida como legítima – tanto na criação como na aplicação pelas instituições policiais e judiciárias – a norma tende a ser cumprida.

Cumprir ou descumprir a lei – ainda que sejam atitudes sabidamente influenciadas por diversos fatores, até inconscientes – em algum nível constituem uma decisão. Se os cidadãos não se convencerem de que vale a pena obedecer à lei, muito provavelmente ela será desobedecida, ao menos em uma democracia, mesmo porque não é viável manter-se um policial a cada esquina. E quando essa decisão de descumprimento denota rebeldia, insubordinação, desacato em face de uma sociedade excludente, constitui um verdadeiro ato político.

O comprometimento das pessoas com a lei pressupõe o pertencimento a uma comunidade política, e mais, o reconhecimento das pessoas como integrantes dessa comunidade. Duff insiste que

"cidadania é uma questão de inclusão", o que "engloba fatores como a participação política na governança e o acesso a todos os recursos, benefícios e oportunidades previstos pela comunidade (entre outros, educação, atenção à saúde, assistência social emprego)" (Duff, 2015, p. 6, tradução nossa).

Construções teóricas como essas, que interseccionam democracia, direitos e criminalidade, correspondem à realidade empírica vivenciada no Brasil. É razoável esperar de um jovem morador de um comunidade vulnerabilizada – inserido em um sistema tributário de quatro séculos de escravidão e alijado de direitos fundamentais sem os quais a vida não passa de humilhações recorrentes – que não se alie ao tráfico de drogas para ganhar cinco vezes mais do que ganharia em um trabalho precário, se tiver a sorte de obter emprego? Em outras palavras: é realista pensar que decida cumprir a lei elaborada por um grupo privilegiado que vive em outro mundo, mesmo estando dentro de um mesmo país?

Se as pessoas perdem a esperança no futuro, não têm mais nada a perder. A lei não serve para motivar essas pessoas e não há teoria honesta que consiga justificar o direito penal em uma anocracia. Se cidadania é inclusão, o direito penal é excludente. Não só prefere alcançar as pessoas das periferias, a quem não é garantido o pertencimento efetivo à comunidade política, como acaba por alijá-las totalmente desse pertencimento. O condenado perde tudo, a começar pela identidade e a terminar pelo direito ao voto. Perde o status de cidadão e ganha o status de condenado, um status perpétuo que depois se transmuda em ex-condenado, uma subespécie de pessoa.

Um verdadeiro círculo vicioso: o déficit de direitos, sobretudo a desigualdade desavergonhada, alimenta a dissidência, o descumprimento da lei. O direito penal então é chamado a intervir; gera mais humilhação, aprofunda a exclusão, termina com os resquícios de cidadania e incentiva seu próprio descumprimento.

A diminuição da criminalidade nas anocracias exige, por paradoxal que pareça, *a diminuição da interferência do direito penal na vida comunitária*.

4. A quem pertence a justiça penal?

Se o descumprimento da lei é um ato político – e muitas vezes representa um sinal de não pertencimento e de reação à exclusão, à vulnerabilização e à humilhação – e a consequente imposição de pena também o é – pois em cada punição está oculta a vontade política de controlar e de marcar posições de poder –, a quem deveria pertencer a justiça penal?

A justiça penal, aqui entendida em sentido lato, deveria pertencer aos mesmos grupos que excluem e que retroalimentam ciclos de violência, ou deveria pertencer ao cidadão?

Em uma democracia plena, a resposta é óbvia. A justiça é distribuída por pessoas que representam os cidadãos, identificadas com problemas e soluções construídos coletivamente. A au-

sência de uma desavergonhada desigualdade se reflete na justiça: se um país é menos desigual, a justiça será evidentemente mais representativa.

Nas anocracias, a concentração de poder, e com ela a segmentação da justiça, apropriada por determinados grupos, cria um abismo entre os valores comunitários das populações vulnerabilizadas e os valores que embasam a persecução penal e os julgamentos que levam a encarceramentos em massa. Os grupos não se identificam, não dialogam, não se comunicam e acabam por se antagonizar. Essa desidentificação gera mais punição, mais exclusão, mais descumprimento da lei, mais vulnerabilização, um verdadeiro círculo vicioso de misérias.

No caminho da consolidação democrática do país – única resposta definitiva para esse quadro caótico – nos parece importante privilegiar meios que expandam a participação social em posições de poder. Devolver o protagonismo da acomodação dos conflitos aos envolvidos, devolver a justiça a seus maiores interessados.

É primordial, a nosso sentir, expandir a participação social nos destinos da justiça. Há caminhos para a essa expansão cidadã. Entre eles, sugerimos três: 1º) expansão do controle das polícias; 2º) expansão da justiça restaurativa; 3º) exigência de referendos para que novas leis penais permaneçam vigentes.

Descontrole e violência policiais estimulam o descumprimento da lei e, portanto, a prática de ainda mais crimes. Como vimos, a desconfiança na justeza dos procedimentos, o descompasso entre valores comunitários e os valores que guiam as forças de segurança, a revolta e a vergonha que daí emergem alimentam o dissenso e incrementam intermináveis ciclos de violência.

Parte do problema dos elevados índices de violência policial no Brasil podem ser tributados à guerra às drogas, na qual policiais acabam premidos para resolver problemas que, como vimos, têm raízes mais profundas. É uma guerra perdida e inútil, que vitima civis e policiais e incrementa receitas do crime organizado sem, contudo, diminuir a disponibilidade de substâncias tidas como ilegais.

A polícia é igualmente caudatária da formação social brasileira, que tem por base a escravidão e, por conseguinte, o não reconhecimento do outro como igual e o descumprimento sistemático de normas que salvaguardam posições sociais vulnerabilizadas. A pobreza é uma verdadeira instituição no Brasil, mantida a custos altos, nomeadamente o descumprimento de direitos fundamentais.

A formação dos policiais em criminologia e em direitos humanos (para assim entenderem a complexidade dos problemas, e tirarem a responsabilidade da solução das próprias costas), a desmilitarização, o uso de câmeras e, especialmente, a criação de ouvidorias externas, com poderes efetivos inclusive na formação e na supervisão das chefias, elevariam a transparência e o escrutínio sobre condutas ilegais muitas vezes estimuladas por governos e chefes militares. Democratizar a polícia, em síntese, nos parece o melhor caminho.

Nossa segunda sugestão é a de potencializar a justiça restaurativa. Braithwaite nos ensinou que o empoderamento do cidadão é o valor mais importante para a justiça (Braithwaite, 2003, p. 5).

Justiça restaurativa, em poucas palavras, é uma forma de fazer justiça que mira não só o passado e a punição, como a justiça retributiva, mas tem olhos para o futuro, procura evitar as condições que facilitem a prática de condutas desviantes. É uma forma mais inclusiva de fazer justiça, que foca na reparação dos danos, e não na punição, que não esquece da vítima e que pretende a responsabilização efetiva de quem errou, mas de uma forma mais racional, que não sirva como retroalimentação da violência e do distanciamento entre as pessoas.

Justiça restaurativa significa, portanto, uma tentativa de devolver a justiça a seus protagonistas: as pessoas direta e indiretamente envolvidas nos conflitos, incluídas aquelas atingidas por atos desviantes, o autor desses atos, as pessoas próximas a eles e, sobretudo, a comunidade em que estão inseridos.

Também constitui um chamamento à responsabilidade, e nesta parte a justiça restaurativa é ainda mais incluyente, fazendo contraponto à justiça retributiva: não só o autor dos atos é instado a assumir responsabilidade, mas igualmente a comunidade, que é convidada a fazer parte do equacionamento dos problemas. Crimes são sempre contextuais e a melhor forma de preveni-los é trabalhar nas condições que facilitam sua ocorrência.

A justiça restaurativa procura, assim, tornar os conflitos visíveis e então propiciar que os próprios envolvidos procurem equacioná-los. A justiça tradicional, por sua vez, esconde e furta o protagonismo das pessoas, pois o Estado se apropria dos conflitos e os toma mediante um processo simplificador e abstratizante (Christie, 1977, p. 6-7).

O tipo penal, a descrição abstrata de uma conduta reputada como crime, serve para fazer um corte na realidade e lançar todo o contexto para fora do julgamento. Interessa ao juiz apenas saber se um determinado objeto fora subtraído, a vítima serve apenas como testemunha da subtração, e o fato acaba por perder sua identidade: não interessam os porquês, o contexto, o trabalho na prevenção – a exemplo da intervenção da comunidade em reinserir o autor – e muito menos interessa a situação da vítima, seus danos emocionais, materiais, seu lugar de fala e de protagonismo.

Só a comunidade pode entender e contextualizar as condutas desviantes. E, portanto, só ela pode “julgar” adequadamente conflitos.

Por fim, a terceira sugestão. A realização de referendo, instrumento genuíno da democracia direta, também potencializa a participação popular nos assuntos da justiça. Na Itália, por exemplo, é previsto o *referendum abrogativo*. Em 12 de junho de 2022, os cidadãos italianos foram chamados a manter (ou a revogar) cinco leis já existentes. Uma delas permitia que promotores de justiça e juízes trocassem de função ao longo da carreira da magistratura. Os cidadãos puderam escolher se concordavam com a possibilidade de intercambialidade ou se a escolha inicial, no começo da carreira, seria definitiva. Outra pergunta dizia respeito aos motivos para decretação da prisão preventiva. A população deveria decidir se a reiteração criminosa constituiria, ou não, motivo para a detenção preventiva. Se decidisse pelo não, apenas o risco de fuga e a ingerência do acusado nas provas seriam mantidos como motivos para a prisão cautelar.

Sugerimos seja adotado um *referendum abrogativo* para novos tipos penais. Sempre que o parlamento aprovar novos tipos, devem ser referendados nas eleições gerais. Se não o forem, são revogados. A soberania popular serviria como um novo filtro para criminalizações.

A solução traria, acreditamos, algumas vantagens. Primeiro, estimularia o debate e a participação política na construção da norma penal. Muitas pessoas sequer conhecem as proibições a que estão sujeitas. Afirmamos que a participação no processo político é justamente, segundo Günther, a justificativa moral para que a norma penal obrigue o cidadão. Esse debate público tende a melhorar a qualidade do produto legislativo, abrindo oportunidades para a participação da academia e de outros setores sociais. Pouco se discute no Brasil sobre impactos orçamentários da criação de novos tipos e menos ainda sobre utilidade ou mesmo invasividade estatal na vida das pessoas. Vimos também que, se os valores comunitários estão refletidos na norma, melhor é a aderência interna dos cidadãos.

A par dessas vantagens, a maior delas nos parece ser o incremento da cidadania e da democracia, apostando no cidadão como ator de seu próprio destino.

Esse ceticismo em relação ao Estado autoritário e suas funções típicas, um Estado distante da realidade dos conflitos e das pessoas, é preocupação que perpassa a obra de muitos pensadores além de Martin Buber, a exemplo de Louk Hulsman, Nils Christie, Heinz Steinert, Amitai Etzioni, Ali Landauer e Sebastian Scheerer.

Scheerer nos faz ver que a punição, tal qual a conhecemos, "remonta a um período pré-democrático em que a justiça poderia ser pensada verticalmente", descurando as necessidades reais dos envolvidos, especialmente as da vítima. Essa demonstração vertical de autoridade, típica dos Estados autoritários, é de ser substituída por uma justiça democrática, construída pelas pessoas envolvidas, que ganha em legitimidade e não precisa lançar mão da coerção como elemento central de autoafirmação:

Ao contrário do processamento da justiça estar centrado no Estado, uma alternativa centrada nos sujeitos envolvidos legitima a norma não por autoridade, mas, de forma mais complexa e, também, mas eficaz, porque é amplamente apoiada e compreendida. Uma validação centrada nos sujeitos adquire autoridade na medida em que trata da situação de forma escrupulosa e justa, diferencia e atribui culpa e responsabilidade claramente, e não deixa os participantes com o sentimento – prevalecente nos dias de hoje – de que sua própria visão do conflito nem sequer foi devidamente percebida

(Scheerer, 2001, p. 76, tradução nossa).

Considerações Finais

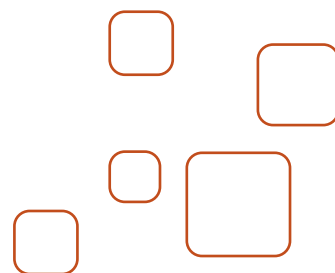
Este é o momento de retomar Martin Buber e sua anocracia. Não a ideia de anocracia tal qual a conhecemos hoje, que passou a significar Estados repletos de misérias, mas a ideia original, a *akratia* defendida por ele.

Na utopia de Buber, o cidadão é autônomo, respeitado, senhor de seu destino, vencedor na luta por reconhecimento. A comunidade é mais importante do que o Estado, e a fusão das comunidades orienta a vida social, preservando a cultura local sem impor valores e privilegiar instituições, especialmente as econômicas. A sociedade, em suma, deve ser erigida "sobre a base da autonomia funcional, do reconhecimento mútuo e da mútua responsabilidade, individual e coletiva" (Buber, 1985, p. 246, tradução nossa).

O controle de condutas desviantes pela imposição de dor – é historicamente correto afirmar – nunca se mostrou eficaz. Negar a crueldade é negar o direito penal, sintetizou precisamente Lucas Villa (2020, p. 276).

Se quisermos viver em um mundo de paz, com menos crimes, não parece haver atalhos a tomar. Somente a consolidação da democracia e a garantia de direitos a ela inerentes, com a diminuição das desigualdades que propiciam humilhações diárias e ciclos intermináveis de violência, mostram-se caminhos viáveis e respeitadores dos fundamentos da República, especialmente a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Em uma sociedade que vai bem, o direito penal é desnecessário; em outra que vai mal, o direito penal não é capaz de salvá-la.



Referências

- BRAITHWAITE, J. Principles of Restorative Justice. *In*: HIRSCH, A. et al (ed.). **Restorative Justice and Criminal Justice: Competing or Reconcilable Paradigms?** Oxford: Hart Publishing, 2003. p. 1-20.
- BUBER, M. **Pfade in Utopia**. 3. ed. Heidelberg: Lambert Schneider, 1985.
- BUONICORE, B. T. Schuldbeginn und soziale Exklusion. **Zeitschrift für Internationale Strafrechtswissenschaft**, Gießen, v. 1, p. 1-12, 2022. Disponível em: <https://docplayer.org/223964308-Schuldbeginn-und-soziale-exklusion.html>. Acesso em: 9 jun. 2023.
- CAROTHERS, T. The End of the Transition Paradigm. **Journal of Democracy**, Washington, v. 13, n. 1, p. 5-21, 2002. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2012/02/Carothers-13-1.pdf>. Acesso: 1º mai. 2023.
- CHRISTIE, N. Conflicts as property. **The British Journal of Criminology**, Oxford, v. 17, n. 1, p. 1-15, 1977. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.bjc.a046783>. Acesso em: 4 jul. 2024.
- CLEAR, T. R. **Imprisoning Communities: How Mass Incarceration Makes Disadvantaged Neighborhoods Worse**. Oxford: Oxford University Press, 2012. Disponível em <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780195305791.001.0001/acprof-9780195305791>. Acesso: 3 mai. 2023.
- DAHL, R. A. **A Constituição norte-americana é democrática?** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2015.
- DINN, J. P. Ethnicity, Regime Type and the Tendency for Violence. **Mapping Politics**, St. John's, v. 9, p. 35-46, 2018. Disponível em https://www.academia.edu/62755108/Ethnicity_Regime_Type_and_the_Tendency_for_Violence. Acesso: 30 mar. 2023.
- DUFF, R. A. A Democratic Criminal Law. **Minnesota Legal Studies Research Paper**, Minneapolis, n. 15-20, 2015. Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2618698. Acesso: 23 jun. 2023.
- DURKHEIM, É. Deux lois de l'évolution pénale. *In*: **Année sociologique** (1899-1900), Paris, v. 4, p. 65-95, 1901. Disponível em: http://classiques.uqac.ca/classiques/Durkheim_emile/annee_sociologique/an_socio_3/evolution_penale.pdf. Acesso em: 4 jul. 2024.
- EISINGER, J. **Why do people obey law?** A quantitative review of Tyler's a procedural justice theory in selected European countries. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Institute of Sociology, Johannes Kepler University Linz, Linz, Áustria, 2020. Disponível em <https://epub.jku.at/obvulihs/>

download/pdf/5294997?originalFilename=true. Acesso: 6 jun. 2023.

FERRAJOLI, L. **Il paradigma garantista**: filosofia e critica del diritto penale. 2. ed. Napoli: Editoriale Scientifica, 2016.

Fundação Getúlio Vargas. **Geografia do Encarceramento**: estudo sobre a origem de apenados e crimes no Rio de Janeiro. 2015. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/3c40fbd9-a05e-4195-bc-65-e4ec08f8dead/full>. Acesso: 7 fev. 2023.

GILLIGAN, J. **Violence**: reflections on a national epidemic. New York: Vintage Books, 1997.

GRAY, A. C. Communities Behind Bars: A Review of Mass Incarceration and the Coercive Mobility Hypothesis. **New Visions for Public Affairs**, Newark, v. 10, p. 19-29, 2018. Disponível em cpb-us-w2.wpmucdn.com/sites.udel.edu/dist/4/10696/files/2018/12/Communities-Behind-Bars-A-Review-of-Mass-Incarceration-and-the-Coercive-Mobility-Hypothesis-10jopu7.pdf. Acesso: 28 mai. 2023.

GÜNTHER, K. **Schuld und Kommunikative Freiheit**. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, 2005.

INSTITUTO Sou da Paz. **Vale a pena?** Custos e alternativas à prisão provisória na cidade de São Paulo. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2019. Disponível em <https://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/pesquisas/sistema-de-justica-criminal/eriód-provisoria/?show=documentos#1739>. Acesso: 30 jan. 2023.

JACKSON, J.; BRADFORD, B.; HOUGH, M.; MYHILL, A.; QUINTON, P.; TYLER, T. Why Do People Comply with the Law? Legitimacy and the Influence of Legal Institutions. **British Journal of Criminology**, Oxford, v. 52, n. 6, p. 1051-1071, 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/eriód.cfm?abstract_id=1994490. Acesso: 26 jun. 2023.

KELMAN, H. C; HAMILTON, V. L. **Crimes of obedience**: Toward a social psychology of authority and responsibility. New Haven: Yale University Press, 1989.

KOHANSKI, A. S. Martin Buber's Restructuring of Society into a State of Anocracy. **Jewish Social Studies**, Bloomington, v. 34, n. 1, p. 42-57, 1972. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4466688>. Acesso em: 4 jul. 2024.

LOCKE, J. **Segundo Tratado do Governo**: ensaio sobre a verdadeira origem, alcance e finalidade do governo civil. Tradução: Carlos Pacheco Amaral. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

R. K. Anomie, anomia, and social interaction. In: CLINARD, M. B. (ed.). **Anomie and deviant behavior**. New York: Free Press of Glencoe; London: Collier-Macmillan, 1964. P. 213-242.

MESSNER, S. F.; ROSENFELD, R.; HÖVERMANN, A. Institutional Anomie Theory: Evolving Research Program. *In*: KROHN, M. et al. (eds.). **Handbook on Crime and Deviance**. 2. Ed. Cham: Springer, 2019. P. 161-177.

SCHEERER, S. Kritik der strafenden Vernunft. **Ethik und Sozialwissenschaften**, Stuttgart, v. 12, n. 1, p. 69-83, 2001.

SIDMAN, M. **Coerção e suas implicações**. Tradução: Maria Amália Andery e Tereza Maria Sério. Campinas: Livro Pleno, 2009.

TOCQUEVILLE, A. **A Democracia na América**: Livro II – Sentimentos e Opiniões. Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

TYLER, T. R. **Why people obey the law?** Princeton: Princeton University Press, 1990.

TYLER, T.; JACKSON, J.; BRADFORD, B. Psychology of procedural justice and cooperation. *In*: BRUINSMAN, G.; WEISBURD, D. (eds.). **Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice**. New York: Springer, 2013. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1907137. Acesso: 23 jun. 2023.

VASCONCELOS, C.; VISCARRA, S. P. Democracia no Brasil: a incidência da confiança institucional sobre a participação política dos brasileiros. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, Vitória, v. 4, n. 1, p. 24-44, 2016. Disponível em: <https://www.periodicos.ufes.br/cadecs/article/download/14738/10286/40481>. Acesso em: 4 jul. 2024.

VILLA, L. **Hegemonia e estratégia abolicionista**: o abolicionismo penal como negação da crueldade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

ZAFFARONI, E. R. **Em busca das penas perdidas**: a perda de legitimidade do sistema penal. Tradução: Vania Romano Pedrosa e Amir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

ALTERNATIVAS PENAIS E JUDICIAIS NO TRÁFICO PRIVILEGIADO: ANÁLISE CRÍTICA ACERCA DO OFERECIMENTO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E DA INVESTIGAÇÃO SOBRE TRÁFICO DE PESSOAS

Penal and judicial alternatives in drug trafficking plea bargains: a critical analysis of the offer of criminal non-prosecution agreements and of investigations on human trafficking

Gabriel Saad Travassos²⁴

Murillo Ribeiro Martins²⁵

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo, a partir do método de pesquisa hipotético-dedutivo, investigar a aplicação do acordo de não persecução penal (ANPP) nos casos envolvendo tráfico privilegiado de drogas, como uma alternativa penal descarcerizadora. Ademais, foi pesquisada a aplicação do princípio da não criminalização das vítimas de tráfico de pessoas nos processos judiciais que apuram o tráfico de drogas. A pesquisa é exploratória e qualitativa. Utilizaram-se as técnicas de pesquisa documental, o levantamento de dados, a revisão bibliográfica e o estudo de casos. A hipótese de pesquisa é de que existe ainda uma resistência na aplicação do ANPP nos casos envolvendo tráfico privilegiado, bem como uma lacuna no que se refere à investigação das situações de potenciais vítimas do tráfico de pessoas, na contramão dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Palavras-chave: alternativas penais, acordo de não persecução penal, tráfico de drogas, vítimas do tráfico de pessoas, sistema penitenciário.

²⁴ Mestre em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Pós-graduação em Relações Internacionais com ênfase em Direito Internacional pelo Instituto Damásio de Direito (2019). Pós-graduação em Direito Penal e Criminologia pelo Instituto de Criminologia e Política Criminal (2016). Defensor Público Federal. E-mail: Gabriel.travassos@dpu.def.br.

²⁵ Defensor Público Federal na Defensoria Pública da União.

ABSTRACT

This study aims, from the hypothetical-deductive research method, to investigate the application of the criminal non-prosecution agreements in cases involving drug trafficking plea bargains as a criminal alternative for imprisonment and the use of the principle of non-criminalization of victims of human trafficking in judicial proceedings that investigate drug trafficking. This is an exploratory and qualitative research. Documentary research, data collection, bibliographic review, and case studies are used as research techniques. The research hypothesis states the persistence of resistance in applying criminal non-prosecution agreements in cases involving trafficking plea bargains and a gap regarding the investigation of situations of potential victims of human trafficking, contrary to the international commitments assumed by the Brazilian State.

Keywords: penal alternatives, Criminal Non-Prosecution Agreement, drug trafficking, victims of human trafficking, penitentiary system.

Introdução

O presente artigo tem por objetivo, a partir do método de pesquisa hipotético-dedutivo, investigar a aplicação do acordo de não persecução penal (ANPP) nos casos envolvendo tráfico privilegiado de drogas, como uma alternativa penal descarcerizadora. Ademais, foi pesquisada a aplicação do princípio da não criminalização das vítimas de tráfico de pessoas nos processos judiciais que apuram o tráfico de drogas.

A pesquisa é exploratória e qualitativa. Utilizaram-se as técnicas de pesquisa documental, o levantamento de dados, a revisão bibliográfica e o estudo de casos. A hipótese de pesquisa é de que existe ainda uma resistência na aplicação do ANPP nos casos envolvendo tráfico privilegiado, bem como uma lacuna no que se refere à investigação das situações de potenciais vítimas do tráfico de pessoas, na contramão dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Na primeira e na segunda seções, a partir de uma análise crítica, tratamos dos dados que evidenciam o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro, com enfoque no papel das alternativas penais nesse contexto. Na terceira seção apresentamos os resultados da pesquisa sobre o oferecimento do ANPP nos casos envolvendo tráfico privilegiado. Na quarta seção abordamos os estudos sobre as potenciais vítimas de tráfico de pessoas e o tratamento judicial dos seus casos.

Ao final do artigo, sem a pretensão de encerrar o debate, defende-se a necessidade de rever a resistência atual ao oferecimento do ANPP nos casos de tráfico privilegiado. Também como resultado da pesquisa, verificou-se uma lacuna a ser preenchida na instrução dos processos sobre tráfico de drogas no que diz respeito à possibilidade de situações de exploração para fins de tráfico de pessoas.

1. O estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário e o papel das alternativas penais

A análise da função das alternativas penais no atual estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro depende de entender o contexto no qual as medidas de desencarceramento são cruciais para a adoção de uma política de redução de danos na matéria.

A expansão do populismo penal, as teorias de lei e ordem, as ideologias de defesa social, segurança nacional e de recrudescimento da pena (Baratta, 2004), aliadas aos discursos de pânico moral (Cohen, 2011), produziram, a partir do final do século XX, um movimento inédito de encarceramento em massa como mecanismo de controle social dos miseráveis da era do consumo (Bauman, 1998).

Esse movimento assumiu os contornos das políticas econômicas típicas do neoliberalismo e da gestão neocolonial a partir do Norte Global (Santos; Chauí, 2014): não se reduz o Estado-providência, de bem-estar social e prestações sociais, para o Estado neoliberal sem instrumentos de controle social para a massa sobrando do mercado de trabalho e para os miseráveis que a lógica de mercado produz (Wacquant, 2001).

Diante desse cenário, na esteira de uma teoria agnóstica da pena, Rodrigo Roig (2016) visualiza dois grandes desafios para as agências de execução penal: 1) não acentuar ainda mais os processos deteriorantes e dessocializantes da prisionização; 2) oferecer meios para que as pessoas presas tentem diminuir o seu nível de vulnerabilidade ao poder punitivo.

O estado de coisas inconstitucional é uma teoria jurídica originada a partir do precedente da Corte Constitucional da Colômbia na *Sentencia de Unificación n. 559*, em 1997, cujo objeto era a inobservância de prestações sociais destinadas a professores na temática de saúde (Oliveira; Santos; Gonçalves, 2018).

No julgamento da medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347, o Supremo Tribunal Federal, a partir do voto condutor do ministro Marco Aurélio, fez expressa menção a essa teoria para definir as condições do sistema penitenciário no Brasil (2015). Naquela ocasião, a Suprema Corte identificou três pressupostos para o estado de coisas inconstitucional:

1. Situação de violação generalizada de direitos fundamentais;
2. Inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a situação;
3. Superação das transgressões exigir a atuação não apenas de um órgão, e sim de uma pluralidade de autoridades.

Identificou-se, naquele julgado, que todos os pressupostos estavam presentes na análise do sistema penitenciário nacional, salientando o ministro relator que:

(...) a conclusão deve ser única: no sistema prisional brasileiro, ocorre violação generalizada de direitos fundamentais dos presos no tocante à dignidade, higidez física e integridade psíquica. A superlotação carcerária e a precariedade das instalações das delegacias e presídios, mais do que inobservância, pelo Estado, da ordem jurídica correspondente, configuram tratamento degradante, ultrajante e indigno a pessoas que se encontram sob custódia. As penas privativas de liberdade aplicadas em nossos presídios convertem-se em penas cruéis e desumanas. Os presos tornam-se “lixo digno do pior tratamento possível”, sendo-lhes negado todo e qualquer direito à existência minimamente segura e salubre (Brasil, 2015, p. 6-7).

No precedente da ADPF n. 347, as razões expostas no voto condutor do ministro Marco Aurélio e nos votos dos demais ministros evidenciam que a aplicação de substitutivos penais era medida necessária e urgente a fim de minorar os danos provocados pela superlotação do sistema carcerário. Naquela ocasião, também foi destacada a necessidade de os juízes de primeiro grau observarem os precedentes do Supremo Tribunal Federal no que diz respeito a aplicação de medidas cautelares e desencarceradoras.

Os dados atualizados da Secretaria Nacional de Políticas Penais indicam que o sistema penitenciário brasileiro, até dezembro de 2022, possuía 832.295 pessoas em cumprimento de pena, das quais 648.692 estavam encarceradas em celas físicas e 183.603 pessoas em prisão domiciliar (Brasil, SENAPPEN, 2023).

Com relação ao tráfico de drogas, trata-se do delito que mais encarcera em nosso país, correspondendo, segundo os números atualizados, a aproximadamente 30,23% do total de presos e 57,46% de presas. Esses números evidenciam o impacto da criminalização das drogas sobre as mulheres e, ainda, a necessidade de adoção de medidas urgentes que suspendam esse ciclo de encarceramento em massa (Carvalho, 2016).

Nesse contexto, a aplicação de institutos desencarceradores é fundamental para, na perspectiva de uma teoria agnóstica da pena, reduzir os danos provocados pelo estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário.

Como será exposto no próximo capítulo, porém, não basta que os institutos estejam previstos em lei; as medidas desencarceradoras precisam ser efetivamente aplicadas pelos órgãos jurisdicionais em primeiro grau. Acrescente-se, por fim, que as medidas devem ser uma alternativa à prisão, e não uma alternativa à liberdade, como infelizmente foi a tônica do processo evolutivo dos substitutivos penais no Brasil.

2. Histórico dos substitutivos penais no Brasil: alternativa à prisão ou alternativa à liberdade?

Em *Substitutivos Penais na Era do Grande Encarceramento*, Salo de Carvalho (2010) apresenta com maestria didática o processo de elaboração e implementação dos substitutivos penais na legislação brasileira a partir da década de 90. O autor, ao mesmo tempo que reconhece a importância dos mecanismos de desinstitucionalização, lança o problema de pesquisa sobre a aplicação prática desses mecanismos. Em outras palavras, é necessário compreender se os substitutivos penais corresponderam na realidade judiciária brasileira a alternativas à pena e ao processo criminal, ou se se converteram em instrumentos que ampliaram o controle social punitivo.

Sem embargo de experiências normativas precedentes, as Regras de Tóquio, de 1990, adotadas pela Resolução nº 45/110, da Assembleia Geral das Nações Unidas, correspondem a um marco internacional que impulsiona a legislação brasileira na adoção de alternativas ao encarceramento.

As Regras de Tóquio estabelecem uma série de princípios básicos e o dever dos Estados-Membros de desenvolverem sistemas jurídicos que reduzam o encarceramento e permitam a efetivação da justiça criminal a partir de medidas não privativas da liberdade. De acordo com a regra 2.3, essas medidas devem ser aplicadas desde o momento pré-julgamento até a execução da pena após a sentença condenatória com trânsito em julgado.

É também de merecido destaque o conteúdo das regras 2.6 e 2.7:



2.6. As medidas não privativas de liberdade devem ser aplicadas de acordo com o princípio da intervenção mínima.



2.7. O recurso a medidas não privativas de liberdade deve ser incluído no rol dos esforços visando à isenção de pena e à descriminalização, e não prejudicar ou retardar tais esforços. (Brasil, 2016)

Mas se no cenário internacional o movimento anunciado era de reconhecimento da ineficácia e da barbárie consubstanciadas no uso excessivo da prisão, no Brasil os ventos sopravam ainda na direção oposta. A aprovação da Lei nº 8.072/90, conhecida como Lei dos Crimes Hediondos, representou o modelo máximo de encarceramento. A normativa aumentou as penas dos delitos assim classificados, previu o cumprimento das penas em regime integralmente fechado, aumentou os prazos para livramento condicional, vedou o indulto e a comutação das penas.

A década de 1990 representou, no Brasil, o apogeu do populismo penal e impulsionou a situação inconstitucional de coisas a partir do super encarceramento. A população prisional relativa, que era de 87,87 presos a cada 100.000 habitantes em 1994, passou para 249,78 presos a cada 100.000 habitantes em 2009 (Carvalho, 2010).

Diante da insuficiência das penas restritivas de direitos, previstas na Lei nº 7.210/84 (Reforma da Parte Geral do Código Penal) para reduzir o movimento de prisionalização, foram elaboradas as Lei nº 9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais) e a Lei nº 9.714/98 (Lei das Penas Alternativas). Entre os institutos previstos nessas normativas, destacam-se a *transação penal*, a *suspensão condicional do processo* e a *aplicação das penas restritivas de direitos*.

A transação penal foi incluída em nosso ordenamento jurídico a partir da Lei nº 9.099/95. Esse diploma tem por fundamento o artigo 98, I, da Constituição Federal, que previa o dever dos entes federativos de criarem juizados especiais destinados às causas cíveis de menor complexidade e às infrações penais de menor potencial ofensivo. A transação penal era hipótese de substitutivo penal que já constava no texto constitucional, mas foi regulamentado a partir da nova lei.

No que toca ao objeto deste estudo, a transação penal passou a ser uma prioridade do órgão julgante (art. 2º) e, inicialmente, admitida para infrações penais com pena máxima não superior a 01 (um) ano. Com o advento das Leis nº 10.259/01 e 11.313/06, esse teto foi ampliado para infrações cuja pena máxima fosse de até 02 (dois) anos, o que se mantém até os dias atuais.

Nesses casos, admite-se a aplicação imediata de penas restritivas de direitos ou multa. Uma vez cumprida, a transação não implicaria em antecedente criminal e não teria efeitos civis (art. 76, §§ 4º e 6º, da Lei 9.099/95). A transação não é permitida nas hipóteses de reincidência, transação anterior no prazo de 05 (cinco) anos e quando antecedentes, conduta social, personalidade, motivos e circunstância não indicarem a suficiência da medida (art. 76, § 2º, I a III, da Lei 9.099/95).

Outro substitutivo penal surgido a partir da Lei nº 9.099/95 foi a suspensão condicional do processo, aplicável nos casos em que a pena mínima cominada para o delito é inferior a 01 (um) ano. Conforme seu artigo 89, a suspensão do processo será entre 02 (dois) e 04 (quatro) anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou tenha sido condenado por outro crime e sejam favoráveis as circunstâncias judiciais (art. 77, II, do Código Penal).

Nesses casos o processo permanece suspenso pelo período definido, durante o qual o acusado é submetido a condições específicas de acordo com o fato e sua situação pessoal. Expirado o prazo suspensivo sem revogação, caberá ao juízo declarar extinta a punibilidade (art. 89, §5º).

Por fim, a Lei nº 9.714/98 ampliou as hipóteses e o arco de aplicação das penas restritivas de direito (PRDs). Na redação dada pela Lei nº 7.209/84, as PRDs somente eram aplicadas em crimes cuja pena privativa de liberdade fosse inferior a 01 (um) ano ou se tratasse de crime culposo. Com a nova lei, as PRDs passaram a ser aplicadas nos casos de pena privativa de liberdade não superior a 04 (quatro) anos, desde que o crime não fosse praticado com violência ou grave ameaça à pessoa (art. 44, I, do Código Penal). Presentes as circunstâncias judiciais favoráveis, admite-se inclusive a sua aplicação para casos de reincidência, desde que não se trate de reincidência específica (art. 44, § 3º, do Código Penal).

Esses três substitutivos penais ampliaram consideravelmente o rol de medidas alternativas à pena privativa de liberdade no processo penal brasileiro. Com isso, o legislador conferia ao Poder Judiciário outras ferramentas que, na linha das Regras de Tóquio, evitariam o recurso à pena constritiva de liberdade. Assim, a expectativa era de redução dos índices de aprisionamento.

Como observa Salo de Carvalho (2010), os dados indicam efetivamente que as medidas alternativas foram aplicadas em escala exponencial a partir de então. De 1995 a 2008, o número de penas alternativas passa de 1.692 para 97.674; e o número de cumprimento de medidas alternativas, de 78.672 para 401.055.

No entanto, ao contrário do que a lógica pressupunha, não houve redução nos índices de aprisionamento. No mesmo período, o Brasil observou sua população prisional relativa passar de 95,47 para 238,10 a cada 100 mil habitantes. Nas palavras de Salo de Carvalho (2010, p. 18, 25):

Do que se pode observar na realidade brasileira contemporânea, a institucionalização das penas e das medidas alternativas não diminuiu os níveis de encarceramento. Pelo contrário, as taxas de prisionalização, a partir de 1995, vêm crescendo gradual e constantemente. De forma abrupta, a estrutura do controle punitivo formal amplia hiperbolicamente seus horizontes em face da instituição dos substitutivos penais, principalmente com o advento das Leis 9.099/95 e 9.714/98. (...) A conclusão que pode servir de base para futuros questionamentos e proposições positivas é a de que no âmbito das agências punitivas não basta a publicação de leis que garantam direitos ampliando os espaços de liberdade, como ocorreu no Brasil com o aumento das possibilidades de aplicação de penas alternativas (Lei 9.714/98) e a criação de alternativas ao processo penal (Lei 9.099/95). A centralidade do carcerário, como visto, provocou o aumento da rede de controle não prisional sem diminuir os níveis de encarceramento.

Esse contexto demonstra que, na linha traçada por Juarez Cirino dos Santos (2014), apesar do discurso tradicional, a pena de prisão permaneceu como central no funcionamento do sistema penal brasileiro, criando, a partir dos substitutivos penais, um verdadeiro “arquipélago carcerário” que expandiu as redes de controle institucional pelo Estado e diminuiu os custos desse controle.

Outro aspecto correlato à expansão da rede de controle é o maior número de pessoas que caem nas teias dos processos de criminalização. Com os registros de antecedentes preenchidos por transações, penas restritivas de direitos ou suspensões do processo, o indivíduo passará a ter sobre si os olhos desconfiados das agências de controle e punição, aumentando a sua vulnerabilidade a processos de criminalização.

Em outras palavras, se os substitutivos penais, como é o caso do novo acordo de não persecução penal, continuarem a ser aplicados em hipóteses que deveriam privilegiar a liberdade, manteremos o estado de coisas (inconstitucional), no qual as alternativas penais tiveram pouco ou nenhum efeito sobre as taxas de encarceramento.

Pensar as alternativas penais no contexto da ADPF n. 347 e do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário é recordar, na linha das Regras de Tóquio, que essas alternativas devem se guiar pela intervenção mínima, priorizar sempre a liberdade irrestrita e não prejudicar o andamento de processos de descriminalização ou despenalização.

3. A aplicação do acordo de não persecução penal no tráfico privilegiado

O acordo de não persecução penal, apesar de já ser previsto nas Resoluções n. 181/2017 e 183/2018 do Conselho Nacional do Ministério Público, foi inserido no sistema processual penal brasileiro com a promulgação da Lei n° 13.964/2019.

Pela redação do art. 28-A, incluído no Código de Processo Penal pela referida lei, não sendo caso de arquivamento da investigação e tendo o investigado confessado formalmente a prática de delito sem violência ou grave ameaça, com pena mínima inferior a 04 (quatro) anos, caberá ao Ministério Público propor o acordo, mediante o cumprimento de condições a serem ajustadas entre a acusação e a defesa.

O acordo de não persecução penal possui uma lógica singelamente distinta da transação penal e da suspensão condicional do processo, pois, ao contrário da sistemática prevista nestes institutos despenalizadores – em que o acusado não necessita assumir a culpa, porém renuncia à possibilidade de discuti-la –, a confissão formal do delito figura como um dos requisitos para sua celebração.

Essa exigência é analisada pela doutrina de forma crítica. De modo similar ao que ocorre

com o *plea bargaining*, nas palavras de Nils Christie (1998, p. 145):

(...) na América do século XX, repetimos a experiência central do processo penal da Europa da Idade Média: passamos de um processo de acusação para um processo de confissão. Coagimos o acusado a confessar sua culpa. Certamente, nossos meios são muito mais delicados; não torturamos, não esmagamos polegares, nem usamos botas espanholas para esmagar suas pernas. Mas, tal como os europeus dos séculos passados que não empregaram essas máquinas, cobramos um preço muito alto ao acusado que usa o direito à salvaguarda constitucional do julgamento. Ameaçamo-lo de aumentar as punições se ele faz valer seu direito e depois é condenado.

Andrei Koerner (1999) destaca que as mudanças fortalecem os poderes das autoridades públicas e flexibilizam garantias do processo. Cidadãos acusados são estimulados a confessar a culpa para se verem livres dos percalços de um processo com incertezas e riscos.

Mesmo com as ressalvas das críticas apresentadas, o ANPP surge como mais uma possibilidade para se evitar o processo penal e, conseqüentemente, as estigmatizações geradas a partir dos atos praticados no decorrer da ação penal e da própria condenação, principalmente no caso de crimes não alcançados pelos institutos previstos na Lei nº 9.099/95.

O delito de tráfico de drogas, equiparado a hediondo por força do art. 5º, XLIII, da Constituição Federal de 1988, possui pena de 05 (cinco) a 15 (quinze) anos de reclusão. No entanto, nos casos em que o(a) autor(a) do fato possui bons antecedentes e não se dedica a atividades criminosas, nem integra organização criminosa, é reconhecida a condição de “tráfico privilegiado”, afastando-se a hediondez da conduta e reduzindo-se a pena de um sexto a dois terços (Brasil, 2021). Desse modo, para fins de verificação do critério objetivo relativo à pena mínima inferior a 04 (quatro) anos, deve ser considerada a aplicação da causa de diminuição em grau máximo (art. 28-A, § 1º, do Código de Processo Penal).

Consideradas tais premissas, a pesquisa se debruçou sobre casos de ANPP envolvendo tráfico de drogas que foram decididos pela 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público. Analisaram-se 15 (quinze) casos que foram remetidos ao órgão recursal, dos quais 13 (treze) tiveram a confirmação do não cabimento do acordo, muito embora tratassem da hipótese de tráfico privilegiado²⁶. Apenas dois retornaram para reanálise na origem, mas não possuíam relação com casos envolvendo “mulas do tráfico”.

Quanto aos fundamentos utilizados para a manutenção do entendimento pelo não cabimento do acordo, restringem-se à pena mínima em abstrato do delito de tráfico de drogas – desconsi-

²⁶ Os casos estão descritos no Apêndice deste artigo e podem ser consultados na seguinte página eletrônica: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/revisao>>. Acesso em: 30 jul. 2023.

derando-se a causa de diminuição do art. 33, § 4º, da Lei nº 11.343/06 (Lei de Drogas) – e à insuficiência da medida para a repressão e prevenção do crime. Reforça-se, quanto a essas alegações, a crítica relacionada à discricionariedade no uso dos instrumentos despenalizadores, em que se desconsidera a própria política criminal moldada pelo legislador ao apontar em quais situações há o cabimento do acordo.

Esse entendimento contraria os precedentes do Supremo Tribunal Federal que garantem a aplicação dos institutos despenalizadores nesses casos (Brasil, STF, 2023). Assim, dentro do contexto de “decisões possíveis”, há um relevante potencial no uso do acordo de não persecução penal nos casos de tráfico privilegiado. Alerta-se, porém, que as condições do acordo devem ser condizentes com a situação de vulnerabilidade identificada e não deixar de considerar a condição de vítimas no caso de pessoas que tenham sido traficadas para fins de exploração, cabendo às instituições que integram o sistema de justiça alterar o paradigma de atuação, conscientes de seus papéis não apenas no contexto da dinâmica da persecução penal, mas, principalmente, na proteção de vítimas do tráfico de pessoas.

Nesse ponto, é fundamental que os órgãos que compõem o sistema de justiça criminal se apropriem da mudança do paradigma criminal proposto pela Lei nº 13.964/19, amparada pelo modelo consensual e baseada no entendimento e no diálogo, demandando uma ampliação do significado de acesso à Justiça, a fim de que este seja entendido como o acesso a uma ordem jurídica justa, na qual todos os atores do processo – juiz, promotor e defensor – ressignifiquem suas atuações, de forma a harmonizar, de maneira justa, os conflitos sociais.

Nessas hipóteses, entendeu o legislador que a conduta criminosa possui uma reprovabilidade muito inferior ao tipo penal comum, como é o caso das pessoas que vulgarmente são denominadas de “mulas do tráfico”²⁷, as quais muitas vezes estão inseridas em um contexto de exploração para fins do tráfico de drogas, sendo tratadas como um instrumento completamente descartável pela organização criminosa (Brasil, 2020).

Observa-se que, tal como a distinção da Lei de Drogas entre o “consumo” (art. 28) e o “tráfico” (art. 33, *caput*), a diferenciação entre este último e o “tráfico privilegiado” (art. 33, § 4º) é amparada por espaços de ambiguidade a serem superados pela análise subjetiva do juiz, a quem caberá, segundo metarregras que compõem os seus quadros mentais, definir quem é usuário de drogas e quem é traficante ou, ainda, quem, apesar de ter cometido o delito de tráfico de drogas, não possui uma vida dedicada a atividades criminosas.

Estabelecidas tais diretrizes, e considerando os avanços normativos relacionados à implementação dos institutos despenalizadores e à proteção das vítimas do tráfico de pessoas, observa-se ser possível trabalhar a questão criminal atrelada a situações de “tráfico privilegiado”

²⁷ Assim são identificadas aquelas pessoas que efetuam o transporte da substância entorpecente de maneira pontual e sem qualquer envolvimento aprofundado ou duradouro com a organização criminosa responsável pela comercialização.

no âmbito dos acordos de não persecução penal, notadamente em contextos de exploração pelo tráfico de pessoas, afastando-se os efeitos deletérios e degradantes da persecução penal e de uma condenação criminal dessas vítimas.

4. O princípio da não criminalização das vítimas de tráfico de pessoas e sua aplicação nos processos envolvendo tráfico de drogas

A dificuldade de compreensão da realidade do acusado por parte do sistema de justiça é diagnosticada, no âmbito da criminologia crítica, por Baratta (1999). O autor aponta que a análise do juiz – assim como dos demais atores do sistema de justiça, policial, promotor e defensor – tende a ser, ainda que inconscientemente, enviesada, partindo-se para a reconstrução da verdade judicial, de estereótipos e preconceitos vigentes na sociedade e de análises padronizadas e esperadas de condutas conforme o estrato social de pertencimento.

Segundo estudo realizado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), em parceria com a Defensoria Pública da União e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, a partir da análise de 105 sentenças envolvendo “mulas” do tráfico internacional de drogas oriundas da 2ª Vara Federal de Guarulhos-SP entre os anos de 2018 e 2019, identificou-se que a aplicação da causa de diminuição relativa ao “tráfico privilegiado” no contexto das prisões ocorridas no aeroporto internacional de Guarulhos está, em grande parte, atrelada à quantidade de entradas/saídas do território brasileiro e à duração destas viagens (UNODC; MJSP, 2022).

Assim, se a pessoa tem muitos ingressos/saídas e em períodos curtos, há o entendimento judicial de que a pessoa é uma “mula” recorrente e, portanto, possui vínculo estável com a organização criminosa, afastando-se a causa de diminuição do art. 33, § 4º, da Lei de Drogas.

Além desse diagnóstico, verificou-se que há um perfil que escapa da análise judicial: pessoas vítimas do tráfico de pessoas que são exploradas para a prática do tráfico de drogas. A partir do estudo de caso de dez mulheres que cumpriram/cumpriam pena na Penitenciária Feminina da Capital em São Paulo por transportarem drogas, observou-se a existência de vários elementos que evidenciam a ocorrência do tráfico de pessoas, principalmente os meios empregados para que essas mulheres efetuassem o transporte da droga (uso de grave ameaça, violência, coação, engano e abuso de situação de vulnerabilidade). No entanto, em nenhuma das decisões judiciais analisadas se verificou se a pessoa acusada poderia ter sido vítima do tráfico de pessoas, mesmo nas hipóteses em que houve absolvição ou significativa redução da pena pela aplicação da causa de diminuição do art. 33, § 4º, da Lei nº 11.343/06 (UNODC; MJSP, 2022).

O Brasil é signatário do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, também conhecida como Convenção de Palermo, promulgado no

ordenamento jurídico interno pelo Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004.

O art. 3º do Protocolo de Palermo traz importantes conceitos sobre o tráfico de pessoas, ressaltando que o consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas, em qualquer hipótese de exploração ("exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas similares à escravidão, a servidão ou a remoção de órgãos"), deve ser considerado como irrelevante se tiverem sido utilizados quaisquer dos meios coercitivos previstos na norma ("ameaça ou uso da força ou outras formas de coação, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade ou situação de vulnerabilidade ou entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra").

No âmbito interno, a prática do tráfico de pessoas foi tipificada como crime no art. 149-A do Código Penal, com redação similar à do Protocolo de Palermo, reconhecendo-se a sua ocorrência quando a exploração da pessoa se der com as seguintes finalidades: "I – remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo; II – submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo; III – submetê-la a qualquer tipo de servidão; IV – adoção ilegal; ou V – exploração sexual".

Apesar de o tráfico de pessoas para fins de cometimento de delitos não constar expressamente nas normas acima, é possível chegar à conclusão do cabimento da hipótese ao interpretar a expressão "qualquer tipo de servidão". Considera-se, para tanto, o conceito ampliado de "servidão" utilizado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso "Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde v. Brasil" (2016), bem como a adesão do Brasil à Convenção n. 29 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), por meio da qual o Brasil assumiu o compromisso de abolir a utilização do trabalho forçado.

Dentro desse contexto, há recomendações de organismos internacionais no sentido de se evitar a punição de pessoas vítimas do tráfico de pessoas. O art. 7º da Recomendação n. 203, da OIT, recomenda aos Estados que aderiram à Convenção n. 29 que deixem de "processar ou impor penalidades às vítimas de trabalho forçado ou obrigatório por seu envolvimento em atividades ilícitas a que foram obrigadas a cometer como consequência direta de terem sido submetidas a trabalho forçado ou obrigatório" (OHCHR, 2010).

O princípio 7 dos Princípios e Diretrizes Recomendados sobre Direitos Humanos e Tráficos de Pessoas, publicados pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) em 2002, estabelece que "as pessoas traficadas não devem ser detidas, acusadas ou processadas pela ilegalidade de sua entrada ou residência em países de trânsito e destino, ou pelo seu envolvimento em atividades ilegais, na medida em que tal envolvimento seja consequência direta de sua situação como pessoas traficadas".

A não punição das vítimas do tráfico de pessoas está intimamente atrelada ao compromisso

de proteção assumido pelo Estado brasileiro no âmbito internacional, considerando a situação de extrema vulnerabilidade em que se encontram.

O último Relatório de Dados sobre o Tráfico de Pessoas no Brasil, publicado pela UNODC em parceria com a Secretaria Nacional de Justiça (UNODC; MJSP, 2021), tendo por base o período de 2017 a 2020, aponta que situações de vulnerabilidade e de desigualdades estruturais oriundas de raça, gênero ou classe social aumentam os riscos de que as pessoas aceitem propostas abusivas e sejam sujeitadas a uma situação de exploração pelo tráfico de pessoas.

Essa conclusão também é verificada no estudo citado anteriormente, cuja análise detalhada de 22 sentenças de “mulas do tráfico” observou a presença de diversos fatores de vulnerabilidade, a exemplo de gênero (17 mulheres); nacionalidade (16 migrantes); motivação financeira, seja para auferir renda, seja pela existência de proposta de trabalho e renda no local de destino (12 pessoas); responsabilidade com o domicílio e cuidado de dependentes (3 pessoas); ou extrema dificuldade financeira (8 pessoas).

Inobstante, todo o arcabouço normativo de proteção às vítimas de tráfico de pessoas – repita-se, ainda que a finalidade da exploração seja a prática delituosa –, como se denota do estudo da UNODC em suas conclusões, sequer é abordada nas decisões judiciais. A partir de entrevistas com atores do sistema de justiça – membros da Defensoria Pública e Magistratura Federal –, identificou-se, também, um discurso quanto à dificuldade probatória, ou seja, de se reunir um conjunto probatório que comprove as alegações de que as “mulas do tráfico” teriam agido sob algum meio caracterizador da condição de vítima do tráfico de pessoas (coação, ameaça, abuso da situação de vulnerabilidade etc.).

Cabe, nesse ponto, trazer as considerações de Zaffaroni (1991) sobre a relação entre vulnerabilidade e culpabilidade. Para o teórico, o nível da vulnerabilidade é definido pela proporção do risco de seleção. O risco de seleção, por sua vez, é definido por dois grandes fatores: *posição ou estado de vulnerabilidade* e *o esforço pessoal para a vulnerabilidade*. O primeiro consiste no grau de risco ou perigo que a pessoa corre só por pertencer a determinada classe ou grupo social e, também, por se encaixar em determinado estereótipo, devido às características que lhe são atribuídas. O segundo, de cunho predominantemente individual, se refere ao grau de risco ou perigo em que a pessoa se coloca por seu comportamento particular. Nesse contexto, entende-se que a culpabilidade pelo injusto abrange a culpabilidade pela vulnerabilidade.

Na análise do *esforço pessoal para a vulnerabilidade*, há que se levar em consideração a influência da sociedade sobre o comportamento do indivíduo, distinguindo-se a atribuição de papéis que lhe é dada (o “mim”) da parte criativa de sua personalidade (o “eu”). Logo, quanto mais uma pessoa estiver limitada pelo estereótipo que lhe é dado – incluindo-se aquele atribuído pelas agências judiciais –, menos autonomia terá para a realização do “injusto” (Zaffaroni, 1991).

Diante dessa conclusão, defende o autor que, quanto maior o estado de vulnerabilidade, menor o nível de culpabilidade, porque o *esforço pessoal para a vulnerabilidade* nessas condições não é preponderante. Deve o sistema de justiça criminal, frente a tal conclusão, atuar de maneira a reduzir ao mínimo a reprodução de violência, que tem como consequência a fábrica de “desviados” (Zaffaroni, 1991). Propõe-se, assim, a adoção da lógica da “decisão possível” pelas agências judiciais, que leve em consideração a análise da culpabilidade para a vulnerabilidade, destacando:

Não obstante, quem for sincero e conhecedor dos trabalhos judiciais poderá observar sem dúvida um dado elementar da realidade: quando as circunstâncias que levamos em conta para estabelecer a culpabilidade para a vulnerabilidade se acham claramente manifestas no sentido de um nível inferior, é comum que alguns juízes – os menos burocratizados ou os que não se tenham deteriorado canalizando sua agressividade contra os criminalizados – forcem um pouco os argumentos ou intensifiquem o cuidado para evitar a imposição de uma pena ou, se inevitável, a mais leve possível.

Esta tendência humana precisa ser reconhecida e realçada, pois nada tem de negativo, sendo precisamente por isso necessário que a construção jurídica acolha, mas só que, ao fazê-lo, damo-nos conta de que não se trata de uma questão metodológica, e sim de um simples dado de realidade acerca da operatividade da agência judicial ou de parte dela. (Zaffaroni, 1991, p. 278).

A nível dogmático, é possível debater se a circunstância de ser vítima de exploração para o tráfico de pessoas se caracterizaria como excludente da tipicidade, da ilicitude ou da culpabilidade. Contudo, essa é uma análise que escapa aos limites deste artigo, cujo principal recorte é demonstrar que existe pouca ou nenhuma abordagem judicial nos casos de tráfico privilegiado sobre tal circunstância. Assim, inserir na instrução probatória o questionamento e a investigação sobre a hipótese de tráfico de pessoas é medida processual consentânea com o processo penal democrático e os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

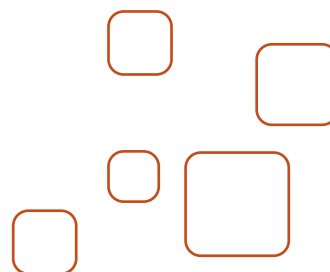
Conclusão

O artigo abordou, ao nível exploratório, novas tendências de alternativas penais e judiciais nos casos de tráfico privilegiado. A partir dos estudos, que ainda demandam maior aprofundamento, permitiu-se visualizar a resistência atualmente existente em garantir o oferecimento do ANPP nos casos envolvendo mulas do tráfico.

Ademais, no campo judicial, verificou-se que existe uma lacuna no que diz respeito às potenciais vítimas de tráfico de pessoas que respondem à acusação por tráfico de drogas. Maiores

pesquisas deverão ser desenvolvidas na temática a fim de verificar como o princípio da não criminalização das vítimas, em linha com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, pode caracterizar hipótese excludente da tipicidade, da ilicitude ou da culpabilidade.

A pesquisa também demonstrou que os substitutivos penais devem ser aplicados de acordo com o princípio da intervenção mínima, privilegiando-se sempre a liberdade sem qualquer restrição. Assim, a lógica da eficiência utilitarista do processo deve ser superada a partir da análise crítica do histórico da aplicação dos substitutivos penais no país.



Referências

BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**: introdução à sociologia do direito penal. Tradução: Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 1999.

BAUMAN, Z. **O mal-estar da pós-modernidade**. Tradução: Mauro Gama e Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Regras de Tóquio**: regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/6ab7922434499259ffca0729122b2d38-2.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). **Sistema de Informações do Departamento Penitenciário (Sisdepen)**: período de julho a dezembro de 2022. Brasília: SENAPPEN, 2023. Disponível em: <https://app.powerbi.com/w?r=eyJrljoiYjBhODYxYjAtOWJmNC00Mzg1LWI5ZWEtNzA4NTk1NGNhZWYyIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSectiond75a46556e50b9b57>. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio, 4 de outubro de 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur493579/false>. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio, 9 de setembro de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256>. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 199826**. Relator: Min. Roberto Barroso, 30 de agosto de 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur452615/false>. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus nº 176741**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, Relator p/ Acórdão: Edson Fachin, 16 de junho de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur429182/false>. Acesso em: 5 jul. 2024.

CARVALHO, S. **A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei nº 11.343/2006**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CARVALHO, S. Substitutivos penais na era do grande encarceramento. **Res Severa Verum Gaudium**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/resseveraverumgaudium/article/view/64516>. Acesso em: 5 jul. 2024.

CHRISTIE, N. **A indústria do controle do crime: a caminho dos gulags em estilo ocidental**. Tradução: Luis Leiri. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

COHEN, S. **Folk devils and moral panics**. London: Routledge, 2011.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Caso “Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil”**. Sentença de 20 de outubro de 2016. San José: CIDH, 2016. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf. Acesso em: 30 jul. 2023.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME (UNODC); MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (MJSP). **Estudo sobre vítimas de tráfico de pessoas exploradas para transporte de drogas**. Brasília: UNODC: MJSP, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mjsp-lanca-estudo-sobre-vitimas-de-traffic-de-pessoas-exploradas-para-transporte-de-drogas/livro-traffic-de-pessoas-transporte-de-drogas-portugues-versao-2-1-1.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2024.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME (UNODC); MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (MJSP). **Relatório nacional sobre tráfico de pessoas: dados 2017-2020**. Brasília: UNODC: MJSP, 2021. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/relatorio-de-dados-2017-2020.pdf. Acesso em: 5 jul. 2024.

KOERNER, A. O debate sobre a reforma judiciária. **Novos Estudos – CEBRAP**, v. n. 54, p. 11–26, jul., 1999. Disponível em: <https://novosestudos.com.br/produto/edicao-54/#gsc.tab=0>. Acesso em: 5 jul. 2024.

OLIVEIRA, J. R. A.; SANTOS, J. E. S.; GONÇALVES, V. A. A aplicação da teoria do estado de coisas inconstitucional no Brasil: um olhar sobre as possibilidades e dificuldades da utilização dessa teoria no ordenamento jurídico brasileiro. **Direitos fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, v. 12, n. 38, p. 265-306, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.30899/dfj.v12i38.731>. Acesso em: 5 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção n. 29**. Convenção concernente a trabalho forçado ou obrigatório. Genebra: OIT, 1930. Disponível em: https://mpt.mp.br/pgt/legislacoes/convencao-29-da-oit/@@display-file/arquivo_pdf. Acesso em: 5 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Recomendação sobre o Trabalho Forçado (medidas complementares) n. 203**. Genebra: OIT, 2014. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3174688. Acesso em: 30 jul. 2023.

ROIG, R. D. E. **Execução penal: teoria crítica**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SANTOS, B. S.; CHAUI, M. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, J. C. **Direito penal: parte geral**. 6. ed. Curitiba: ICPC, 2014.

UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSION FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR). **Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking**. New York; Geneva: OHCHR, 2010. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_en.pdf. Acesso em: 5 jul. 2024.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

ZAFFARONI, E. R. **Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. Tradução: Vania Romano Pedrosa e Amir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro: Revan, 1991.



PRÁTICAS

A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA CORRA PRO ABRAÇO

Práticas na Vara de Audiência de Custódia (VAC) / Central de Flagrantes em Salvador

Alessandra Coelho Cerqueira Correia²⁸

Frank da Silva Ribeiro²⁹

Cecília de Santana Mota³⁰

Igor Cardoso Ribeiro³¹

Simone dos Santos Vaz³²

Letícia Gonzaga Fernandez³³

Agnes Cristine Mendes³⁴

Alessandra Braga³⁵

O Programa Corra pro Abraço é uma ação pública de redução de riscos e danos para populações vulneráveis da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADES), iniciativa do Governo do Estado da Bahia, através da Superintendência de Política sobre Drogas e Acolhimento a Grupos Vulneráveis (SUPRAD). Esse programa tem como objetivo promover cidadania e garantir direitos de pessoas que fazem uso abusivo de drogas em contextos de vulnerabilidade, em situação de rua e/ou afetadas por problemas relacionados à criminalização das drogas, bem como jovens de periferias, que vivem em contexto de vulnerabilidade extrema e com uso problemático de substâncias psicoativas.

Com dez anos de existência, o Programa Corra Pro Abraço é referência nacional e internacional em política de redução de danos (RD) e atuação nos territórios. A iniciativa estadual se tornou um importante instrumento de promoção de acesso a direitos, através de um trabalho de articulação entre os usuários acompanhados e as redes e sistemas públicos, sobretudo nos campos da saúde, da assistência social, da educação, da cultura, da justiça e da geração de emprego e renda. Atualmente, atua nos municípios de Salvador, Feira de Santana e Vitória da Conquista, no Estado da Bahia.

²⁸ Diretora da SUPRAD, Mestranda em política social e territórios pela UFRB. E-mail: alessandracer@gmail.com

²⁹ Cientista Social, Coordenador do Programa Corra pro Abraço. E-mail: frankribeir@yahoo.com.br

³⁰ Mestra em Psicologia pela UFBA, supervisora de campo no Programa Corra pro Abraço. E-mail: csmota27@yahoo.com.br

³¹ Mestrando em Artes Cênicas pela UFBA, educador jurídico no Programa Corra pro Abraço. E-mail: igorcardosoribeiro@live.com

³² Assistente social no Programa Corra pro Abraço. E-mail: cica-vaz@hotmail.com

³³ Psicóloga no Programa Corra pro Abraço. E-mail: leti.g.fernandez@gmail.com

³⁴ Estagiária de psicologia no Programa Corra pro Abraço, agnescristine@live.com

³⁵ Estagiária de serviço social no Programa Corra pro Abraço, alessandrabraga181@gmail.com

O “Corra”, como é atualmente conhecido nas ruas de Salvador, vale-se de estratégias de aproximação, estabelecimento de vínculos e desenvolvimento de atividades bastante específicas, todas elas atravessadas pelas seguintes metodologias: redução de danos, arte-educação e educação, e articulação de rede. Essas estratégias são norteadas pelo cuidado e pela afirmação contínua de que o trabalho deve ser voltado para o acesso e garantia de direitos de sujeitos extremamente vulnerabilizados.

Com efeito, o programa realiza intervenções de sensibilização, mobilização e corresponsabilização dos diversos atores sociais, políticos e civis para a participação e compromisso na atenção e cuidado às pessoas usuárias de drogas e em contexto de rua e/ou de vulnerabilidade social e de saúde. Além do trabalho integral e transversal, alcançado pela articulação junto com a Rede Intersetorial, tem expandido a presença dessas pessoas em espaços políticos e sociais antes não acessados por elas, dando assim visibilidade para as marcas da estigmatização vivenciada por esse público.

A atuação em redução de riscos e danos pelo citado programa constitui-se como uma das suas diretrizes principais, e consiste em um conjunto integrado de ações voltadas a reduzir consequências adversas do uso problemático de drogas (legais ou ilegais), tendo como princípio o respeito à liberdade de escolha dos sujeitos em fazer uso dessas substâncias. Ela se ancora na centralidade do cuidado voltado às pessoas enquanto titulares de direitos (e não às substâncias psicoativas), sobretudo na ideia de que existem aquelas que não querem ou não conseguem parar de usar drogas. A redução de riscos e danos considera que o cuidado precisa ser singular e específico para cada sujeito, a partir da sua história de vida, seus objetivos e limitações, e voltado a dirimir não apenas os danos físicos do uso abusivo de drogas, mas sobretudo os sociais.

As práticas em redução de danos se distinguem das demais por se proporem a uma atuação também nas cenas de uso de drogas, e no deslocamento do sujeito do papel de receptor do cuidado para o de protagonista, onde pode refletir e construir seu próprio autocuidado, possibilitando, a partir disso, a organização da sua vida e o enfrentamento das situações de violência, bem como das violações de direitos às quais as pessoas em situação de vulnerabilidade acabam sendo submetidas. A atuação das equipes nos territórios é cuidadosa, respeitosa e gradual. Nesse sentido, desde os primeiros encontros com as pessoas, são distribuídos insumos, como água mineral, preservativos e gel lubrificante, bem como materiais informativos, na medida em que há aceitabilidade por parte das pessoas. As equipes utilizam o estabelecimento de vínculos enquanto estratégia de cuidado a partir da relação de confiança que é formada entre técnicos e assistidos, sendo que as atividades são desenvolvidas tanto em espaços fixos, como praças e vielas, quanto em outras cenas de uso de drogas onde as equipes passam de forma itinerante.

Em relação à arte-educação e educação, as estratégias de cuidado utilizadas, sobretudo pelos arte-educadores e educadores físicos, voltam-se para conteúdos específicos das linguagens artísticas, com conteúdos voltados para ações cujos temas centrais fazem parte da re-

alidade dos jovens e adultos atendidos pelo Programa. Diversas temáticas são também indicadas pela equipe, ao passo em que outras emergem do próprio contexto e das histórias de vida que cada um traz, bem como das especificidades dos territórios.

Nesse sentido, são realizadas oficinas de arte-educação e/ou educomunicação nos territórios de atuação do Programa, seja em espaços fechados, seja em vias públicas. Os temas trabalhados pelo Corra são organizados em blocos temáticos, definidos a partir das observações da equipe sobre os participantes, os territórios de atuação, a conjuntura política da cidade e do país, entre outras questões. Dentre as estratégias abordadas, estão também as saídas culturais e a promoção do acesso a bens culturais (estando inclusive estabelecidas enquanto ações dos planos de trabalho).

É importante destacar também o trabalho de articulação de rede realizado pelo programa, uma vez que ele não se propõe a substituir nenhuma política pública, serviço ou dinâmica existente nos territórios de atuação, posto que toda sua execução é realizada por meio de articulações com as redes formal e informal. Tal articulação se dá por meio do diálogo permanente com os serviços, da realização de visitas, reuniões e da criação de fluxos conjuntos de atenção e cuidado, tanto com os serviços públicos locais quanto com os demais espaços onde é possível a multiplicação de cuidado, a exemplo de coletivos, associações, movimentos sociais, organizações da sociedade civil etc. O "Corra", a partir de suas equipes, estimula parcerias que viabilizem um acesso qualificado das pessoas atendidas/acompanhadas à saúde, assistência social, justiça, educação, cultura, bem como o fortalecimento dos serviços e acompanhamento coletivo entre o Programa e profissionais dessas redes.

No que diz respeito ao acesso à justiça, o Programa possui uma atuação inovadora nos territórios em que atua, uma vez que a presença de um profissional do direito, associada aos diálogos constantes com atores da rede de justiça (Defensoria Pública, Ministério Público, Centrais Integradas de Alternativas Penais, Núcleos de Prática Jurídica, entre outros) tem possibilitado que as pessoas reorganizem suas vidas também através da resolução de demandas de justiça.

1. Como o Programa Chegou e ficou nas RUAS de Salvador

O "Corra" iniciou suas atividades em julho de 2013, no Centro Histórico de Salvador. A materialização do projeto-piloto se propunha a levar o cuidado para a rua, sob a perspectiva do cuidado integral de usuários e usuárias de substâncias psicoativas (SPAs) em situação de rua e/ou extrema vulnerabilidade social.

No encadeamento desta argumentação, vale trazer o que diz o Decreto nº 7.053/2009 a respeito dos sujeitos que vivem em contexto de rua, bem como das condições sob as quais eles vivem, construindo aí as suas trajetórias de vida, relações, trabalho, vínculos. Desse modo, segundo a portaria, esses sujeitos definem-se por estarem em:

Um grupo heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2009, p. 16).

Ao notar, portanto, uma marca que atravessa a vida dos sujeitos que vivem em contexto de rua, qual seja, a pobreza extrema, a política nacional destaca a necessária garantia de direitos a esses através de estratégias que sejam realizadas nos mais diversos aspectos da vida, sendo ofertado, nesse sentido, um cuidado integral, intersetorial e articulado.

Nesses termos, o Programa possui uma visão ampliada sobre esse fenômeno, considerando que está em situação de rua toda pessoa que se utiliza dos espaços públicos enquanto local de moradia, sustento e/ou sociabilidade.

Para dar contorno a uma proposta de atendimento integralizada e articulada pensou-se então na criação de uma equipe multidisciplinar, e, a partir de uma parceria entre a Superintendência de Políticas sobre Drogas e o Centro de Referência Integral do Adolescente (CRIA) (organização da sociedade civil com longa experiência em arte-educação), os profissionais passaram a realizar suas atividades na Praça Marechal Deodoro da Fonseca, no Comércio, e no Terminal do Aquidabã, Baixa dos Sapateiros, ambos em Salvador.

Para que a chegada na rua se consolidasse e se firmasse enquanto uma nova atuação em redução de riscos e danos, a equipe do Programa, que contava com arte-educadores, assistente social, psicólogo, redutores de danos, cientistas sociais e coordenação, precisou se colocar inteiramente disponível, tanto para escutas atentas e interessadas, quanto para diálogos com uma linguagem acolhedora e, principalmente, para uma atuação que respeitasse os modos de vida de cada pessoa, sua história e a forma como ela se encontrava no território.

Nesse cômputo, passaram a integrar a equipe uma advogada, para exercer a função de educadora jurídica, uma profissional de educação física, um motorista e mais uma profissional de serviço social, psicologia, além de novos agentes de redução de danos. Assim foi possível que, enquanto as atividades de arte-educação aconteciam nas praças do Comércio e do Aquidabã, uma mini equipe conseguisse transitar em seu entorno, nas vielas e cenas de uso de drogas, onde ocorria consumo intenso.

2. Da ampliação do Programa

Em 2016, o Programa Corra Pro Abraço passou por um processo de ampliação, deixando de ser um projeto-piloto e se consolidando enquanto Programa do Governo do Estado da Bahia, com outras estratégias de atuação e alcance para outros territórios. Neste processo de expansão, as equipes de rua passaram a atuar em novos territórios do Centro Histórico, alcançando também o Centro Antigo (Gravatá, Comércio, Sete Portas, Piedade, Gamboa, Água de Meninos) e Cidade Baixa (Mares, Baixa do Fiscal) contando ainda com a contratação de mais profissionais.

Outra estratégia que se estabeleceu nessa nova etapa do Programa foi a atuação com a juventude, nos bairros da periferia, onde há altos índices de violência e base comunitária da Polícia Militar. Intitulado como Corra Juventude, esse Lote realiza, até hoje, atendimentos, encaminhamentos e acompanhamentos à juventude negra residente em territórios afetados direta ou indiretamente pela criminalização do uso e da comercialização de substâncias psicoativas.

Através da educomunicação, estratégias de redução de riscos e danos são multiplicadas nesses territórios, ao passo que grandes redutores de danos e comunicadores são formados cotidianamente. As equipes (multiprofissionais) também incentivam os adolescentes e jovens o retorno/continuidade na escola, bem como a construção de projetos de vida, a partir da história de cada um dos assistidos.

Uma outra estratégia do Programa é a atuação na Vara de Custódia. Através de um Termo de Cooperação Técnica celebrado com o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, uma equipe multidisciplinar tem atuado diretamente na Vara de Audiência de Custódia da Comarca de Salvador (VAC). Nessa, uma supervisora de campo, uma assistente social, uma psicóloga, um educador jurídico e estagiários(os) tem realizado um trabalho bastante cuidadoso com as pessoas que passam pela audiência de custódia, principalmente aquelas que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade social, associada ou não ao uso problemático de drogas. A partir desse encontro, orientações acerca da prisão e do ato de audiência em si, bem como sobre as possibilidades posteriores, são compartilhadas com as pessoas custodiadas e seus familiares.

A equipe que atua na VAC realiza o atendimento posterior às audiências de custódia, orientando e encaminhando as pessoas para os serviços da Rede Intersetorial, dialogando com eles a partir dos territórios de referência e das especificidades de cada pessoa, e acompanhando mais de perto aquelas que necessitam de cuidado intensificado.

Assim, desde 2015, o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJ/BA), por meio de sua presidência, tomou conhecimento das ações desenvolvidas pelo Corra pro Abraço e buscou a parceria com a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social para a implantação de uma equipe multiprofissional na Vara de Audiência de Custódia. A proposta se consolidou a partir da introdução de educadores jurídicos, profissionais com formação em direito que atuam

instruindo e educando custodiados e familiares sobre seus direitos e a complexa trama do universo jurídico.

Os custodiados liberados após a audiência são acolhidos pela equipe para construir um plano de acompanhamento terapêutico; nesse momento inicial são levados em consideração aspectos da história de vida singular de cada sujeito, atravessamentos e perspectivas a partir do momento em que sai da audiência. Em uma linguagem simples, orienta-se o sujeito sobre a liberdade provisória e as implicações em responder a um processo, incentivando-o a não perder prazos e datas importantes para sua absolvição. A equipe também realiza o acompanhamento de custodiados que saem da audiência com prisão provisória, a partir de visitas realizadas nas unidades prisionais. Além do acompanhamento de custodiados, também é realizado acompanhamento dos familiares.

Outro ponto que merece destaque neste relato refere-se ao monitoramento eletrônico que, no ano de 2015, já se configurava como medida cautelar diversa da prisão. É apenas no ano de 2021, através da Resolução nº 412, de 23 de agosto de 2021, por meio do art. 8º, parágrafo único, inciso I, alíneas a e b, que é formalmente recomendada a priorização da adoção de medidas distintas ao monitoramento eletrônico, juntamente com o encaminhamento voluntário à rede de proteção social às pessoas em situação de rua ou que residem em moradias sem fornecimento regular de energia ou em locais de cobertura limitada quanto ao aparelho.

Por conseguinte, a equipe do Programa Corra pro Abraço, que atua dentro da Vara de audiência de custódia, fornece orientações sobre o referido espaço, bem como o que vai acontecer na audiência. Geralmente, as pessoas não sabem o que é nem como funciona esse tipo de audiência, porém, em decorrência do atendimento, é explica-se para o custodiado sobre seu direito de ser acompanhado pela defensoria pública e sobre seu direito de acessar à rede de justiça.

Além do que foi destacado acima, realizamos, quando possível, a escuta breve, sendo a sala do Programa Corra pro Abraço na Vara de Audiência de Custódia um lugar seguro e de cuidado, bem como um espaço para a realização de orientações, acompanhamento e encaminhamentos.

Vale ressaltar as demandas, acolhimentos e acompanhamentos aos familiares dos custodiados. Por essa via, apesar de terem acesso à recepção da Vara, podendo estar nesse espaço, é comum que passem a maior parte do tempo sem informações de como funcionam as audiências de custódia. Destarte, ainda que tenham constituído advogado, a maioria deles não fornece informações sobre os possíveis desdobramentos da audiência, e, quando se trata de uma demanda da Defensoria Pública, apesar de esse serviço realizar a escuta e orientação às pessoas custodiadas, esse não é um fluxo habitual para as famílias, que ficam do lado de fora da Vara.

Durante as audiências de custódia, entramos na sala para assistir as audiências, fazendo interferências apenas quando nos é solicitado. Em decisão judicial, a magistrada relaxa a prisão, concede liberdade provisória ou converte o flagrante em prisão preventiva ou domiciliar. Em todos

os casos, ela pode encaminhar a pessoa para a equipe do Corra, mas costuma fazê-lo apenas quando concede a liberdade provisória, quando a pessoa relata fazer uso de SPAs, ou quando afirma estar em situação de rua. Entretanto, esse momento é importante, pois, a partir dos relatos e das circunstâncias, podemos identificar pessoas que podem ser acompanhadas pela equipe, independentemente da decisão judicial.

Depois das audiências de custódia, a juíza profere sua decisão. Quando encaminha a pessoa para o Corra, os próprios policiais civis sinalizam, trazendo a pessoa para a sala do programa na vara, ou avisando que a pessoa está encaminhada, mas aguardará o alvará na carceragem. Ainda sobre esse ponto, destacamos que existem situações em que, ao se identificar um possível acompanhamento, mesmo que a pessoa não tenha sido encaminhada judicialmente, tentamos acolhê-la no momento da sua saída ou em visita à unidade prisional (quando a pessoa não é liberada).

Por fim, cabe salientar que a equipe do Programa Corra pro Abraço, lotada na Vara de Audiência de Custódia, tende a pensar o cuidado a sujeitos que estão em situação de rua, em extrema vulnerabilidade social e/ou que fazem uso problemático de substâncias psicoativas a partir da afirmação contínua de que esses sujeitos têm autonomia, e que um dos principais papéis da equipe nesse contexto é promover o acesso e a garantia de direitos.

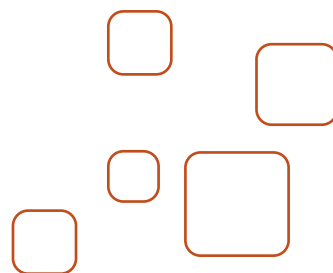
Referências

BRASIL. **Portaria nº 7.053/2009**. Institui a política nacional para a população em situação de rua e seu comitê intersetorial de acompanhamento e monitoramento e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 3 jul. 2024.

BRASIL. **Portaria nº 3.088/2008**. Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema único de saúde. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html. Acesso em: 3 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Coordenação Nacional de DST/AIDS. **A Política do Ministério da Saúde para atenção Integral a usuários de álcool e outras drogas**. Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Pesquisa nacional sobre a população em situação de rua**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2008. Disponível em https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf. Acesso em: 20 nov. 2019.



GRUPOS REFLEXIVOS PARA HOMENS AUTUADOS PELA LEI MARIA DA PENHA

Relato de experiência da Central de Acompanhamento de Alternativas Penais de Belo Horizonte

Lucas Reis Machado³⁶

Miriam Ires Couto Marinho³⁷

Nubia Cibelle Rocha Vicente³⁸

Introdução: contextualização da central de acompanhamento de alternativas penais de Belo Horizonte

A Central de Acompanhamento de Alternativas Penais (CEAPA) de Belo Horizonte é um dos programas que faz parte da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade. Trata-se de uma política pública promulgada pela Lei nº 23.450, de 24 de outubro de 2019, com capilaridade em outras cidades de Minas Gerais, sendo desenvolvida pela Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade (SUPEC). Cabe mencionar que essa política pública foi iniciada no ano de 2002, embora sua efetivação como política de Estado tenha acontecido em 2019, fortalecendo sua execução e tornando-se menos frágil com trocas de governo. Como objetivo principal dos programas que compõem a Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade, destaca-se o desenvolvimento de ações que incidem sobre fatores de proteção social, a fim de minimizar as situações de violência e criminalidade no Estado.

A metodologia que ampara o programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais (CEAPA/MG) trata-se do Modelo Lógico para implantação dos Centros Integrados de Alternativas Penais, que foi estruturado no período de 2013 a 2015. De acordo com o Modelo Lógico da CEAPA/MG, a expressão alternativa penal é entendida como um conjunto de medidas que podem ser empregadas após a ocorrência de um delito, que procuram estimular outras formas de construção de relações sociais e de prevenção de novos crimes, utilizando estratégias que promovam a respon-

³⁶ Psicólogo graduado pela Faculdade Ciências Médicas de Minas Gerais Mestre em Psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Analista Social na Política de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais, inserido no programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais de Belo Horizonte.

³⁷ Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestre em Psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Analista Social na Política de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais, inserida no programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais de Belo Horizonte.

³⁸ Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Analista Social na Política de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais, inserida no programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais de Belo Horizonte

sabilização em liberdade (Miranda; Santos, 2015).

A CEAPA/MG define como escopo de atuação e execução as seguintes medidas: 1) prestação de serviços à comunidade; 2) projetos de execução de alternativas penais (PEAPs), que tem como foco o tipo de crime ou que são desenvolvidos a partir da particularidade de cada caso a depender do contexto social e da dinâmica criminal, tendo como princípio norteador a individuação da pena ou medida; 3) projetos relacionados às medidas cautelares diversas da prisão; e 4) projetos e práticas restaurativas. Conforme previsto no *Guia de Formação em Alternativas Penais I* (Brasil, 2020a), a composição da equipe multidisciplinar das centrais proporciona as discussões interdisciplinares entre diferentes campos da área das ciências sociais e humanas, sendo o quadro composto preferencialmente por profissionais com formação em serviço social, psicologia e direito.

1. Lei Maria da Penha: desafios e potencialidades no acompanhamento das ações de responsabilização para homens autores de violência

No Brasil, a promulgação de leis que buscam coibir a violência contra as mulheres, como a Lei Maria da Penha (Brasil, 2006) e a Lei do Feminicídio (Brasil, 2015), definem protocolos de atendimentos e intervenções que podem não considerar a complexidade das experiências delas e de outras pessoas envolvidas. A Lei nº 11.340/2006 traz inovação ao qualificar os tipos de violência enfrentados pelas mulheres, instituindo que tais formas de violência precisam ser reconhecidas e evitadas pelo Estado.

As violências caracterizadas pela Lei Maria da Penha são: física, psicológica, sexual, patrimonial e moral. Ademais, a Lei propõe uma politização na produção de justiça para tratar dos casos de violência de gênero no âmbito doméstico, pois coloca a possibilidade de determinação das Medidas Protetivas de Urgência, a fim de afastar o homem autor de violência da convivência e/ou contato com a ofendida. As Medidas Protetivas de Urgência também podem ampliar a proteção de mulheres por meio do encaminhamento para programas oficiais de acolhimento e/ou atendimento e promover a restituição de bens, quando foram retirados indevidamente pelo homem acusado.

Outra inovação da Lei Maria da Penha é disposta no artigo 35 do inciso V, determinando que "a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências: centros de educação e de reabilitação para os agressores" (Brasil, 2006). Como desafio na aplicação dessa ação de responsabilização, cita-se a determinação judicial, que pode ser definida em fase pré-processual, o que dificulta a adesão dos homens encaminhados aos grupos reflexivos, e a possibilidade de que o Poder Judiciário e as Políticas de Segurança Pública associem essa medida como estratégia semelhante à redução de pena.

Os autores Toneli, Beiras e Ried explicam que os serviços que atuam no desenvolvimento de ações de responsabilização para os homens "tratam-se de políticas públicas que se articulam com

demandas da saúde, assistência social e segurança pública" (2017, p. 175). Muitas vezes, esses serviços enfrentam dificuldades e instabilidades políticas, legislativas e institucionais, e alguns programas são finalizados pela ausência de política de Estado específica e/ou financiamento.

As leituras reducionistas sobre a problemática da violência de gênero contra mulheres podem estabelecer um enfoque estritamente penal e judicializante nas ações com os homens, desconsiderando o fenômeno como multicausal, portanto demandando intervenções conjuntas com outros campos, como a educação, a assistência social e a saúde. Sendo assim, as discussões de gênero também devem ocorrer em outras fases da vida dos homens e das mulheres, propiciando o desenvolvimento de relações justas e igualitárias, uma vez que a situação da violência de gênero que é judicializada tende a representar o ponto crítico de um sistema de opressões historicamente reiterado.

O *Guia de Formação em Alternativas Penais V* propõe um modelo de gestão de alternativas penais, principalmente para os serviços de responsabilização para homens, como os grupos reflexivos, conforme disposto na Lei Maria da Penha. O intuito desse material é contribuir para que a intervenção penal seja mínima, desencarceradora e restaurativa em todo o Brasil (Brasil, 2020b). Além disso, nesse guia há uma sistematização e orientação metodológica definindo "ações de responsabilização" como qualquer prática que busque a responsabilização para os homens autores de violência, a partir do que está expresso na Lei nº 11.340/06: A) "medidas protetivas que obrigam o agressor" (art. 22); B) "centros de educação e reabilitação para os agressores" (art. 35, V); C) "comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação" (art. 45, parágrafo único). Também são consideradas as metodologias alternativas que são construídas em parceria com o judiciário e o contexto comunitário, tais quais os grupos reflexivos e as práticas de justiça restaurativa.

No contexto da América Latina, os autores Toneli, Beiras, Clímaco e Lago (2010) identificaram que grande parte dos trabalhos em grupos voltados para a responsabilização de homens possui caráter reflexivo e psicoeducativo, tendo como referenciais métodos que incitem o pensamento sobre a construção das masculinidades e das desigualdades de gênero. Ao se falar sobre masculinidades no plural é importante enfatizar alguns eixos que norteiam a construção dessas identidades, como o fato de que são constituídas a partir de relações de poder entre homens e mulheres (desigualdade de gênero) e nas relações entre homens (considerando desigualdades baseadas em raça, etnicidade, sexualidade, idade e outros), enfatizando-se por isso o sexismo, a homofobia e o racismo como princípios constitutivos (Kimmel, 1998).

No contexto brasileiro, é possível visualizar um número expressivo de metodologias que são empregadas, oscilando na estrutura dos tipos de grupo, sendo alguns abertos e outros fechados, além de um número indefinido de encontros. É importante destacar que o *Guia de Formação em Alternativas Penais V* (Brasil, 2020) sugere um número de encontros entre 15 e 20, mas atualmente a CEAPA de Belo Horizonte trabalha com a metodologia de grupos reflexivos fechados, com apro-

ximadamente 15 a 20 participantes, sendo distribuído em 12 encontros durante 3 meses, de modo que cada encontro tem duração de 2 horas semanais.

2. O filme “O Silêncio dos Homens” como ferramenta de trabalho em grupos reflexivos

Facilitar um grupo reflexivo para homens no âmbito da Lei Maria da Penha é tarefa que pode ser desempenhada a partir de recursos diversos. Falamos em facilitação em anuência a Vieira (2019), ressaltando “uma posição menos hierárquica, não impositiva e centralizadora de ações da pessoa que conduz o grupo como verdade absoluta”, e entendendo que o grupo não é “palestra, formação, aula, terapia, assistência ou punição” (p. 118). Destaca-se então qual seja a função principal do grupo: “fazer o diálogo circular para promover reflexão” (Vieira, 2019, p. 118, grifo nosso). A forma como esse diálogo será proposto é que varia; neste texto destacamos a possibilidade de intervenção a partir da utilização da linguagem midiática com a reprodução do documentário *Silêncio dos Homens*.

O documentário *Silêncio dos Homens* foi idealizado e dirigido por Ian Leite e Luiza de Castro; produzido pela equipe do projeto e canal no YouTube, “Papo de Homem”, fundado por Guilherme Valadares, o responsável pela direção criativa da produção brasileira; patrocinado pelas marcas Natura Homem e Reserva e apoiado institucionalmente pela ONU Mulheres. O *Silêncio dos Homens* é uma produção audiovisual com 61 minutos de duração. Sua proposta é escutar e transmitir o relato de homens em diversas posições (no que se refere a classe, raça, religião, idade, entre outras) acerca de suas angústias e de seus anseios. O documentário “discute a masculinidade de diferentes perspectivas, questionando o que os homens escondem ao não expressarem seus sentimentos. O silêncio na produção tem um sentido amplo, é emocional, verbal, social, particular e coletivo” (Minuncio, 2021, p. 43); abrange os ditos e os não ditos em suas particularidades, entendendo quais lógicas estão por trás destas (não) falas.

3. Relato de Experiência

Considerando as formas como se estruturam os grupos reflexivos sobre gênero, em especial o de homens no âmbito da Lei Maria da Penha, o eixo PEAP da CEAPA de Belo Horizonte vêm se utilizando do documentário *O Silêncio dos Homens* como forma de iniciar uma discussão acerca do conceito de masculinidades. Essa ferramenta faz parte de nosso arcabouço metodológico desde o começo do ano, com grupos que se iniciaram em 28/2/2023. A seguir, vamos trazer algumas percepções sobre o impacto do documentário nos grupos.

Em primeiro lugar destacamos que a exibição do documentário *O Silêncio dos Homens* é uma ferramenta muito utilizada nos Grupos Reflexivos de Ação de Responsabilização no âmbito da

Lei Maria da Penha na CEAPA, tendo em vista sua potência mobilizadora, motivando a participação inclusive das pessoas em alternativa penal (PAPs) mais resistentes. Entendemos que isso acontece porque é um conteúdo que conversa, mesmo que indiretamente, com as vivências dos homens que estão nos grupos.

De maneira geral, o documentário provoca muitas reflexões sobre os muitos papéis que o homem tem que desempenhar na sociedade, como o de provedor, um dos que mais encontra ressonância entre os participantes do grupo. É importante perceber como esses papéis provocam o estereótipo do homem que não consegue acessar seus sentimentos, e por isso fica em silêncio sobre o que o atinge. A ideia do filme é justamente quebrar esses silêncios. A ideia dos grupos reflexivos também.

A potência do vídeo está em justamente reforçar que o modelo hegemônico de masculinidade não é o único possível. Até porque “masculinidades são configurações de práticas plurais realizadas pelos atores sociais que podem se diferir nas relações particulares de gênero na sociedade, portanto, não estáticas, passíveis de mudança e de se constituir contra hegemonicamente em padrões menos danosos na relação da interação cultural com os sujeitos homens de si para si e de si para os outros” (Vieira, 2019, p. 125).

Essa potência mobilizadora é importante porque trabalha no lugar do incômodo. Perceber outras possibilidades de desenvolvimento das masculinidades acaba gerando desconforto nos participantes mais conservadores. Esse é um lugar bem complexo porque esses homens acabam apresentando resistência a temas como racismo, homofobia e transfobia. Oportunidade para que essas questões sejam abordadas e compartilhadas em grupo.

De maneira bastante ampla, o documentário abre espaço para a divisão de vivências em diversas esferas da vida, e os PAPs trocam sobre relações, preconceitos e violências vividas, e sua naturalização, sobre construções de gênero e o peso da ausência/presença paterna na construção da personalidade de cada um, e sua própria vivência como pai. A paternidade, ainda, é um dos tópicos que mais gera engajamento dos cumpridores.

Por fim, esse movimento abre espaço para que sejam trazidos dados e teorias que embasam e fortalecem essa desconstrução de pontos de vista engessados no senso comum e dá às facilitadoras a oportunidade de trazer o homem ao centro da discussão e colocá-lo na posição de aliado no enfrentamento dos efeitos nocivos do machismo, não apenas como sujeito individual, mas também no engajamento social da luta contra um sistema baseado em relações de poder que também os prejudica, já que os mantém cativos a papéis que os ferem e violam.

O documentário *O Silêncio dos Homens* também foi ferramenta utilizada em alguns grupos reflexivos para pessoas em situação de conflito. Nesses casos, foi utilizado quando se verificou a necessidade de se conversar de maneira mais profunda sobre questões relacionadas a gênero, mesmo que essas não fossem o que os levou à CEAPA. Destacamos que a experiência foi bastante

similar à experiência com os grupos da Lei Maria da Penha, e a potencialidade das discussões se deveu justamente à potência gerada pelo desconforto.

Conclusão

Considerando a importância da realização dos grupos reflexivos no âmbito da Lei Maria da Penha, ferramenta fundamental para provocar mudanças na sociedade machista em que estamos inseridos, combatendo de maneira efetiva a violência de gênero, fazem-se necessárias estratégias para a abordagem de determinados conteúdos. O documentário *O Silêncio dos Homens* tem se mostrado importante instrumento para promover reflexão acerca das masculinidades, seja porque provoca questões de identificação ou porque suscita processos de estranhamento. Entendemos que gerar discussões já é potente o suficiente para que o assunto volte à tona de outras formas e gere transformações.

Referências

BRASIL. **Lei nº 11.340/2006**. Lei Maria da Penha. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 23 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.104/2015**. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Guia de formação em alternativas penais I** [recurso eletrônico]: postulados, princípios e diretrizes para a política de alternativas penais no Brasil / Departamento Penitenciário Nacional, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020a.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Guia de formação em alternativas penais V** [recurso eletrônico]: Medidas protetivas de urgência e demais ações de responsabilização para homens autores de violências contra as mulheres / Departamento Penitenciário Nacional, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020b.

KIMMEL, M. S. A produção simultânea de masculinidades hegemônicas e subalternas. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 4, n. 9, p. 103-117, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ha/a/B5NqQSY8JshhFkpgD88W4vz/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 23 jul. 2023.

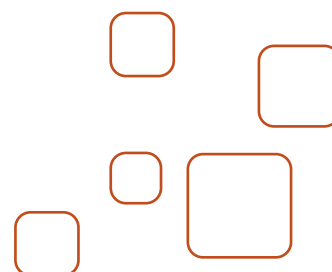
MINUNCIO, M. A. L. **Sentidos da masculinidade**: análise fílmica dos documentários “o silêncio dos homens” e “the mask you live in”. Monografia (Bacharel em Jornalismo) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/33392/1/SentidosMasculinidadeAn%c3%a1lise.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2024.

MIRANDA, L. P.; SANTOS, M. A.; SOUZA, T. A. O modelo lógico para o desenvolvimento e monitoramento do Programa Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas (CEAPA/MG) no âmbito de uma Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade. p. 1-26, 2015. Disponível em: https://www.galaxcms.com.br/imgs_redactor/4793/files/Modelo%20Logico%20CEAPA%20novo.pdf. Acesso em: 23 jul. 2023.

TONELI, M. J. F.; BEIRAS, A.; RIED, J. Homens autores de violência contra mulheres: políticas públicas, desafios e intervenções possíveis na América Latina e Portugal. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 51, n. 1, p. 174-193, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/2178-4582.2017v51n1p174/34480>. Acesso em: 23 jul. 2018.

TONELI, M. J. F.; BEIRAS, A.; CLÍMACO, D.; & LAGO, M. C. S. Serviços de atendimento a homens autores de violência latinoamericanos: limites e possibilidades. *In*: TONELI, M. J. F.; LAGO, M. C. S.; BEIRAS, A.; CLÍMACO, D. A. (Eds.). **Atendimento a homens autores de violência contra mulheres**: experiências latino americanas. p. 229-244. Florianópolis: UFSC/CFH/NUPPE, 2010.

VIEIRA, C. G.. Ação de responsabilização no âmbito da Lei Maria da Penha no Programa CEAPA no município de Contagem/MG: metodologia e transversalidades na perspectiva crítica de gênero e masculinidades nas intervenções dos grupos reflexivos. *In*: **CEAPA. Desafios e possibilidades da responsabilização em liberdade**. 1. ed. Belo Horizonte: Instituto Elo, 2019.



CONSTRUÇÃO DO PLANO DE ACOMPANHAMENTO DE MEDIDAS CAUTELARES DIVERSAS DA PRISÃO

A experiência de Minas Gerais na construção de fluxo com o Poder Judiciário e no acompanhamento das pessoas em cumprimento de medidas cautelares após a audiência de custódia

Joyce Ana Macedo de Sousa Arruda
Poliana Marques Cândido

Introdução

Diante do emprego excessivo da prisão provisória no Brasil, uma das principais estratégias para a solução e/ou redução do problema foi a edição da Lei nº 12.403/11, que alterou as regras de aplicação da prisão preventiva e como criou mecanismos cautelares de proteção do processo para além da fiança e da prisão.

O Programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais (CEAPA) construiu uma metodologia que visa o acompanhamento individualizado das pessoas encaminhadas pelo Poder Judiciário nos municípios onde são realizadas audiências de custódia regulamentadas pela Resolução nº 796/2015 do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

As intervenções construídas se dão tanto via atendimento individual quanto via oferta de grupos reflexivos, buscando o desenvolvimento de práticas capazes de incidir sobre fatores ou contextos de risco criminal, social e de não acesso a direitos (uso abusivo de álcool/drogas, contexto de violência familiar ou comunitária, problemas de restrição à circulação, comprometimentos em relação à saúde, situação de rua, falta de assistência jurídica, demandas de benefícios sociais disponíveis mas não acessados etc.). Essas possibilidades, além de favorecer o aumento dos fatores de proteção do público atendido, podem dar sustentação à manutenção da liberdade.

A operacionalidade da proposta se daria por meio do inciso I do art. 319 do Código de Processo Penal Brasileiro – Comparecimento periódico em juízo no prazo e condicionalidades determinados pelo juiz.

1. Dos Pressupostos para Intervenção

A intervenção do Programa pressupõe três condições: (1) ser uma intervenção substitutiva da prisão preventiva, da monitoração eletrônica e da prisão domiciliar, sem ser cumulativa ou re-

forçar o controle punitivo para aqueles delitos em que, naturalmente, a liberdade provisória se daria sem a aplicação de cautelares; (2) haver risco social ou criminal concreto, no qual as intervenções para esses contextos não ocorram na perspectiva de controle punitivo; (3) o tempo da intervenção não se confundir com o tempo do processo e, por isso, o tempo de acompanhamento é limitado a três meses, podendo ser prorrogado por mais três.

2. Do Acolhimento

O Acolhimento, pensado enquanto atendimento inicial, é o primeiro espaço de escuta oferecido, a qual não se esgota nesse momento, e se dá ao longo de todo o acompanhamento, possibilitando a construção compartilhada das intervenções. Para além do cadastro e preenchimento do formulário, o acolhimento inicial tem como objetivo levantar junto à pessoa acompanhada, a partir de seu relato, os fatores de riscos criminal ou social que possam colocar em risco a liberdade provisória.

O atendimento é um espaço de escuta onde são avaliados fatores como: situação física e psicológica, entendimento sobre o contexto processual penal ou da medida cautelar imposta, local e moradia, demandas por inclusão em programas ou tratamentos específicos. Deve-se buscar uma visão integral da pessoa, como: seu estado emocional, suas condições sociais e relações interpessoais e familiares, aspectos que contribuam para construir uma relação e rotina capazes de orientar o acompanhamento BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016, p. 39).

É importante marcar o lugar de acolhimento enquanto espaço de escuta e orientação, no entanto é a disponibilidade para escuta que favorece a construção do vínculo que incide na efetividade do acompanhamento.

Acolhido o caso no Programa, são feitos quantos atendimentos forem necessários para possibilitar o levantamento das vulnerabilidades e riscos, a fim de construir intervenções que favoreçam uma ampliação de fatores de proteção social e fortalecimento do repertório de respostas da pessoa em alternativa penal diante dos riscos apresentados. Caso a pessoa em alternativa penal (PAP) se sinta confortável, nessa avaliação podem participar familiares ou outras pessoas indicadas por ela.

3. Das Possibilidades de Intervenção

Quaisquer das intervenções propostas serão construídas e realizadas com a anuência da PAP. É importante ressaltar que as ações deverão estar em conformidade com os postulados e

princípios previstos no modelo de gestão em alternativas penais, destacando o cuidado para não reforçar o controle punitivo do público.

3.1. atendimentos Individuais: intervenção construída para os casos em que a equipe identificar a necessidade de orientação, ajuste ao cumprimento das medidas impostas e, sobretudo, o levantamento de demandas e construção de encaminhamentos para a rede de proteção social. Ademais, casos que não apresentam perfil para inserção em espaço grupal ou disponibilidade para tratar as demandas no âmbito coletivo, são acolhidos de forma mais assertiva no formato individual de atendimentos. A periodicidade é definida de acordo com os riscos e vulnerabilidades apresentadas, podendo ser interrompido/finalizado à medida que a equipe avaliar: (1) a superação (minimização) das vulnerabilidades; (2) o esgotamento das intervenções; (3) o nível de risco e/ou vulnerabilidades do caso; e (4) a adesão ou não da pessoa às propostas de acompanhamento construídas.

É importante ressaltar que a avaliação da equipe está condicionada ao discurso da pessoa que se apresenta, considerando que a *construção das intervenções se dá somente pela demanda da pessoa em alternativa penal, e não pela perspectiva unilateral da equipe.*

Tomando o acolhimento enquanto espaço de escuta que se dá ao longo de todo acompanhamento, o atendimento individual se insere como modalidade que favorece a ressignificação de violências, conflitos e processos de criminalização vividos, bem como possibilita o entendimento e intervenções nas vulnerabilidades sociais e riscos criminais. (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016, p. 35)

No entanto, como marcado em todo o texto, mesmo sem demanda explícita apresentada pelo cumpridor, quando há identificação de risco, o acompanhamento se mantém pela via do comparecimento periódico, permitindo que a equipe oportunize em cada atendimento o espaço de escuta e impulse intervenções de construção participativa.

Considerando que o foco da intervenção está relacionado a contextos de risco social ou criminal, na medida em que a equipe não identificar esses fatores, poderá realizar o encerramento do acompanhamento da medida cautelar por meio de relatório técnico enviado ao juiz responsável.

3.2. Encaminhamentos para a Rede de Proteção Social: intervenção construída para os casos em que determinados encaminhamentos para a rede de proteção social e garantia de direitos possam intervir em fatores de vulnerabilidade social que prejudiquem a liberdade do cumpridor. Exemplos: encaminhamentos para a rede de assistência social (abrigo em casos de determinação de afastamento do lar, ou quando a situação de rua fragiliza o sujeito frente às condições impostas pela Medida Cautelar, benefícios sociais, alimentação, retirada de documentos); encaminhamentos para rede de saúde (uso abusivo de álcool e outras drogas, casos de sofrimento mental que não estejam em tratamento); entre outros. Salientamos que esse recurso técnico pode ser utilizado a qualquer tempo durante o percurso do acompanhamento, conforme demanda.

Nesses casos, o atendimento no CEAPA pode ser substituído pelo acompanhamento do serviço de referência. A equipe técnica fará o acompanhamento da intervenção seguindo o fluxo de referência e contrarreferência. Enquanto ação concomitante, o retorno da pessoa ao Programa será pensado em função da construção do acompanhamento para cada caso.

Caso não haja adesão e ainda exista risco, o cumpridor passa por uma repactuação através de retornos em atendimentos individuais.

3.3. Intervenções Grupais de Caráter Reflexivo: São construídas para casos em que se identificar a necessidade de ampliação do repertório de respostas da pessoa com alternativa penal frente a determinado contexto social, cultural ou de risco, além de promover o caráter responsabilizador da medida. Recomendamos: (1) ação de responsabilização para homens autores de violência contra a mulher; (2) grupos reflexivos sobre múltiplas violências em outros contextos de uso de violência; (3) grupos reflexivos sobre uso e abuso de drogas para casos de tráfico privilegiado; (4) grupos reflexivos para crimes de trânsito relacionados à condução de veículo automotor com capacidade psicomotora alterada em razão da influência de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência; e (5) outras modalidades grupais que atendam ao fluxo pactuado com o sistema de justiça em função do recorte de delitos.

Fica a cargo da equipe, de forma compartilhada e em consonância com as demandas da PAP, definir pela participação nos grupos reflexivos paralelamente ou em substituição aos atendimentos individuais.

A metodologia do Programa não delimita as intervenções grupais em função de determinadas orientações teóricas, no entanto, em conformidade com as construções nos espaços de capacitação continuada da equipe, a execução dos grupos deve contemplar a inserção dos participantes em um espaço (a) onde circulem informações, orientações e conhecimento; (b) com abordagens que sejam amplas e transversais sobre os fatores individuais, sociais, culturais e comunitários que contemplem aquela temática; (c) de modo a favorecer a participação e a troca de experiências e conhecimentos entre as pessoas envolvidas nos grupos reflexivos; (d) que contribua para a ampliação do repertório de respostas dos participantes frente a contextos de risco; e (e) que estimule a responsabilização e a resolução de conflitos de forma não violenta.

4. Da Rede

Independente da parceria com o Programa, espera-se que a rede de proteção social acolha e atenda às demandas das pessoas encaminhadas, tendo em vista a inclusão social e o acesso a direitos. Paralelamente, é fundamental a participação das múltiplas instituições envolvidas no processo de execução das alternativas penais, que também estão articuladas em outras redes (educação, saúde, assistência, enfrentamento à violência doméstica, sobre drogas, associações de

bairro etc.), considerando o desafio de gerar visibilidade para a pauta e a necessidade de fortalecer as atividades de articulação de rede.

Dentro da metodologia do Programa já estão previstas ações de rede que fortalecem a execução das alternativas penais, e essas ações estão dadas também no que tange ao acompanhamento das medidas cautelares.

A articulação com a rede deve contemplar: (a) construção de fluxo de encaminhamentos para a rede de proteção social; (b) construção de projetos de execução de alternativa penal; (c) discussões de caso de forma ampliada, incluindo o sistema de justiça, a fim de qualificar o acompanhamento; (d) encontros de rede e realização de seminários; (e) participação nos espaços de discussão promovidos pelo município; (f) visitas de acompanhamento; e (g) contatos periódicos.

5. Do Monitoramento e Fluxo de Comunicação

O fluxo de comunicação com o sistema de justiça se dá via ofício, de modo a promover a apresentação individualizada das informações de monitoramento da alternativa penal. Os relatórios são enviados nas seguintes situações: primeiro atendimento; cumprimento integral da medida; descumprimento; e outros incidentes que podem ocorrer durante o percurso de acompanhamento do caso – tais como a necessidade de ajustamento no cumprimento da medida aplicada, pedido de transferência de comarca, prisão, falecimento, dentre outros.

Segue abaixo o quadro ilustrativo de algumas situações atípicas que, mesmo assim, caracterizam o cumprimento:

Cumprimento	Descumprimento
Indisponibilidade para construção das intervenções	NÃO COMPARECIMENTO
Não adesão às propostas construídas	
Intervenções não surtirem o resultado esperado	
Esgotamento das intervenções	

6. Recomendações

1. Nos casos em que a equipe identificar alguma incompatibilidade que impossibilite ou dificulte o cumprimento da medida cautelar aplicada, mesmo que não acompanhada pelo programa, deve-se realizar encaminhamento à Defensoria Pública para solicitar adequação. Nesse caso, mesmo que o programa não atue no acompanhamento da medida, cabe orientação e sensibilização com relação às medidas aplicadas.
2. Nos casos em que a PAP apresentar situações limitadoras – problemas de circulação, dificuldade para acessar o programa, problemas de saúde, trabalho – deve-se pensar em ajustes dentro das possibilidades de intervenção. Conforme a necessidade, é possível pensar na articulação com o sistema de justiça, mediante discussão do caso.
3. Nos casos em que pessoas encaminhadas ao Programa apresentem medidas cautelares de monitoração eletrônica e/ou prisão domiciliar, o acompanhamento seguirá como os demais casos, entretanto deve-se retomar a discussão sobre o fluxo construído junto ao sistema de justiça, reforçando o recorte anteriormente definido.
4. Nos casos em que forem identificados riscos de deslocamento para atendimento, contextualizada a inserção no espaço, seja pela própria localização geográfica ou pelo trânsito de pessoas, é possível realizar atendimentos em espaços alternativos, mediante articulação prévia com o equipamento.
5. Nos casos em que surgirem elementos que suscitem risco de violência grave para PAPs e/ou terceiros, é necessário acionar a gestão social com suporte da supervisão metodológica, tendo em vista a urgência da construção de ações para o desenvolvimento do caso e articulações pertinentes.

7. Apresentação de Dados e Resultados Alcançados

Com fins de sustentar a efetividade da prática, analisa-se o desempenho do Programa CEAPA a partir de recorte de dados referentes aos cinco anos que antecedem este registro. De início, merece destaque o progresso em relação ao número de pessoas inscritas nas centrais a cada ano – fato que reforça a importância do fortalecimento e da confiabilidade do sistema de justiça para o encaminhamento de casos através de condição que permite acompanhamento. De acordo com o recorte prioritário de atuação da CEAPA no enfrentamento ao uso excessivo da prisão preventiva, tem destaque o montante de casos encaminhados em consequência de autuação por crimes relacionados à Lei de Drogas (Lei nº 11.343/06). Por fim, o percentual de cumprimento das medidas de acordo com a determinação legal reforça o potencial e a efetividade das intervenções na promoção do cumprimento em condições diversas do cárcere.

Pessoas Inscritas para Cumprimento de Medidas Cautelares

Ano				
2019	2020	2021	2022	2023*
83	17	187	1158	838

*Dados até junho de 2023

Pessoas Inscritas para Cumprimento de Medidas Cautelares

Ano	Ano				
Delitos	2019	2020	2021	2022	2023*
Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340)	85	52	89	323	310
Crimes relacionados à lei de drogas (Lei nº 11.343)	75	–	75	691	754
Crimes contra o patrimônio	–	–	29	236	–

*Dados até junho de 2023

Percentual de cumprimento

Ano				
2019	2020	2021	2022	2023*
76%	67%	80%	71%	66%

*Dados até junho de 2023

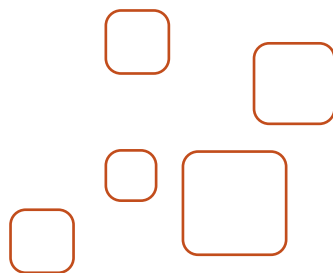
Conclusão

As intervenções construídas pelo Programa CEAPA a partir do acompanhamento de medidas cautelares diversas de prisão se apresentam como um mecanismo potencializador das ações de enfrentamento à crise no sistema prisional brasileiro, além de apontar a insustentabilidade do modelo atual pautado no encarceramento de pessoas.

O trabalho realizado pelo Programa visa atender aos postulados e princípios pautados no modelo nacional de gestão em alternativas penais, estabelecendo articulações diretas com a rede

de proteção social e com o Poder Judiciário, de forma a garantir a ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade para o desencarceramento. É fundamental, portanto, entender a rede de alternativas penais como um dos atores que materializam a Política de Prevenção à Criminalidade. Sendo assim, torna-se de grande relevância a participação de diversas instituições comprometidas com o processo de execução dessa Política, dando-se visibilidade para a pauta das alternativas penais e fortalecendo as articulações de rede.

Do ponto de vista operacional e técnico, destaca-se a necessidade de fortalecer ações que potencializam o acompanhamento do público atendido e, sobretudo, garantir a capacitação metodológica continuada da equipe técnica, bem como estabelecer espaços para discussão de casos – entre membros da própria equipe técnica e a rede de proteção social de cada município –, construção de fluxo e distribuição de atividades que irão otimizar o trabalho.



Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Painel Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 2.0. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/cadastro-nacional-de-presos-bnmp-2-0>. Acesso em: 11 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.403 de 4 de maio de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12403.htm. Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Manual de Gestão para Alternativas Penais: Medidas Cautelares Diversas da Prisão. **Procedimentos, fluxos e rotinas para aplicação e acompanhamento**. Brasília, 2016

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 213 de 15 de dezembro de 2015. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2234> . Acesso em: 7 mar. 2019.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Segurança Pública. Superintendência de Políticas Penais de Prevenção Social à Criminalidade. Plano para implementação de Centros Integrados de Alternativas Penais no Estado de Minas Gerais: **Estratégia, concepção e perspectivas**. Belo Horizonte, 2014.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Segurança Pública. Subsecretaria de Prevenção Social à Criminalidade. Portfólio da Política de Prevenção Social à Criminalidade. Belo Horizonte, 2018.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Segurança Pública. Subsecretaria de Prevenção Social à Criminalidade. Programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais. **Práticas em alternativas penais**. Belo Horizonte, 2018.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Resolução nº 796 de 25 de junho de 2015. Disponível em: <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/re07962015.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2019.

NEUMANN, A. P.; ZORDAN, E. P. A implantação do acolhimento na abordagem sistêmica em uma clínica-escola: possibilidades e desafios. **Revista de Psicologia da IMED**, v. 3, n. 1, p. 496-505, 2011. DOI: 10.18256/2175-5027/psico-imed.v3n1p496-505

PRANIS, K. **Processos circulares**. São Paulo: Palas Athenas, 2010.

RIBEIRO, L.; PRADO, S.; MAIA, Y. **Audiências de custódia em Belo Horizonte: um panorama**. Relatório de pesquisa. Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública CRISP/UFGM, 2017.

PROJETO REFLETIR — UM RELATO DE EXPERIÊNCIA DA CENTRAL DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS DA COMARCA DE SÃO JOSÉ/SC

Amanda Nogara Marcon³⁹

Ana Paula Pacheco⁴⁰

Denise Aparecida Michelute Gerardi⁴¹

Isolene Bernadete Hoffmann⁴²

Júlia Gonçalves Longo⁴³

Lara Marques Giordani⁴⁴

Apresentação

As Centrais de Penas e Medidas Alternativas (CPMAs) foram implantadas em Santa Catarina por meio de Termo de Cooperação Técnica nº 64/2020 entre Ministério Público, Tribunal de Justiça e Secretaria de Administração Prisional e Socioeducativa. Estão inseridas na Superintendência de Penas Alternativas e Apoio ao Egresso do Departamento de Polícia Penal da Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa de Santa Catarina. De acordo com a metodologia, as CPMA se constituem como um programa voltado à inclusão social e prevenção da reincidência criminal, cujo público-alvo “é pessoa submetida à audiência de custódia, pessoa em cumprimento de pena e medida alternativa, em cumprimento de pena em regime aberto e ao egresso do sistema prisional [...]” (Estado de Santa Catarina, 2022a, p. 4).

Em Santa Catarina, onze Comarcas são contempladas com a implantação de CPMA, entre elas a Comarca de São José, que é constituída pelo próprio município de São José e pelo município vizinho de São Pedro de Alcântara, ambos localizados na mesorregião da Grande Florianópolis.

³⁹ Pós-graduada em Psicologia Clínica pela PUC-PR e mestranda no Programa de Pós-graduação em Psicologia da UFSC. Psicóloga da CPMA-SJ. E-mail: amnmarcon@gmail.com

⁴⁰ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós-Graduada em Direito Aplicado pela Universidade Regional de Blumenau (FURB). Pós-Graduada em Direito Público pela Universidade Regional de Blumenau (FURB). Pós-Graduada em Gestão de Segurança Pública pelo Centro Universitário Facvest (FACVEST). Policial Penal e Coordenadora da Central de Penas e Medidas Alternativas de São José. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1882778361897777>. E-mail: napaula10@hotmail.com

⁴¹ Mestre em Serviço Social e doutoranda no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFSC. Assistente Social da CPMA-SJ. E-mail: denisemgerardi@gmail.com

⁴² Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Técnica em Atividades Administrativas da CPMA-SJ. E-mail: isolene@yahoo.com.br

⁴³ Pós-graduada em Psicologia Forense e Jurídica pela Faculdade Unyleya. Psicóloga da CPMA-SJ. Email: juliaglongo@hotmail.com

⁴⁴ Especialista pelo Programa de Residência Integrada Multiprofissional em Saúde do Hospital Universitário Professor Polydoro Ernani de São Thiago. Assistente Social da CPMA-SJ. Email: lara_giordani@hotmail.com

De acordo com o Censo de 2022, o município de São José tem população composta por 270.295 pessoas (IBGE, 2023), configurando-se como um município de grande porte. No total 93,7% dos domicílios possuem esgotamento sanitário adequado e há um equilíbrio entre as populações masculina e feminina, com 101.392 e 108.412 habitantes, respectivamente, conforme dados do Censo de 2010. Ainda de acordo com o IBGE, o salário médio mensal dos trabalhadores formais de São José era de 2,2 salários-mínimos em 2021, sendo que havia 136.353 pessoas ocupadas, 51,1% da população. Já o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), baseado em indicadores de saúde, educação e renda, era de 0,809 em 2010, superior ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de SC, que era de 0,774, e o Índice de Gini, utilizado para medir o grau de concentração de renda, era de 0,38 em 2022, inferior ao do Estado, que era 0,39.

O município de São Pedro de Alcântara configura-se como um município de pequeno porte I, que foi desmembrado de São José pela Lei Estadual nº 9943/1995 e instalado em 1997, tem população total de 5.776 pessoas (IBGE, 2023) e 79% dos domicílios possuem esgotamento sanitário adequado. O salário médio mensal dos trabalhadores formais em 2021 também era de 2,2 salários-mínimos, sendo que somente 9,7% da população estava ocupada em 2020. O IDHM em 2010 era 0,734 e o Índice de Gini em 2003 era 0,31, também inferior ao do Estado.

Essa é a conjuntura de atuação da Central de Penas e Medidas Alternativas de São José (CPMA-SJ), formada por equipe multidisciplinar composta por uma coordenadora, policial penal, duas assistentes sociais, duas psicólogas e uma técnica em atividades administrativas.

Para além das atribuições da Central relacionadas ao acompanhamento do cumprimento das penas alternativas na modalidade de Prestação de Serviço à Comunidade, a CPMA-SJ acompanha o cumprimento do regime aberto e atua na prática de grupos temáticos voltados para alguns dos delitos mais recebidos pelo serviço: Projeto Vem Ser – direcionado para pessoas que respondem por porte de drogas – infrações do artigo 28 da Lei de Drogas; Projeto Cidadania Sobre Rodas – que respondem por delitos de trânsito; e Projeto Refletir – para homens autores de violência doméstica e de gênero.

1. A temática na qual está inserida

O enfrentamento à violência doméstica, um fenômeno que não é novo na realidade brasileira, vem se modificando ao longo dos anos devido à ampliação de pesquisas sobre o tema, bem como das lutas de grupos específicos na garantia e acesso a direitos por parte das mulheres.

Um dos marcos importantes é a Lei nº 11.340/06, que cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher; entretanto, mesmo com todos os avanços, os índices de violência continuam alarmantes em Santa Catarina. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2023, houve, no período entre 2021 e 2022, um crescimento de 9,1% de lesão

corporal dolosa – violência doméstica, art. 129 da Lei nº 2.848/1940: “ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem: § 9º se a lesão for praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem conviva ou tenha convivido, ou, ainda, prevalecendo-se o agente das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade” (Brasil, 1940).

Em relação a violência psicológica, em 2021 foram registrados no Estado 579 queixas, e, em 2022, 1.989, que refere-se à categoria prevista no art. 147-B, em redação dada pela Lei nº 14.188/2021, que a define como “causar dano emocional à mulher que a prejudique e perturbe seu pleno desenvolvimento ou que vise a degradar ou a controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, chantagem, ridicularização, limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que cause prejuízo à sua saúde psicológica e autodeterminação” (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023).

A Lei Maria da Penha dispõe sobre o desenvolvimento de intervenções com autores de violência nos seus artigos 35 e 45, que preveem “centros de educação e de reabilitação para os agressores” e “programas de recuperação e reeducação” (Brasil, 2006). Essas intervenções têm se destacado como ações que, aliadas às dirigidas às mulheres, podem criar maior equidade de gênero e se constituir enquanto novas possibilidades no enfrentamento à violência doméstica e familiar.

Sabe-se que, para prevenir as violências de gênero, é necessário trabalhar e envolver os homens, principalmente porque, na maioria dos casos, são os homens que perpetram a violência. A reflexão e debate sobre a construção das masculinidades, perpassando temas como gênero, comunicação, controle da ira/emoções e saúde do homem, trazem ganhos a eles no que diz respeito à saúde nos relacionamentos e à liberdade em relação às definições dominantes de masculinidade.

2. Descrição das práticas e atores envolvidos

O Projeto Refletir, foco deste relato de experiência, é realizado por esta CPMA desde 2016 e consiste na execução de grupos reflexivos com homens autores de violência doméstica e de gênero. O processo desses homens tem início no Juizado Especial Criminal e de Violência Doméstica da comarca. Em sua fase de execução, é encaminhado para a Central pelo juízo da execução penal, para cumprimento de pena na modalidade Suspensão Condicional da Pena (Sursis), com a condição – dentre várias – de acompanhamento psicossocial e a participação no grupo reflexivo.

3. Público Atendido

Todo homem participante do Projeto Refletir passa, inicialmente, por atendimento psicossocial, realizado pela equipe técnica da CPMA-SJ. Nele, são mapeadas eventuais demandas e encaminhamentos para rede de atendimento (SUS, SUAS, mercado de trabalho, documentação pessoal

etc.) bem como são realizadas orientações referentes ao cumprimento do processo. Nos atendimentos psicossociais, os homens autores de violência também têm a possibilidade de relatar o decorrer do processo, das situações que culminaram no ato da violência e das elaborações subjetivas feitas desde a denúncia até o momento do cumprimento da pena (em média, esse processo chega a levar dois anos).

O Projeto, nessa comarca, consiste em um grupo fechado que pode conter de 10 a 12 homens, que realiza cinco encontros semanais, mediados por duas técnicas – psicóloga(o) e assistente social –, com duração média de 1 hora e 30 minutos e ocorre dentro das dependências do Fórum da Comarca de São José. O grupo é realizado em formato circular e orientado pela prática de grupos reflexivos. A cada encontro busca-se abordar uma temática específica, trabalhando transversalmente questões de gênero, raça, classe social, entre outras categorias de análise. A equipe técnica utiliza temas disparadores para mediar e orientar as reflexões do grupo, tais como: comunicação, emoções, gênero, a Lei Maria da Penha, saúde do homem, masculinidades, parentalidade, entre outros. Importante destacar que as profissionais trabalham com referencial teórico dos estudos de gênero e teorias feministas.

Realizado o levantamento de 2019 a 2022 – o perfil do homem atendido pela CPMA-SJ é composto em sua maioria por homens brancos, com idade entre 31 e 40 anos, naturais de Santa Catarina, com ensino fundamental incompleto, seguido por fundamental completo e, majoritariamente, trabalham na área de construção civil. Em relação ao processo – a maioria foi denunciada por violência física contra a companheira/esposa e atribui ao delito problemas pessoais, ciúmes/traição ou uso de álcool e/ou outras drogas. A maior parte não foi presa por esse fato e relata não haver histórico de episódios anteriores de violência praticada ou sofrida.

4. Para começar, um caféquentinho e um papo furado

Um fator a ser considerado, quando se objetiva o estabelecimento de vínculos e a adesão dos participantes ao grupo, é o ambiente onde os encontros acontecem. O Projeto Refletir acontece em uma sala emprestada do fórum onde geralmente transcorrem as audiências de conciliação e mediação. É bem ventilada e bastante iluminada, com muitas janelas. É montado um semicírculo de cadeiras em torno de um tapete. Ao canto, dispomos de uma mesa redonda, onde deixamos uma garrafa de café, copos e algumas bolachinhas, buscando criar um espaço mais acolhedor. O horário escolhido para realizar o encontro do grupo é ao final da tarde, com o objetivo de não prejudicar o trabalho desses homens, que muitas vezes vêm direto para o local, sem tempo de passar em casa para se preparar ou lanchar. Quando chegam na sala, são convidados a sentar em círculo e tomar um café. Esse momento prévio é muito oportuno, uma vez que ali já começam a conversar, criar vínculos uns com os outros, e com a própria equipe. É nesse momento que ocorrem as conversas de corredor: previsão do tempo, jogo de futebol, trabalho, política, entre outros.

A equipe busca estabelecer alguns acordos e uma rotina, o que traz conforto para os participantes que, passados alguns encontros, se habituem e ficam mais à vontade. Acordos em relação a sigilo, cumprimento de horários, atrasos, faltas e uso de celular são fundamentais para o bom andamento do grupo.

5. Papo sério: “Eu não fui escutado”

Os primeiros encontros não são fáceis. Os homens participantes do Projeto Refletir chegam ao grupo em diferentes momentos após o fato denunciado. Alguns estão com o processo há anos na justiça, por diversos motivos; outros estão com o fato e a sentença frescos na memória. Os efeitos disso são muito singulares e imprevisíveis. Mas a equipe sempre tem uma certeza em mente quando se prepara para o grupo: os primeiros encontros não são fáceis.

Corre no imaginário desses homens que o cumprimento da pena na modalidade de grupo será só mais um evento punitivo, em que receberão um novo olhar de condenação e ouvirão “de cima para baixo” discursos repletos de moralidade e dicotomias entre certo e errado. Nessa lógica, há que se lembrar, como diz Martínez-Moreno (2017), que no judiciário brasileiro há apenas dois lugares possíveis de serem ocupados pelos sujeitos que experienciam a violência: o do agressor e o da vítima; e os homens, em situações de violência, entram na institucionalidade como os primeiros.

Nesse sentido, ao entrarem na sala, os participantes do Refletir chegam com o rótulo de agressores e todas as narrativas culturais que permeiam essa denominação. Existe, nos primeiros encontros, uma dificuldade de reconhecer o ato de violência, e muitos esforçam-se para sair do lugar de culpa, atribuindo a responsabilidade pela violência à outra parte da relação. A aposta é que, por meio da linguagem, da interação entre os homens e seus discursos, os lugares de agressor e vítima tornem-se menos cristalizados, e esses sujeitos possam trabalhar rumo à responsabilização do ato. (Lima, 2019).

Outro fato recorrente ao longo dos encontros é a queixa desses homens de não terem sido escutados no decorrer do processo até aqui. A proposta do grupo reflexivo objetiva proporcionar a todos um espaço de confiança, a fim de que possam sentir-se seguros para expor suas opiniões, frustrações e fragilidades, tanto pela escuta das técnicas quanto pela troca entre si. Não é um lugar de julgamento, mas de acolhida sem discriminação dos discursos que surgem à medida que as temáticas são trabalhadas. O movimento grupal permite que os participantes troquem entre si experiências e discordâncias e apoiem-se mutuamente, possibilitando a desconstrução de parâmetros enrijecidos acerca do que é ser homem na sociedade atual.

Esse movimento nem sempre é fluido. Alguns homens mostram bastante resistência em abrir-se para o processo reflexivo, e isso já pode ser identificado no atendimento psicossocial. Evita-se juntar homens com perfis conflitivos, reativos, como estratégia para facilitar o manejo do grupo. Percebe-se maior dificuldade em homens sentenciados ao cumprimento da medida recen-

temente, em comparação com aqueles cujo processo tramitou há mais tempo. Ainda sobre o grupo reflexivo, nota-se dificuldade dos homens em falar sobre si. Muitos ainda apresentam dificuldade em nomear seus incômodos, expressar sentimentos de raiva, tristeza e arrependimento, indicando uma espécie de “analfabetismo emocional” (Costa, 2002).

6. “O nome já diz, *Refletir*”

A adesão dos homens ao projeto se dá pela obrigatoriedade de cumprimento da medida imposta, mas também por ser um espaço de escuta qualificada, de troca de experiências e de reflexão quanto às próprias atitudes, no sentido da não reincidência de delitos relacionados à violência contra a mulher. À medida que os encontros acontecem, percebe-se que os participantes se mostram mais implicados nas discussões, constroem laços – alguns ganham apelidos do grupo –, e até alertam-se entre si quando surgem falas que reproduzem machismo, violências, e outros discursos de ódio e preconceito. A construção do vínculo permite abordar temas “polêmicos” de maneira mais receptiva, uma vez que as resistências, que de início estão armadas, cedem conforme o vínculo é estabelecido.

No último dia do Projeto Refletir, é feita uma retrospectiva de todos os encontros anteriores e é dada oportunidade para que todos possam trazer sugestões, feedbacks de como foi a experiência para cada um, desde as expectativas que foram criadas na chegada ao grupo até o momento atual. É unânime, entre eles, uma fala em relação à desconstrução do que eles imaginavam que seria o cumprimento dessa medida educativa.

No último encontro também é preenchida pelos participantes do projeto uma avaliação individual, possibilitando à equipe avaliar o projeto, perceber se o processo de reflexão realmente ocorreu, bem como fornecendo subsídio para planejar as edições seguintes. O processo reflexivo, primeiro passo para mudanças de comportamento, é identificado na avaliação em respostas escritas pelos participantes, dentre elas:

“Os temas abordados são muito reflexivos e faz a gente pensar que sempre podemos melhorar” (M. H. S. J., 2019).

“Realmente é um projeto muito eficaz pois além de trazer conhecimento, nos faz refletir sobre diversos assuntos dentro da Lei Maria da Penha” (J. C. L., 2019).

“O projeto fez a gente pensar nas ações do dia a dia” (M. V. S., 2022).

“Penso mais nas palavras ditas, no momento da abordagem” (T. H., 2022).

As avaliações escritas possibilitam perceber situações de desconstrução de parâmetros quanto ao papel social do homem e consequentes alterações de comportamento que contribuem para melhora dos relacionamentos, e se traduzem como aprendizados. Podemos citar:

"Antes do grupo reflexivo eu tinha um modo de pensar e agir com a minha mulher, e agora, depois da participação, estou com outra visão de pensar e agir" (I. S. B. D. M., 2019).

"Aprendi a ser mais empático e compreensível" (G. F. P. S., 2022).

"Se todos tivessem a oportunidade de participar de projetos como o Refletir, não teria tanta reincidência" (A. S. Z., 2022).

"Antes mesmo do projeto já havia mudado, mas o projeto ajudou a reparar no que eu estava errando" (R. M., 2022).

Por fim, cabe salientar algumas contribuições dos participantes evidenciadas nas avaliações escritas sobre a importância de participação no Grupo Refletir:

"O grupo mudou minha opinião e forma de pensar, ajudou na minha questão de pensar e entender sobre essa lei" (J. C. L., 2019).

"O projeto é de grande ajuda para quem teve problemas em família, gostei muito" (A. W. C. D. S. – 2019).

"Construtivo, leve e agradável" (W. T. V., 2022).

"Gostei de fazer parte. Foi importante ouvir as histórias dos demais" (D. D., 2022).

"Um grupo formado para nós termos mais espaço para falar. O desabafo é a melhor arma para a paz" (L. N. F., 2022).

Diante do relatado, verifica-se a importância da manutenção e criação de espaços de discussão e reflexão que, a exemplo do Projeto Refletir, intentem a (re)construção de vínculos, busquem contribuir com a diminuição dos índices de violência contra a mulher e tenham por objetivo:

promover a reflexão dos homens autores de violência doméstica contra as mulheres e sua responsabilização frente à violência praticada, contribuindo para relacionamentos mais equitativos, desenvolvendo o controle emocional e a autoestima para a cessação de comportamentos violentos com intuito de minimizar os índices de reincidência (Estado de Santa Catarina, 2022b, p. 3).

7. Repercussão

Diante do notável trabalho desenvolvido pela CPMA de São José, que se dedica a oportunizar cumprimentos de pena e/ou medida humanizado e aptos a despertar consciência, autorresponsabilidade e cidadania dos que infringem normas de convivência, culminou a existência de

destaque da referida Central com o Projeto Refletir, sendo referência no cumprimento de sanções aplicadas em situações relativas a violência doméstica. Honra-nos, ainda, reportar elogios testemunhados em audiência no Judiciário, bem como elogio funcional da Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa do Estado de Santa Catarina, além de reconhecimento na comunidade e órgãos públicos que reverberou em entrevista à imprensa local, e participações em audiência pública do município de São José para relatar as experiências com o Grupo Reflexivo e assim estimular e disseminar projetos como esse.

Referências

BRASIL. **Lei nº 2.848/1940**. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 4 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.340/2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 27 jul. 2023.

COSTA, R. G. Mediando oposições: sobre as críticas aos estudos de masculinidades. *In*: ALMEIDA, H. B.; COSTA, R. G.; RAMÍREZ, M. C.; SOUZA, E. R. (Orgs.). **Gênero em Matizes**. Bragança Paulista: EDUSF: CDAPH, 2002. p. 213-241.

ESTADO DE SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa. Departamento de Polícia Penal. Superintendência de Penas Alternativas e Apoio ao Egresso. **Metodologia – Programa Central de Penas e Medidas Alternativas do Estado de Santa Catarina**. Santa Catarina: Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa, 2022a.

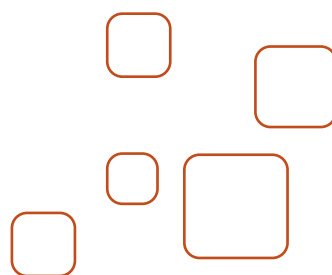
ESTADO DE SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa. Departamento de Polícia Penal. Superintendência de Penas Alternativas e Apoio ao Egresso. **Projeto Refletir (Homens autores de violência doméstica)**. Santa Catarina: Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa, 2022b.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2023.

IBGE. **Cidades e Estados do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 4 jul. 2024.

LIMA, V. H. B. **Produção de sentido em um grupo reflexivo para homens autores de violência**. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/26670>. Acesso em: 31 jul. 2023.

MARTINEZ-MORENO, M. J. O duplo registro do gênero dos facilitadores de grupos reflexivos para homens autores de violência. In: BEIRAS A.; NASCIMENTO M. (Orgs.). **Homens e violência contra mulheres: pesquisas e intervenções no contexto brasileiro**. São Paulo: Instituto Noos, 2017. p. 169-192.



RE-SOCIALIZAR: A PRESTAÇÃO DE SERVIÇO COMUNITÁRIO COMO INSTRUMENTO MOBILIZADOR

Vivência de Encontro Significativo

Edinete Da Silva Boaventura

Jaí Fernandes Ferreira

Laiany Fernandes De Sousa

Maria Miriane Aguiar Abreu

Introdução

Com o presente relato de experiência, compreende-se o aspecto ressocializador que a prestação de serviço à comunidade (PSC) elenca no campo das alternativas penais, bem como na construção de uma política que visa agregar conexões vivenciais e trocas humanas que possibilitem mudanças internas na pessoa em alternativa.

A rede conveniada, por sua vez, também se beneficia com redução de gastos com mão de obra; outrossim, tais medidas incentivam os setores no escopo social, impactando em possibilidades de construção de uma sociedade mais inclusiva.

Importante ressaltar a estrutura mobilizadora de empoderamento e de autonomia na vida dos reeducandos, além da viabilidade de trazer reflexões acerca do cumprimento da pena como alternativa à prisão.

As atividades realizadas no último ano pela Equipe Multidisciplinar de Alternativas Penais de São Luís do Maranhão serviram como ponto de partida para as reflexões e a construção desse trabalho, compreendendo as limitações, dificuldades, potencialidades e o propósito do fazer psicossocial.

Este trabalho teve como objetivo diminuir o índice de incidentes de descumprimento da pena na modalidade PSC, além de provocar a reflexão de que o reeducando e a rede conveniada não estão desassistidos ao longo do desenvolvimento das atividades.

Trata-se de um relato de experiência, cuja fundamentação teórica se deu por meio de livros, artigos científicos e manuais, sendo de interesse as Penas Alternativas na modalidade PSC, com enfoque no fazer e nos saberes da assistência social e da psicologia.

1. Alternativas Penais

As Penas Alternativas surgiram como uma possibilidade de diminuição do encarceramento no país e, conseqüentemente, uma atenuação da superlotação das penitenciárias. Tais questões tem uma relação direta com a diminuição de custo para o Estado, como salienta Mirabete 1997:

O sucesso da inovação dependerá, e muito, do apoio que a comunidade der às autoridades judiciais, possibilitando a oportunidade para o trabalho do sentenciado, o que já demonstra as dificuldades do sistema adotado diante da reserva com que o condenado é encarado no meio social. Trata-se, porém, de medida de grande alcance e, aplicada com critério, poderá produzir efeitos salutareos, despertando a sensibilidade popular (Mirabete, 1997, p. 269).

De acordo com Martins (1999), na metade do século XX começou-se a pensar em outras formas de sancionar as pessoas; antes disso as punições eram violentas, feria-se brutalmente o corpo das pessoas e expunham-nas em praças públicas como se fossem uma atração. A partir disso, surgem enfoques e discussões mobilizando pensadores sobre os princípios que hoje regem as práticas jurídicas, ampliando para outros saberes e fundamentando um fazer norteador para os direitos humanos.

Dessa forma, as penas alternativas surgiram a partir de um constante processo de luta e discussão acerca dos moldes existentes em um período marcado por punições violentas. Ressalta-se que a política de alternativa penal não pode ser vista apenas como um redutor de custos dentro de uma esfera governamental e política, mas também como uma possibilidade de debate, reflexão e ressocialização.

A Equipe de Alternativas Penais da Comarca de São Luís (MA) elenca que 82,81% do público atendido é de pretos e pardos, que 14,72% não chegou a concluir o ensino fundamental, 15% desses são analfabetos; apenas 26,61% concluíram o ensino médio, e 2,97 % concluíram o ensino superior.

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2022 divulgou que a população carcerária no país é predominantemente negra, com baixo índice de escolaridade e em situação de vulnerabilidade e risco social. Segundo o Manual de Alternativas (CNJ, 2020), tal aspecto sedimenta a seletividade e exclusão da população negra por um processo de criminalização.

Tais aspectos ajudaram a compreender o público atendido pela política, bem como delinear estratégias para enfrentar as dificuldades surgidas ao longo do caminho. Quando conhecemos nosso público, passamos a ser mais sensíveis às suas múltiplas particularidades, o que culmina na facilitação de criação de novos sentidos para pontos em que eram escassos ou inexistentes.

Frankl (1991) salienta que, em meio a circunstâncias adversas, o ser humano é inclinado a perder o controle, mas, quando existe sentido pelo qual lutar, consegue encontrar propósito na dor, e ainda que essa descoberta é individual, cuja responsabilidade é do próprio sujeito. Nesse sentido os profissionais podem ajudar, não como detentores de saberes, mas como seres humanos inclinados a facilitar mudanças.

1.1. Equipe de alternativas penais em São Luís do Maranhão

A equipe multidisciplinar da Central Integrada de Alternativas Penais e Inclusão Social (CIA-PIS) é composta por quatorze profissionais, sendo sete assistentes sociais, três psicólogas, dois pedagogos, uma advogada e uma assistente administrativa.

O trabalho no Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada (APEC) é uma extensão do serviço desenvolvido pela Equipe de Alternativas Penais (Equipe APA), seguindo o regime de plantões realizados pelos profissionais da assistência social e da psicologia.

As alternativas penais designadas para a equipe acompanhar englobam as Penas Restritivas de Direito, os Acordos de Não Persecução Penal, as Medidas Cautelares sem Monitoração, Suspensão Condicional do Processo e Transação Penal.

Os trabalhos voltados para o psicossocial englobam modalidades como Prestação de Serviço à Comunidade (PSC), Prestação Pecuniária (PP), Limitação de Final de Semana (LFS), palestras, cursos e grupos temáticos reflexivos e, inclusive, com o olhar atento para o cumprimento das determinações designadas ao processo de cada pessoa em alternativa.

A LFS e os grupos temáticos reflexivos se encontram sob responsabilidade da pedagogia no desenvolvimento das respectivas atividades, porém, como a equipe multidisciplinar acompanha a pessoa em alternativa, fica também sob sua responsabilidade averiguar se estão sendo devidamente cumpridas.

1.2. Olhar sensível

É importante compreender que o trabalho no campo das alternativas, além de intrinsecamente se dar em um contexto de execução de pena diante do processo exposto, é também de olhar além da pena. Um olhar atento, sensível e esclarecedor diante da pessoa em alternativa, bem como das demandas envoltas.

A Prestação de Serviço à Comunidade esteve presente como uma das modalidades preponderantes no trabalho realizado na CIAPIS. Dessa forma, percebeu-se, por parte da equipe, a importância de um trabalho em conjunto da assistência social e da psicologia para que o cumprimento da reprimenda tivesse de fato o caráter ressocializador que propõe.

Percebeu-se que os índices de comunicado de incidentes estavam aumentando significativamente, inclusive em descumprimento da reprimenda. Uma parte considerável desses incumprimentos estava relacionada a demandas como indisponibilidade em relação a horários fixados entre instituição e reeducando, questões laborais, falta de interesse por parte da pessoa em alternativa, problemas de saúde, questões financeiras e comportamentos indesejados.

De acordo com nosso banco de dados, 73,55% das pessoas em cumprimento de pena alternativa não dispõe de trabalho fixo, trabalhando de forma autônoma, e muitos estão em situação de vulnerabilidade e risco social. Por conta desses fatores, algumas vezes o indivíduo inicia sua PSC e, no decorrer do processo, acaba se inserindo no mercado de trabalho, o que impede o seguimento dos horários e dias pré-estabelecidos com a instituição.

Por questões relacionadas ao tempo que precisam estar em seus locais de trabalho, algumas pessoas têm dificuldade para cumprimento da PSC e muitas, quando conseguem, se restringem aos finais de semana. Isso acarreta outra problemática para a equipe, visto que as instituições para desenvolvimento das atividades são minoria aos finais de semana. Dessa forma, os reeducandos precisam esperar para o início do cumprimento.

Vale ressaltar que as instituições que hoje contribuem ativamente para essa política advêm da colaboração do terceiro setor, cuja ação contribui diretamente com os avanços que alcançamos ao longo do tempo, graças aos quais muitas vidas foram transformadas.

Identificou-se que uma parte considerável de pessoas em cumprimento reside em lugares de difícil acesso, e nesses locais não há instituições conveniadas com a 2ª Vara de Execuções Penais, até porque o número de instituições nesses territórios é ínfimo, quando há. Mesmo com a preocupação de encaminhar para localidades próximas à residência do reeducando, algumas vezes esses ainda precisam usar transporte público, o que implica gastos.

Com as dificuldades advindas dos gastos que o indivíduo tem para o deslocamento, muitos deixam de comparecer a suas atividades. Tais questões provocam inquietações na equipe. A execução da pena precisa ser cumprida, porém tais especificidades precisam de devida atenção, que vai além dos âmbitos jurídicos.

Ressalta-se que por meio das visitas institucionais foram identificadas atitudes inadequadas dos reeducandos, inclusive algumas que configuram a prática de novos crimes, como coação, assédio e suborno, o que deixou a equipe em alerta. As reflexões advindas dos acontecimentos geraram inquietações acerca de como o trabalho poderia ser desenvolvido de forma a alcançar os objetivos propostos no campo das alternativas penais.

Com base nas situações abordadas pela Equipe Multidisciplinar, foram criadas algumas estratégias de enfrentamento, a fim de minimizar o índice de descumprimento de pena. Inicialmente, focamos nas instituições para compreender suas demandas, necessidades, potencialidades e pú-

blico atendido. A partir das visitas in loco, identificou-se quais instituições seriam mais adequadas para os encaminhamentos de pessoas em alternativa, no sentido de que cada instituição poderia impactar cada reeducando de diferentes formas.

Nessa perspectiva, através de análises processuais, se fez necessária a identificação da tipificação penal, não como um determinante para qual instituição encaminhar, mas como fator de precaução. O atendimento pela equipe multidisciplinar tem como objetivo compreender a história de vida da pessoa em alternativa, bem como suas atitudes, expressividades, motivações, habilidades, qualificações profissionais, dentre outras questões pertinentes, com vistas a proceder com o encaminhamento.

Em relação a aspectos inerentes à sensibilização no encaminhamento para a PSC, não se tinha o intuito de traçar perfis de personalidade nem nada parecido, mas reduzir os descumprimentos da modalidade adotada e facilitar a transformação pessoal do indivíduo através do processo da ressocialização.

O termo de compromisso é detalhadamente apresentado ao reeducando pelo profissional responsável pelo encaminhamento, destacando as responsabilidades, as obrigações e os direitos, de forma a deixar a pessoa em alternativa ciente das implicações do não cumprimento. Identificou-se que tais procedimentos implicaram no melhor entendimento e na diminuição do descumprimento por parte do público. Como salientam Bateson e Bateson (1987), a comunicação precisa ser contextualizada, caso contrário não terá o efeito esperado.

Foi importante compreender o nível de escolaridade do nosso público e tornar a comunicação mais acessível e esclarecedora. A linguagem dos processos judiciais não é de fácil compreensão e, partindo dessa premissa, a equipe multidisciplinar buscou melhorar a comunicação com as pessoas que utilizavam o serviço, para que saíssem com entendimento claro e coeso do seguimento, para cumprimento das medidas impostas pelo magistrado. Em outras palavras, foi preciso levar em consideração o contexto em que a pessoa estava inserida para adaptar a informação a seu entendimento.

O acompanhamento mais próximo da equipe com a rede parceira trouxe ganhos significativos para a execução da política. Começamos a realizar visitas periodicamente e/ou fazer ligações para o seguimento da PSC. Esse momento com as instituições fortalecia nossa relação e, com a oportunidade, elas relatavam como estava ocorrendo a experiência para elas, como se sentiam, o que percebiam e quais aprendizagens tais experiências estavam agregando em suas vidas.

É importante frisar que o trabalho de acompanhamento já é previsto no trabalho psicossocial dentro do campo das alternativas pelo Manual de Gestão para as Alternativas Penais (CNJ, 2020), porém sabemos dos percalços e dificuldades que sobrevêm ao fazê-lo se efetivar. A demanda da equipe é significativa, e há entraves e limitações, como todo serviço.

Foram realizadas reuniões periódicas com os reeducandos em cumprimento de PSC, espe-

cialmente quando observávamos qualquer dificuldade na efetivação da mesma. Para otimizar, era solicitada a presença de até sete por vez, independente da instituição em qual estava em atividade. Nas reuniões, salientávamos a importância do cumprimento, discutindo suas possibilidades e dificuldades para sua devida congratulação.

As reuniões com os reeducandos possibilitavam trocas de experiência ricas e significativas. No encontro eles relatavam as dificuldades, as limitações e os aspectos positivos no cumprimento das atividades. Por vezes, suas experiências se identificavam com experiências de outros colegas, e as possibilidades eram elencadas conjuntamente. De acordo com Rogers (1983), quando se abre espaço para relações horizontalizadas, se abre espaço também para a mudança.

Importante destacar que alguns dos reeducandos são faccionados, o que implica mais uma atenção no cumprimento. Dessa forma, tornar o espaço de atendimento um espaço também de acolhimento, sem pré-julgamentos, favorecia a confiança necessária para o trabalho acontecer. A pessoa ser faccionada era um dado muito importante que inicialmente escapava do nosso entendimento, e que, ao longo do percurso, a experiência nos ajudou a compreender, assim como a ter a disponibilidade de construir um fazer profissional pautado em sensibilidade e disponibilidade para compreensão humana, na sua totalidade e singularidade.

Quando a pessoa em cumprimento era de uma facção e nos relatava, ou quando não podia circular em alguma localidade por questão de segurança tanto dela quanto da instituição, precisávamos pensar em conjunto em como solucionar tal demanda; algumas vezes, quando havia disponibilidade, a pessoa conseguia cumprir em instituição próxima a sua residência.

As instituições invocam uma responsabilidade para a equipe, e todas as propostas pensadas devem levar em conta sua total segurança. Compreende-se o papel importante das instituições para a efetiva concretização desse trabalho, e sem elas o aspecto ressocializador da PSC não existiria na prática.

Cada reeducando em cumprimento de PSC deve ser acompanhado pelo menos a cada dois meses. Nos casos que envolvem os Acordos de Não Persecução Penal, cuja duração não ultrapassa dois meses, o acompanhamento é realizado em menos tempo.

Os acompanhamentos comportavam a visita institucional do técnico responsável pela execução da pena, bem como a inclusão do reeducando nas reuniões realizadas pela equipe.

Houve situações em que foi necessário um atendimento psicossocial individualizado, devido a demandas específicas. O olhar atento para as especificidades, bem como uma discussão multidisciplinar, fizeram toda a diferença para a construção de um trabalho que fomentasse a prática multidisciplinar. Destaca-se que, constantemente, eram realizados estudos de caso entre a equipe a fim de alinhar estratégias para a constante qualificação do trabalho, com vistas a um resultado de excelência.

Entende-se que uma prática que têm possibilitado uma melhor integração entre a equipe foi

o alinhamento de atividades a serem realizadas no dia por cada servidor, bem como a discussão de situações específicas. O diálogo facilita entendimentos e promove a base para uma relação sólida, cujo resultado se percebe na exposição.

Ressaltamos que nem sempre os resultados foram positivos, até porque lidamos com pessoas, e pessoas são mundos que chegam até a equipe, e cuja compreensão é de uma delicadeza e complexidade em que não cabem generalidades ou rotulações. Outrossim, cada processo judicial é uma especificidade, e estar atento a esses fatores auxilia na compreensão das suas particularidades.

2. A importância do trabalho de mão dadas ao Judiciário

No tocante ao trabalho sensível desenvolvido pela equipe multidisciplinar, foi extremamente importante a efetiva vinculação entre os Poderes Executivo e Judiciário. Tivemos ao longo desse período alinhamento de estratégias, integração entre as equipes e criação de possibilidades.

São realizadas reuniões bimestrais entre a Equipe de Alternativas Penais e a Equipe da 2ª Vara, e nesses momentos são debatidas as dificuldades para efetivação da política, estratégias para o maior entendimento entre judiciário e executivo, enumeração de propostas a fim de melhorar e otimizar o trabalho, além de ser realizada discussão de casos emblemáticos.

Salienta-se que a parceria entre as equipes não se restringe aos dias pré-estabelecidos para as reuniões de articulação, outrossim, sempre que surgem demandas em que se faz necessária uma discussão com o judiciário, é solicitada sua presença, e o mesmo responde de prontidão.

Importante pontuar que CIAPIS e 2ª Vara encontram-se no mesmo prédio, o que facilita a comunicação entre os agentes executores da política. Tais aspectos fornecem e ampliam as possibilidades de um trabalho unificado e integrado.

A 2ª Vara de Execuções Penais de São Luís (MA) encampou discussões cada vez mais ricas e abrangentes para a efetivação da política, com um olhar humanizado para as questões do escopo do papel ressocializador numa ótica jurídica e facilitadora.

O judiciário, vinculado a CIAPIS, esteve presente em todo esse processo, respeitando nossa autonomia técnica e legitimando o potencial que nosso trabalho tem na atenção diferenciada para a modalidade PSC. O alinhamento das propostas entre executivo e judiciário tornou o trabalho mais robusto e abriu espaço para discussões e adaptações.

3. PSC: Do cumprimento à ressocialização

No momento em que somos lançados ao mundo, somos incluídos, do ponto de vista biopsicossocial, em contextos os quais não escolhemos ou imaginamos, e, dessa forma, tais contextos relacionam-se com o espaço em que os adultos de referência estão incluídos, um local com hábitos, culturas, crenças e valores diversos. A partir dessa interação com o meio que nos cerca, vamos

moldando quem somos, em um constante fluir, vamos mudando, nos transformando e criando inúmeras versões de quem somos ao longo da vida. De acordo com Lane (1984) seres humanos são seres sociais que interagem, comunicam-se, relacionam-se e necessitam de convívio social para seu bem-estar emocional.

Se pensarmos em um sistema carcerário, também existe interação entre os membros, eles comunicam-se entre si mesmo estando encarcerados. Qual seria então a proposta da ressocialização? A comunicação seria o único fator que engloba a socialização? Então, como facilitar um processo de ressocialização visto que o indivíduo nunca deixou de socializar e, ao longo de sua história de vida, ele já foi socializado?

Tais questões elencam discussões complexas e salutares, que se desdobram em vários olhares e perspectivas diferentes. A ressocialização é o objetivo norteador das práticas no sistema prisional e também nas alternativas penais, partindo de um fazer que busca a conscientização e responsabilidade social, o sentimento de pertencimento, o entendimento sobre os próprios direitos e os direitos dos demais e a estimulação de uma participação autônoma no meio em que se vive, diminuindo assim os índices de criminalidade.

É importante que um processo judicial seja cumprido em sua integralidade, mediante os preceitos jurídicos nos quais está amparado.

As alternativas penais são uma forma de redução de gastos e de inclusão social, e, no que tange à atenção ofertada, a modalidade de Prestação de Serviço à Comunidade foi uma forma de levar esses dois preceitos e estabelecer estratégias para sua concretização.

A capacitação continuada é outro fator que solidifica a equipe, pois eleva o senso crítico e estimula o desenvolvimento profissional, além de atualizar a equipe em relação a novas práticas existentes e como tudo pode corroborar para a efetiva concretização da política.

Foi verificada uma diminuição no índice de descumprimento da modalidade PSC, o que é um grande avanço, porém os números seriam apenas números se não tivessem qualidade. Ao longo do desenvolvimento da modalidade, as pessoas teriam de ser vistas como pessoas e não como números, como salienta Rogers (1983), o foco não era cair na generalidade, mas permitir a expressão da possibilidade humana de apreciar e elaborar seu processo de mudanças.

Tivemos, ao longo do período, experiências exitosas, nas quais pessoas em alternativas aprenderam trabalhos diferentes e até foram contratadas pelas instituições em que foram inseridas. Oportunamente, os relatos trouxeram uma compreensão da ressocialização na prática.

4. Metodologia

Trata-se de um relato de experiência, cuja fundamentação teórica se deu por meio de livros, manuais e artigos científicos, sendo de interesse às Prestações de Serviço à Comunidade no que

tange ao cumprimento da modalidade. O trabalho teve como base os atendimentos realizados pela equipe no último ano de execução, tendo análises quantitativas oriundas de banco de dados, bem como uma base qualitativa para compreender como as pessoas em alternativas penais viveram o processo. Para subsidiar o trabalho, foram realizadas a elaboração de um instrumental fornecendo perguntas que nortearam a execução do trabalho, visitas às instituições parceiras e reuniões com pessoas em cumprimento.

Considerações Finais

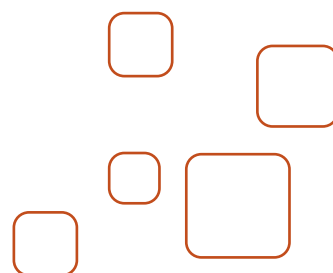
O trabalho das Alternativas Penais permitiu mudanças concretas em processos cuja pena não era superior a quatro anos, e, no que tange à modalidade de Prestação de Serviço à Comunidade, seu instrumento de convívio social criou, ao longo do desenvolvimento, incentivos fomentadores de uma política mais inclusiva.

Observou-se que a equipe multidisciplinar da CIAPIS – APA, executou com responsabilidade e compromisso as demandas colocadas pela 2ª Vara de Execuções Penais, de forma a fomentar reflexões que possibilitaram a construção de um trabalho potencializador.

Percebeu-se que a metodologia utilizada para efetivação do cumprimento trouxe resultados significativos para a política implantada pelo Poder Judiciário, não cabendo generalidades, estimulando a autonomia, a cidadania e a responsabilidade social.

Ressalta-se que há um longo percurso a seguir, reconhecendo que nem sempre foi fácil, identificando as dificuldades e as limitações do trabalho, mas tais pontos impulsionam a busca, não por resultados quantitativos, mas pela transformação de vidas.

A Prestação de Serviço à Comunidade é um instrumento mobilizador, não somente para a pessoa em alternativa, mas para a instituição e para o profissional que acompanha seu desenvolvimento. O resultado disso é a construção de uma política mais humanizada e atenta à complexidade da natureza humana. Nesse sentido, não se trata de um fazer profissional romântico idealizador, mas de um fazer transformador, mobilizador e crítico.



Referências

BATESON, M. C.; BATESON, G. **Angels fear: towards an epistemology of the sacred**. New York: Bantam Books, 1987.

BOLETIM DE NOTÍCIAS CONJUR. **População carcerária volta a aumentar, mas déficit de vagas diminui**. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-10/populacao-carceraria-volta-aumentar-deficit-vagas-cai/#:~:text=O%20n%C3%BAmero%20total%20de%20pessoas,cerca%20de%2024%2C9%25>. Acesso em: 18 jul. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Manual de gestão para as alternativas penais**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: bibliotecadigital.cnj.jus.br/xmlui/handle/123456789/279. Acesso em: 5 jul. 2024.

FRANKL, V. E. **Em busca do sentido: um psicólogo no campo de concentração**. Petrópolis: Vozes, 1991.

Lane, S. T. M. (1984). A psicologia social e uma nova concepção do homem para a psicologia. Em Lane, S. T. M. e Codo, W. (Orgs.) **Psicologia Social: o homem em movimento** (pp. 10-19). São Paulo, SP, Editora Brasiliense.

MARTINS, J. H. S. **Penas Alternativas**. Curitiba: Juará, 1999.

MIRABETE, J. F., **Código de Processo Penal Interpretado**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

ROGERS, C. **Um jeito de ser**. São Paulo: E.P.U, 1983



ANEXO II

PRODUTOS ENTREGUES PELO GRUPO DE TRABALHO NACIONAL DE ALTERNATIVAS PENAIIS PREPARATÓRIO AO IV FONAPE

GESTÃO 2022/2023

PORTARIA QUE INSTITUI O GRUPO DE TRABALHO

Texto compilado a partir da redação dada pela Portaria n. 216/2022, pela Portaria n. 254/2022 e pela Portaria n. 63/2024.

PORTARIA Nº 151, DE 5 DE MAIO DE 2022.

Institui Grupo de Trabalho destinado à realização de estudos, à elaboração de propostas e ao apoio ao Fórum Nacional de Alternativas Penais (Fonape), com vistas a promover a qualificação da política de alternativas penais para a redução do encarceramento de pessoas no Brasil.

O **PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)**, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal reconheceu o sistema penitenciário nacional em "estado de coisas inconstitucional" nos autos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 em "presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária";

CONSIDERANDO a Carta de intenções assinada entre o CNJ e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), com o objetivo de promover ações de capacitação e o desenvolvimento do Poder Judiciário nacional no campo dos direitos humanos;

CONSIDERANDO ser a prisão medida extrema que se aplica somente nos casos expressos em lei e quando a hipótese não comportar nenhuma alternativa ao encarceramento, conforme previsto na Constituição Federal (art. 5º, LXV, LXVI), no Código de Processo Penal (art. 282, § 6º) e nos tratados internacionais sobre direitos humanos dos quais o país é signatário (art. 5º, § 2º);

CONSIDERANDO a Resolução CNJ nº 288/2019, que dispõe sobre a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo,

em substituição à privação de liberdade e prevê a criação de Grupo de Trabalho permanente para organizar as atividades do Fonape;

RESOLVE:

Art. 1º Instituir Grupo de Trabalho destinado à realização de estudos, de propostas e de recomendações, bem como para apoiar e subsidiar a realização do Fonape, com vistas a promover a qualificação da política de alternativas penais para a redução do encarceramento de pessoas no Brasil, doravante denominado “GT de Alternativas Penais”.

Art. 2º São atribuições do Grupo de Trabalho:

- I – apoiar e estruturar a realização do Fonape, tal como dispõe o art. 9º, § 1º, da Resolução CNJ nº 288/2019;
- II – realizar estudos comparados sobre alternativas penais, com recomendações para as alternativas penais no Brasil;
- III – apresentar proposta de revisão legislativa no campo das alternativas penais, a partir de subsídios qualificados quanto à matéria;
- IV – propor arranjos normativos, institucionais e organizacionais visando à qualificação da política de alternativas penais em todos os estados da Federação;
- V – incidir nos respectivos estados a partir das diretrizes sistematizadas pelo GT para o fortalecimento da política de alternativas penais, por meio da atuação integrada entre o Poder Judiciário e parceiros estratégicos;
- VI – promover a identificação, sistematização, publicação e disseminação de boas práticas desenvolvidas no campo das alternativas penais, com análises periódicas de dados, indicadores, metodologias, abrangência e resultados; e
- VII – aprovar cronograma de atividades para cumprimento dos incisos anteriores.

Art. 3º Integram o Grupo de Trabalho:

- I – José Edivaldo Rocha Rotondano, Conselheiro do CNJ e Supervisor do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), que o coordenará; (redação dada pela Portaria n. 63, de 21 de fevereiro de 2024)
- II – Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi, Juiz Auxiliar da Presidência do CNJ e Coordenador do DMF;

- III – Geder Gomes, Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia;
- IV – Luciano André Losekann, Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul;
- V – Sérgio Mazina Martins, Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo;
- VI – Carolina Souza Malta, Juíza Federal do Tribunal Regional Federal da 5ª Região;
- VII – Claudia Márcia Gonçalves Vidal, Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro;
- VIII – Fabio Esteves, Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios;
- IX – Fernando Mendonça, Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão;
- X – Jacqueline Machado, Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul;
- XI – Jamil Chaim Alves, Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo;
- XII – João Matos Júnior, Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá;
- XIII – Lorena Junqueira Victorasso, Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco;
- XIV – Marcelo Lucas Pereira, Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais;
- XV – Raphaella Benetti da Cunha Rios, Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná;
- XVI – Renata do Nascimento e Silva, Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins;
- XVII – Antonio Henrique Graciano Suxberger, Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios;
- XVIII – Tiago Joffily, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro;
- XIX – Arthur Corrêa da Silva Neto, Defensor Público do Estado do Pará;
- XX – Livia Miranda Muller Drumond Casseres, Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro;
- XXI – Eliene Maria Vieira, Auxiliar de Pesquisa do Instituto de Estudos da Religião (ISER), do Rio de Janeiro;
- XXII – Elton Alves Gurgel, Coordenador da Política de Alternativas Penais do Ceará;
- XXIII – Felipe da Silva Freitas, Professor e Doutor em Direito;
- XXIV – Frank da Silva Ribeiro, Coordenador-Geral do Programa Corra pro Abraço da Secretaria de

Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social da Bahia;

XXV – Joyce Ana Macedo de Sousa Arruda, Diretora de Alternativas Penais da Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais;

XXVI – Marina Dias Werneck de Souza, Diretora-Executiva do Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), de São Paulo;

XXVII – Valéria Gardênia Oliveira Marinho, Gestora do Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada de Sergipe;

XXVIII – Luiz Carlos Rezende e Santos, Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais; (incluído pela Portaria n. 216, de 23.6.2022)

XXIX – Adaumir Arruda da Silva, Defensor Público do Estado do Pará. (incluído pela Portaria n. 254, de 28.7.2022)

Parágrafo único. Os membros integrantes do Grupo de Trabalho terão mandato de 2 (dois) anos, sendo possível uma recondução, com exceção do Conselheiro e do Juiz Auxiliar da Presidência, ambos do CNJ, Supervisor e Coordenador, respectivamente, do Departamento de Monitoramento e Fiscalização DMF/CNJ, membros natos, nos termos do art. 9º, § 2º, da Resolução CNJ no 288/2019;

Art. 3º Os encontros do Grupo de Trabalho ocorrerão por meio virtual ou presencialmente, a partir de prévia definição e em comum acordo entre o DMF e os membros do GT.

Art. 4º O Grupo de Trabalho poderá instituir subdivisões temáticas em comitês técnicos para discussão de pontos específicos do seu escopo de atuação, podendo, para tanto, contar com colaboradores ad hoc.

Parágrafo único. Toda a participação no Grupo de Trabalho, mesmo na condição de colaborador ad hoc, dar-se-á de maneira voluntária e por livre adesão dos convidados.

Art. 5º O Grupo de Trabalho apresentará relatório ao final de cada mandato.

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro **LUIZ FUX**

MINUTA DE PROJETO DE LEI SINAPE

Institui o Sistema Nacional de Alternativas Penais – SINAPE, altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Alternativas Penais – SINAPE, com os objetivos de integrar, coordenar e articular os órgãos envolvidos na aplicação e execução das alternativas penais e desenvolver ações, projetos e estratégias para promoção de sua aplicação em substituição à privação de liberdade.

Art. 2º Para os fins desta Lei, entende-se por alternativas penais as medidas de intervenção em conflitos e violências, diversas da privação de liberdade, orientadas para a restauração das relações e a promoção da cultura de paz, a partir da responsabilização com dignidade, autonomia e liberdade, que, nos termos da legislação penal e processual penal, decorrem da aplicação de:

- I – medidas cautelares diversas da prisão;
- II – acordo de não persecução penal;
- III – transação penal e suspensão condicional do processo;
- IV – suspensão condicional da pena privativa de liberdade;
- V – penas restritivas de direitos;
- VI – conciliação, mediação e técnicas de justiça restaurativa; e
- VII – medidas protetivas de urgência.

Art. 3º A promoção da aplicação de alternativas penais terá por finalidade:

- I – o incentivo à participação da comunidade e da vítima na resolução de conflitos;
- II – a redução da taxa de encarceramento mediante a aplicação da privação de liberdade de modo excepcional, na forma da lei;
- III – a subsidiariedade da intervenção penal;

- IV – a presunção de inocência e a valorização da liberdade;
- V – a proporcionalidade e a idoneidade das medidas penais;
- VI – a dignidade, a autonomia e a liberdade das partes envolvidas nos conflitos;
- VII – a responsabilização da pessoa submetida à medida e a manutenção do seu vínculo com a comunidade;
- VIII – o fomento a mecanismos horizontalizados e autocompositivos, a partir de soluções participativas e ajustadas às realidades das partes;
- IX – a restauração das relações sociais, a reparação dos danos e a promoção da cultura de paz;
- X – a proteção social das pessoas em cumprimento de alternativas penais e sua inclusão em serviços e políticas públicas;
- XI – o respeito à equidade e às diversidades;
- XII – a articulação entre os órgãos responsáveis pela aplicação e execução das alternativas penais; e
- XIII – o fomento a outras práticas voltadas à garantia de direitos e à promoção da liberdade.

Art. 4º O acompanhamento e monitoramento das alternativas penais serão coordenados por equipes multidisciplinares devidamente capacitadas, a partir de metodologias que priorizem a autodeterminação responsável da pessoa submetida à medida e o respeito aos princípios da instrumentalidade e provisoriedade.

Art. 5º O Sistema Nacional de Alternativas Penais será integrado, de forma cooperativa, pelo conjunto de órgãos e entidades públicos e privados envolvidos na aplicação e execução das alternativas penais do Poder Executivo, Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, nos três níveis da Federação, assegurada a participação social no planejamento, na fiscalização e no monitoramento da política de alternativas penais.

Art. 6º Compete à União:

- I – Cofinanciar a política de alternativas penais com recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen);
- II – Elaborar orientações e diretrizes para alinhamento metodológico dos serviços envolvidos na aplicação e execução das alternativas penais;

- III – Promover a disponibilização dos serviços da rede pública federal necessários à efetividade das alternativas penais e à inclusão das pessoas em cumprimento de alternativas penais;
- IV – Sistematizar dados e informações referentes à execução das alternativas penais;
- V – Publicar periodicamente relatórios contendo estatísticas, indicadores e outras informações produzidas no âmbito do SINAPE; e
- VI – Instituir em âmbito nacional e apoiar em âmbito regional a implementação de mecanismos de controle e participação social.

Art. 7º Compete aos estados:

- I – Estruturar e custear os serviços voltados à fiscalização e ao acompanhamento das alternativas penais;
- II – Assegurar os serviços para o acompanhamento do cumprimento das alternativas penais;
- III – Promover a disponibilização dos serviços da rede pública estadual necessários à efetividade das alternativas penais;
- IV – Aderir a sistemas unificados, coletar, fornecer, atualizar e sistematizar dados e informações referentes ao processo de conhecimento e de execução das alternativas penais e à inclusão das pessoas em cumprimento de alternativas penais; e
- V – Instituir mecanismos de controle e participação social.

Art. 8º Compete aos municípios:

- I – Estruturar e custear, em parceria com os estados, por meio do Funpen ou outras formas de financiamento, os equipamentos públicos voltados ao acompanhamento das alternativas penais;
- II – Promover a disponibilização dos serviços da rede pública municipal necessários à efetividade das alternativas penais;
- III – Articular com as organizações da sociedade civil visando ampliar e complementar a rede de serviços necessários à aplicação das alternativas penais; e
- IV – Instituir mecanismos de participação social.

Art. 9º Compete ao Distrito Federal as atribuições dos estados e municípios.

Art. 10º A gestão compartilhada e pactuação permanente da política será desempenhada por um Comitê Gestor Nacional composto por sete membros escolhidos para representação paritária do Poder Executivo federal, estadual e municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da sociedade civil, que terão mandato de dois anos, renováveis por igual período.

§ 1º O representante da União será indicado pelo Ministro da Justiça.

§ 2º O representante do Poder Judiciário será indicado pelo presidente do Conselho Nacional de Justiça.

§ 3º O representante do Ministério Público será indicado pelo presidente do Conselho Nacional do Ministério Público.

§ 4º O representante da Defensoria Pública será indicado pelo presidente do Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais.

§ 5º Os representantes dos estados e dos municípios serão escolhidos pelos integrantes do convênio de cooperação entre os entes federados a que se refere o art. 13, na forma de regulamento.

§ 6º A escolha do representante da sociedade civil será efetuada por procedimento aberto a qualquer interessado na forma de regulamento.

§ 7º Será fomentada a participação de representantes, sem direito a voto, de representantes do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e de outros órgãos colegiados, como o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

Art. 11º Na primeira composição do Comitê Gestor Nacional da política:

I – a representação do Poder Executivo municipal será definida por indicação do Conselho Nacional de Municípios;

II – a representação do Poder Executivo estadual será definida por indicação do Conselho de Secretários de Administração Penitenciária, Justiça ou Segurança Pública;

III – a representação da sociedade civil será definida por indicação da Presidência do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Art. 12º Compete ao Comitê Gestor da Política de Alternativas Penais (COGEPA):

I – a definição de aspectos operacionais, financeiros e administrativos da gestão compartilhada da política de alternativas penais;

II – a definição de diretrizes atinentes à organização e ao funcionamento dos equipamentos voltados ao acompanhamento e à fiscalização das alternativas penais, incluindo a composição das equipes, os fluxos de trabalho e os modelos a serem observados.

- III – o mapeamento da rede de serviços a ser mobilizada na aplicação das alternativas penais;
- IV – o detalhamento das responsabilidades e competências dos entes federativos na política de alternativas penais;
- V – a elaboração de estudos voltados à garantia de execução financeira dos recursos e à provisão de assistência técnica aos estados e municípios para o desembolso dos recursos;
- VI – a edição de normas gerais e recomendações específicas para a contratação das equipes técnica e administrativa afetadas ao serviço, com vistas a garantir a disponibilização célere de pessoal qualificado para tal;
- VII – a definição dos indicadores aplicáveis à política e a publicação de relatório anual com os dados respectivos.

Parágrafo único. Para fins do disposto no inciso V, serão elaborados estudos voltados à celebração de parcerias com organizações sociais, nos termos da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, bem como para aplicação do contrato de eficiência previsto na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para consecução do objeto da política de alternativas penais.

Art. 13º Os indicadores referidos no inciso VII do art. 12 desta Lei devem contemplar ao menos:

- I – indicadores de produtividade: número, porte, estrutura, composição e localização dos equipamentos públicos mobilizados para a execução das alternativas penais; número de alternativas penais aplicadas pelo Judiciário contabilizadas por tipo; número e taxas de cumpridores de alternativas penais, por tipo, considerada sua condição de indiciado, acusado ou condenado e a possibilidade de cumulação de condições; número de atendimentos realizados pelos equipamentos;
- II – indicadores de custo: custo operacional dos equipamentos de acordo com o porte; custo unitário do atendimento médio e por tipo de alternativa penal aplicada;
- III – indicadores de impacto: correlação das taxas da aplicação das alternativas penais com as taxas de encarceramento, de incidência criminal e de reincidência e reingresso no sistema prisional.

§ 1º Para fins do disposto no inciso III, serão definidos a metodologia e os critérios para a realização de monitoramento contínuo de reincidência criminal e reingresso no sistema prisional.

§ 2º Para sistematização dos dados referidos neste dispositivo, o Comitê Gestor poderá requisitar informações dos órgãos judiciários e órgãos do Poder Executivo, podendo endereçar recomendações de internalização dos indicadores nos relatórios estatísticos desses órgãos.

§ 3º Os dados relativos aos indicadores da política de alternativas penais serão publicados anualmente, assegurada a realização de audiências públicas para sua discussão e coleta de sugestões para o seu aprimoramento contínuo.

Parágrafo único. Será instituído convênio de cooperação entre os entes federados, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, com a participação obrigatória da União para execução da política no âmbito dos estados e municípios que participarão do financiamento da política na forma definida pelo Comitê Gestor Nacional.

Art. 14º Os estados e municípios deverão organizar comitês de políticas penais com a participação do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da sociedade civil, fomentando a participação de representantes dos Conselhos Penitenciários estaduais e dos Conselhos da Comunidade, observado, no que couber, o disposto nos arts. 10 e 11 da presente Lei.

Art. 15º Compete aos estados a construção de carreiras específicas para os serviços de alternativas penais, com previsão de orçamento próprio para a sustentabilidade desses equipamentos públicos.

Parágrafo Único. Os recursos próprios e aqueles recebidos pelos estados e municípios para os serviços de acompanhamento das alternativas penais poderão ser utilizados para o pagamento de salários de pessoal terceirizado, desde que dedicado à composição das equipes multidisciplinares e administrativa dos serviços de alternativas penais, bem como para a celebração de convênios de parcerias com organizações sociais para o cumprimento das alternativas penais.

Art. 16º A Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 3º ...

§ 5º No mínimo 30% (trinta por cento) dos recursos do Funpen serão aplicados nas atividades previstas no inciso I do caput deste artigo, e no mínimo 5% serão aplicados nas atividades previstas no inciso XVI. (NR)

...

§ 8º O acesso dos estados e municípios aos recursos do Funpen para obras e programas depende da sua habilitação, no prazo a ser definido pelo Comitê Gestor Nacional, no convênio de cooperação entre os entes federados instituído para implementação da política nacional de alternativas penais, conforme previsto no art. 12.

§ 9º O acesso aos recursos federais destinados ao financiamento das atividades previstas no inciso XVI será condicionado à apresentação de projeto para destinação de recursos à estrutura mínima especializada e dotada de equipe multidisciplinar para gestão das alternativas penais nos estados e municípios, nos termos de regulamento.

§ 10 Os recursos federais destinados ao financiamento das atividades previstas no inciso XVI podem ser empregados no pagamento de pessoal terceirizado dos estados, desde que comprovada a sua atuação em serviços de acompanhamento das alternativas penais, após aprovação pelo Comitê Gestor da política.

Art. 17º Os serviços de acompanhamento das alternativas penais já estruturados no âmbito do Poder Judiciário, em cartórios ou secretarias de varas com competência em execução penal ou centrais de acompanhamento de penas e medidas alternativas, deverão ser mantidos em funcionamento, garantindo-se a cooperação com o Poder Executivo para o encaminhamento dos cumpridores e a articulação entre os serviços de acompanhamento dos diferentes órgãos.

Art. 18º Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 dias de sua publicação.

RECOMENDAÇÃO Nº 142, DE 25 DE AGOSTO DE 2023

Recomenda aos tribunais e aos(as) magistrados(as) a adoção de medidas junto ao Poder Executivo dos estados e do Distrito Federal para fomentar a inclusão de previsão orçamentária destinada à implementação da Política Nacional de Alternativas Penais e da Política de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional em seus instrumentos de planejamento e orçamento.

A **PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)**, no uso de suas atribuições legais e regimentais;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal reconheceu na ADPF 347 MC que o quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais no sistema carcerário brasileiro, decorrente de falhas estruturais e da falência de políticas públicas, caracteriza um estado de coisas inconstitucional, cuja superação demanda a atuação concertada de todos os Poderes e instituições públicas para a adoção de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária;

CONSIDERANDO ser a prisão medida extrema que se aplica somente nos casos expressos em lei e quando não cabível nenhuma das alternativas penais, conforme previsto na Constituição Federal (art. 5º, LXV, LXVI) e nos tratados internacionais sobre direitos humanos dos quais o país é signatário (art. 5º, § 2º), como as Regras Mínimas Padrão das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio);

CONSIDERANDO a Carta de intenções assinada entre o CNJ e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), com o propósito de promover ações de capacitação e o desenvolvimento do Poder Judiciário nacional no campo dos direitos humanos;

CONSIDERANDO que, desde a Lei n. 6.416/1977, a legislação brasileira evoluiu para inserir mecanismos alternativos de responsabilização criminal, como a suspensão condicional da pena, as penas restritivas de direitos, a conciliação, a transação penal e a suspensão condicional do

processo e, mais recentemente, o detalhado rol de medidas cautelares diversas da prisão da Lei n. 12.403/2011;

CONSIDERANDO os estudos científicos que demonstram o uso sistemático, abusivo e desproporcional da prisão provisória no país, em casos de pessoas que ao final do processo são absolvidas ou têm penas alternativas aplicadas, a exemplo de levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicado em 2015;

CONSIDERANDO o que dispõem a Resolução CNJ n. 213/2015 e os Acordos de Cooperação n. 05, n. 06 e n. 07, de 9 de abril de 2015, firmados entre o Conselho Nacional de Justiça e o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), no sentido de que as medidas cautelares diversas da prisão aplicadas no âmbito das audiências de custódia serão encaminhadas para acompanhamento em serviços instituídos preferencialmente no âmbito do Poder Executivo estadual, denominados Centrais Integradas de Alternativas Penais ou com outra nomenclatura, bem como às Centrais de Monitoração Eletrônica, em casos específicos, cabendo ao MJSP, em parceria com o CNJ, elaborar manuais de gestão dessas práticas, com indicação das metodologias de acompanhamento dessas medidas;

CONSIDERANDO a Resolução CNJ n. 288/2019, que define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade, e estabelece que sejam firmados meios de cooperação com o Poder Executivo para a estruturação de serviços de acompanhamento das alternativas penais;

CONSIDERANDO o papel da Política de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional no enfrentamento do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro, para que a pessoa egressa e seus familiares tenham apoio estatal, da sociedade civil e do setor privado, a fim de garantir seu acesso às políticas públicas, ao trabalho, à educação e a outros serviços públicos, em especial educação, qualificação profissional e oferta de trabalho, como forma de reduzir as vulnerabilidades e inibir novas infrações penais;

CONSIDERANDO a iniciativa do CNJ, no contexto do fomento da Política de Atenção à Pessoa Egressa, para a implantação nacional dos Escritórios Sociais, estruturados em articulação entre os Poderes Judiciário e Executivo locais, que reúnem em um único equipamento público o referenciamento para todas as políticas relacionadas à ressocialização do egresso, com atendimento sistematizado para redução dos fatores de vulnerabilidade;

CONSIDERANDO que o Escritório Social deve ser implementado com a participação das Redes Sociais, constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário, pelo órgão gestor da Administração Penitenciária Estadual, Secretarias Estaduais ou Municipais responsáveis por políticas de Assistência Social, Saúde, Trabalho, Habitação, Educação, Cultura, Direitos Humanos, Igualdade Racial, Políticas para Mulheres, e pelas entidades públicas e privadas, inclusive Patronatos, Conselhos da Comunidade, Conselho Penitenciário, Federações empresariais, universidades e instituições de ensino fundamental, médio e técnico-profissionalizantes, bem como outras organizações da sociedade civil;

CONSIDERANDO a necessidade de estabelecer medidas efetivas para implementação da Política Nacional de Alternativas Penais e da Política de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional, mediante a previsão de dotação orçamentária e cargos públicos que viabilizem a estruturação e consolidação dessas políticas;

CONSIDERANDO a necessidade de que as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para despesas relativas à Política Nacional de Alternativas Penais e à Política de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional estejam alinhados entre si, tendo em vista as regras da Constituição Federal de 1988 para o planejamento e a execução orçamentárias;

CONSIDERANDO a iminência da elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2024 – 2027 que determinará as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada para os próximos quatro anos;

CONSIDERANDO o deliberado pelo Plenário do CNJ no procedimento Ato Normativo n. 0004320-20.2023.2.00.0000, na 11ª Sessão Virtual, finalizada em 18 de agosto de 2023;

RESOLVE:

Art. 1º Recomendar aos Tribunais e aos(às) magistrados(as) a adoção de medidas junto ao Poder Executivo dos estados e do Distrito Federal para fomentar previsões orçamentárias destinadas à implementação da Política Nacional de Alternativas Penais e da Política de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional em seus instrumentos de planejamento e orçamento (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA).

§ 1º A previsão orçamentária de que trata o *caput* preferencialmente corresponderá a rubricas próprias, com recursos anuais para execução dessas políticas, conforme os parâmetros nacionais.

§ 2º Sempre que possível, os Tribunais de Justiça e os(as) magistrados(as) devem reforçar, junto à sociedade civil e às demais instituições públicas, a necessidade e a oportunidade da programação de ações e da efetivação dos serviços públicos relativos às alternativas penais e às políticas de egressos, como boas práticas para a racionalização do sistema penal e garantia da justiça e da segurança pública em seus respectivos estados.

Art. 2º Com o objetivo de viabilizar a implementação da Política Nacional de Alternativas Penais e da Política de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional, será estimulada a previsão de dotações orçamentárias aptas aos seguintes objetivos:

I – implementação ou criação de novos núcleos de Centrais Integradas de Alternativas Penais e do Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada, atentando para a necessidade de interiorização dos serviços de alternativas penais;

II – contratação de equipe multidisciplinar para compor as Centrais e outros serviços, a exemplo dos Escritórios Sociais;

III – execução de convênios ou tratativas afins para proporcionar a execução de grupos reflexivos e a adoção de metodologias restaurativas;

IV – estruturação ou criação de espaços físicos para funcionamento dos equipamentos de alternativas penais ou de apoio aos egressos do sistema prisional; e

V – outras ações destinadas à promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade.

Art. 3º Os Tribunais, particularmente por meio dos GMFs, enviarão esforços junto às secretarias de estado com atribuição para a gestão penitenciária e socioeducativa para criação de grupo de trabalho interinstitucional destinado ao acompanhamento do planejamento e da execução orçamentária relativamente à Política Nacional de Alternativas Penais e à Política de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional, preferencialmente com a participação de representantes do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Ordem dos Advogados do Brasil, de conselhos e serviços públicos pertinentes e de associações de familiares de pessoas presas.

Art. 4º Esta Recomendação entra em vigor na data de sua publicação.

Ministra **ROSA WEBER**

PROJETO BÁSICO PARA O CURSO DE FORMAÇÃO INTRODUTÓRIA PARA SERVIÇOS PENAIS

(100 horas)

Destinado aos Serviços de Alternativas Penais, Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada, Central de Monitoração Eletrônica de Pessoas e Central de Regulação de Vagas Prisionais.

1. JUSTIFICATIVA

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em parceria com o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), por meio do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), celebrou no ano 2018 o projeto de cooperação técnica internacional BRA/18/019 – Fortalecimento do Monitoramento e da Fiscalização do Sistema Prisional e Socioeducativo, denominado à época de “Justiça Presente”.

Desde a sua concepção, o Programa, que atua no âmbito do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Penitenciário e Socioeducativo – DMF do CNJ –, possui 5 (cinco) eixos temáticos, cada um destes com ações específicas dentro do escopo estabelecido na parceria entre as instituições mencionadas.

Dentre os eixos de atuação do Programa, o Eixo 1 (Proporcionalidade Penal, realizado a partir do Termo de Execução Descentralizada – TED – nº 10/2018) contempla as ações voltadas às seguintes frentes de atuação: Alternativas Penais, Monitoração Eletrônica, Regulação de Vagas Prisionais, bem como as ações de qualificação das Audiências de Custódia, esta última em parceria com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime – UNODC.

Em setembro de 2020, o Programa foi renovado e, em perspectiva de continuidade das ações em curso, já no âmbito da gestão do Presidente do CNJ, o Ministro Luiz Fux, assumiu a denominação “*Fazendo Justiça*”.

O Programa *Fazendo Justiça* possui ações voltadas para a qualificação e ampliação dos serviços que atuam no ciclo penal completo. Deste modo, especificamente no âmbito do Eixo 1, Proporcionalidade Penal, destaca-se o fortalecimento de iniciativas em relação ao acompanhamento e à gestão dos serviços que incidem na porta de entrada do sistema prisional, notadamente

do Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada – APEC –, bem como os serviços das alternativas ao encarceramento, Centrais Integradas de Alternativas Penais, Centrais de Monitoração Eletrônica de Pessoas e a metodologia da Central de Regulação de Vagas Prisionais.

Em relação ao serviço APEC, que tem uma metodologia fomentada a partir dos produtos de conhecimento do Programa *Fazendo Justiça*, em parceria com o UNODC, é fundamental destacar que ele tem sido ampliado e atualmente está presente em 21 (vinte e uma) Unidades da Federação. Com a possibilidade de novas inaugurações e tendo em vista a eventual rotatividade de profissionais que atuam nesse serviço, é essencial a proposta de um curso introdutório àqueles que nele iniciam suas atividades. Ainda em relação ao serviço APEC, foram publicados, no âmbito do Programa *Fazendo Justiça*, diversos produtos de conhecimento com vistas à qualificação e ao fortalecimento das audiências de custódia no Brasil, notadamente o Manual de Proteção Social para as Audiências de Custódia, que apresenta importantes diretrizes sobre o funcionamento do serviço APEC.

Por outro lado, em relação à Política Nacional de Alternativas Penais e à Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas, tem-se como principais marcos a Resolução CNJ nº 288/2016 e a Resolução CNJ nº 412/2021, respectivamente. Do ponto de vista dos produtos de conhecimento, o Manual de Gestão em Alternativas Penais e o Modelo de Gestão para a Monitoração Eletrônica de pessoas, ambos elaborados em 2017, a partir da parceria entre o Depen e o PNUD, foram republicados pelo Conselho Nacional de Justiça no ano de 2020.

Os referidos produtos de conhecimento são essenciais não apenas para a concepção articulada dessas políticas, mas também por apresentarem diversas modalidades e mecanismos de gestão para cada um dos tipos de serviços penais.

No que concerne especificamente às alternativas penais e aos grupos reflexivos, a carga horária aqui apresentada é menor do que a prevista na proposta do Manual de Gestão para as Alternativas Penais (2020). Por outro lado, possui o mesmo conteúdo robusto, com intuito de constituir uma formação inaugural viável e que dialogue com as principais demandas práticas da atuação dessas equipes.

Nesse sentido, tendo em vista a aposta em um formato que reconhece a necessidade do aporte técnico e a formação introdutória para profissionais em início de atuação, o CNJ apresenta um plano pedagógico para a formação das equipes que atuam nesses serviços penais, enfatizando as diferenças metodológicas e a compreensão apurada da interface entre essas políticas.

É importante frisar, ainda, que, além dessa formação inicial, é fundamental garantir aos profissionais que atuam nos serviços penais que são tratados no presente projeto que continuem a integrar processos formativos de atualização e trocas de experiências, uma vez que somente assim é possível a construção qualificada, capaz de responder aos desafios que a atuação neste campo demanda.

O presente Projeto Básico de Curso de Formação Inicial tem o intuito de promover a qualificação e a imersão inicial aos profissionais que atuam no Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada, nos serviços de acompanhamento às alternativas penais (Centrais Integradas de Alternativas Penais – CIAPs –, varas criminais, varas especializadas, varas com competência mista e varas de execução penal), nos grupos reflexivos, nas Centrais Integradas de Monitoração Eletrônica de Pessoas, bem como na Central de Regulação de Vagas Prisionais.

2. OBJETIVO

O Projeto Básico consiste na proposta de curso de formação inicial que possibilitará aos e às participantes conhecerem os princípios e as metodologias das alternativas penais, do serviço APEC e dos grupos reflexivos, promovendo, junto aos sujeitos que atuam na área, a apropriação de metodologias e técnicas que assegurem a gradativa diminuição do encarceramento no Brasil, com ênfase na promoção de uma articulação qualificada entre os diversos serviços penais e o Poder Judiciário, com vistas ao devido encaminhamento para a rede de proteção social.

3. PÚBLICO-ALVO

O presente curso é direcionado às e aos profissionais e demais servidores e servidoras com atuação em serviços penais, notadamente àquelas/es que atuam nas Centrais Integradas de Alternativas Penais ou estruturas técnicas similares de acompanhamento às alternativas penais, como varas do Poder Judiciário. O curso destina-se ainda às e aos profissionais do Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada com atuação junto ao Poder Executivo e Sistema de Justiça, Centrais de Monitoração Eletrônica de Pessoas, Centrais de Regulação de Vagas Prisionais, em início de atividades e a partir da perspectiva de atualização.

Outrossim, tem-se como oportuno o conhecimento do presente material pelas chefias das Escolas da Magistratura, da Defensoria Pública, do Ministério Público e da Advocacia para eventual replicação em suas Escolas, com adaptações necessárias à atuação desses profissionais.

4. PERFIL PROFISSIONAL DA(S) PESSOA(S) DOCENTE(S)

O perfil da pessoa docente responsável por ministrar os módulos do presente Projeto Básico de curso consiste em profissional especializado/a de nível superior e/ou pós-graduação *lato* ou *stricto sensu* e com experiência profissional ou acadêmica relacionada aos temas do campo de atuação dos serviços penais.

5. COMPETÊNCIAS

Este curso contribuirá para o desenvolvimento da(s) seguinte(s) competência(s):

- a) Desenvolver e executar, nos níveis gerencial e operacional da política de cada um dos diferentes serviços penais, a compreensão acerca das diferenças entre as metodologias, aspectos relevantes para atuação em diversas modalidades, bem como acerca do funcionamento e da gestão de cada serviço;
- b) Desenvolver e executar, no nível técnico, as diretrizes para atuação no campo do atendimento e acompanhamento multidisciplinar, com enfoque restaurativo, bem como no campo de mapeamento, interlocução e articulação com a rede de proteção social local.

O desenvolvimento dessa(s) competência(s) dar-se-á por meio das seguintes ações profissionais (objetivos de aprendizagem):

- Obter conhecimento acerca das teorias, metodologias e técnicas de cada política institucional que embasa os diferentes serviços penais, aprendendo a identificar, diferenciar e articular tais metodologias aos casos trazidos aos respectivos serviços;
- Obter conhecimento sobre a interface entre a política penal e o sistema de seguridade social conforme previsto no art. 194 da Constituição Federal, a partir do levantamento de necessidades e desenvolvimento de fluxos entre o judiciário, articulado com os serviços geridos pelo Poder Executivo e a rede de proteção social;

O desenvolvimento das competências acima descritas visa garantir: o acesso aos direitos fundamentais das pessoas, incluindo os direitos sociais, a diminuição sistemática do encarceramento, a responsabilização, a reparação de danos, a restauração das relações e a participação da comunidade.

Ao fim do curso inicial, espera-se que a pessoa cursista tenha desenvolvido competências essenciais para as equipes que atuam nos serviços presentes em distintos momentos do ciclo penal. Esta formação leva em consideração o protagonismo, a dignidade e a liberdade das pessoas envolvidas como elementos essenciais no processo de inclusão social, com reflexos positivos tanto para o indivíduo quanto para a comunidade, podendo incidir na prevenção de novas infrações penais e futuras prisões, ou seja, o retorno ao sistema de justiça criminal.

6. ESTRUTURA CURRICULAR

O presente Projeto Básico consiste na proposta de curso de formação inicial, que conta com duas partes. A primeira, composta por 01 (um) módulo obrigatório, e a segunda, composta por 06 (seis) módulos temáticos optativos. A formação introdutória será composta da carga horária mínima de 100 (cem horas), distribuídas da seguinte forma:

- **Módulo obrigatório**, com carga horária de 40 (quarenta) horas;
- **01 Módulo optativo temático** (dentre as opções de módulos temáticos oferecidos), com carga horária de 60 (sessenta) horas;

Deste modo, para fins de integralização dos módulos do curso, em especial para obtenção de certificado, cada cursista deverá, necessariamente, cursar o módulo introdutório, de natureza obrigatória, e, adicionalmente, ao menos um dos módulos optativos, conforme livre escolha. É facultada a possibilidade de adesão a outros módulos optativos, sucessivamente, conforme a disponibilidade de vagas.

PARTE I

MÓDULO INTRODUTÓRIO OBRIGATÓRIO 40 HORAS

1. AULA INAUGURAL: O sistema prisional no Brasil e no mundo: perspectivas da criminologia crítica

CONTEÚDOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	CARGA HORÁRIA
Introdução aos estudos no campo do sistema prisional e da criminologia crítica no Brasil e no mundo	Reflexões críticas sobre o sistema prisional no Brasil e no mundo	3h
Alternativas ao encarceramento: as múltiplas respostas da jurisdição penal	Introdução às alternativas penais e à justiça restaurativa no âmbito criminal	2h

MATERIAL DE REFERÊNCIA MÍNIMO:

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

BATISTA, Vera Malaguti. *Introdução crítica à criminologia brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual de gestão para as alternativas penais*. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/279/1/Manual%20de%20Gest%c3%a3o%20para%20as%20Alternativas%20Penais.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. *A política criminal na encruzilhada*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

GIAMBERARDINO, André. *Crítica da pena e justiça restaurativa: a censura para além da punição*. Florianópolis: Empório do Direito, 2015.

MORRISON, Wayne. *Criminología, civilización y nuevo orden mundial*. Barcelona: Anthropos, 2012. (Coleção Autores, Textos y Temas Ciencias Sociales, n. 83).

RIOS, Raphaella Benetti da Cunha. *O juiz e a execução penal: reflexões de uma magistrada*. Curitiba: Bonijuris, 2019.

2. Medidas cautelares diversas da prisão

2.1 Cautelares não prisionais

TEMA	COMPONENTES CURRICULARES	CARGA HORÁRIA
As medidas cautelares diversas da prisão no Brasil	• Breve histórico das medidas cautelares no Brasil; • A Lei nº 12.403/2011 (Lei das Medidas Cautelares) e as medidas previstas no art. 319 do CPP; • A Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 288/2016; • A integração entre o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada e as Centrais Integradas de Alternativas Penais – CIAPs; • O acesso a direitos e as medidas cautelares; • As metodologias de acompanhamento.	7h

MATERIAL DE REFERÊNCIA MÍNIMO:

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Guia de formação em alternativas penais III: medidas cautelares diversas da prisão*. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/guia-de-formacao-em-alternativas-penais-III-medidas-caute-lares-diversas-da-prisao_eletronico.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual de gestão para as alternativas penais*. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/manual-de-gest%C3%A3o-de-alternativas-penais_eletronico.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

2.2 Monitoração eletrônica de pessoas

CONTEÚDOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	CARGA HORÁRIA
Os parâmetros para aplicação e acompanhamento da monitoração eletrônica de pessoas à luz da Resolução CNJ nº 412/2021.	• Histórico da monitoração eletrônica no Brasil e no mundo; • Princípios, modalidades e bases administrativas e legais; • Intersetorialidade no desenvolvimento da política de monitoração eletrônica; • Central de Monitoração Eletrônica de Pessoas; • A racionalização da monitoração eletrônica de pessoas e a Resolução CNJ nº 412/2021.	7h

MATERIAL DE REFERÊNCIA MÍNIMO:

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Resolução nº 5, de 10 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de implantação de Monitoração Eletrônica e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnppc/resolucoes/2017/resolucao-no-5-de-10-de-novembro-de-2017.pdf/view>. Acesso em: 21 jun. 2024.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Modelo de gestão para monitoração eletrônica de pessoas*. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Modelo_Monitoracao_miolo_FINAL_eletronico.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Monitoração eletrônica de pessoas: informativo para a rede de políticas de proteção social*. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Monitora%C3%A7%C3%A3o-Eletr%C3%B4nica-de-Pessoas-Informativo-para-Rede-de-Pol%C3%ADticas-de-Prote%C3%A7%C3%A3o-Social_eletronico.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

SILVA NETO, Arthur Corrêa da. *Tornozeleira eletrônica: análise comparada (Brasil x EUA x Portugal) dos parâmetros e limites constitucionais da utilização da monitoração eletrônica*. Curitiba: Juruá Editorial, 2021.

3. Proteção social nos serviços penais, nas redes e na participação social (marcadores de vulnerabilidade)

CONTEÚDOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	CARGA HORÁRIA
Proteção social e intersectorialidade nos serviços penais	• Rede SUAS – Sistema Único de Assistência Social: Lei nº 8.742/93 – LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social; • Rede SUS – Sistema Único de Saúde: Lei nº 8080/1990; • A previdência social: breve histórico. • Diferença entre os serviços penais; • Resolução CNJ nº 287/2019 (população indígena); • Manual de procedimentos relativos a pessoas indígenas acusadas, réis, condenadas ou privadas de liberdade; • Resolução CNJ nº 348/2020 (proteção à população LGBTQI+); • Manual de orientações para implementação da Resolução nº 348/2020; • Resolução CNJ nº 369/2021 (substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência); • Manual da Resolução CNJ nº 369/2021; • Resolução CNJ nº 405/2021 (migrantes); • Resolução CNJ nº 425/2021 (população em situação de rua); • Manual de proteção social na audiência de custódia: parâmetros para o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada (2020).	5h

Promoção à equidade racial nos serviços penais	• Raça e racismo institucional; • A noção de racial profiling e labeling approach e os reflexos no sistema de justiça criminal; • A promoção à igualdade racial nos serviços penais; • A produção de dados sobre o quesito raça, cor e etnia na elaboração de ações concretas de mitigação do racismo institucional.	2h

MATERIAL DE REFERÊNCIA MÍNIMO:

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual de gestão para as alternativas penais*. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/manual-de-gest%C3%A3o-de-alternativas-penais_eletronico.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual de proteção social na audiência de custódia: parâmetros para o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada*. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/manual_de_protecao_social-web.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual Resolução nº 369/2021: substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência*. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/01/manual-resolucao-369.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

4. Audiências de custódia no Brasil

TEMA	COMPONENTES CURRICULARES	CARGA HORÁRIA
Audiências de custódia e sua interface com os serviços e a rede de proteção social	• Audiências de custódia no Brasil como forma de racionalização da “porta de entrada” e como mecanismo de prevenção e combate à tortura; • A Resolução CNJ nº 213/2015; • A Resolução CNJ nº 288/2019; • O serviço APEC; • Medidas cautelares diversas da prisão e as CIAPs.	7h

MATERIAL DE REFERÊNCIA MÍNIMO:

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual de proteção social na audiência de custódia: parâmetros para o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada*. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/manual_de_protecao_social-web.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

PRADO, Alessandra; ROMÃO, Vinicius. *Audiências de custódia no Brasil: a prática em debate*. Salvador: Editora UFBA, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/35784>. Acesso em: 21 jun. 2024.

SANTOS, Claudio Camargo dos. *Audiência de custódia: ressignificando vidas sob as lentes da justiça restaurativa*. Curitiba: Troth Editora, 2022.

PARTE II

MÓDULOS OPTATIVOS TEMÁTICOS 60 HORAS

5. Regulação de vagas prisionais: parâmetros para a gestão da lotação prisional

TEMA	COMPONENTES CURRICULARES	CARGA HORÁRIA
Apresentação da metodologia do Conselho Nacional de Justiça para a regulação de vagas prisionais	• Princípios para gestão de vagas penais pelo Poder Judiciário (numerus clausus, ADPF 347 e estado de coisas inconstitucional); • Correlação entre política criminal, política judiciária e política penal com foco na gestão pública; • Conceitos de vaga penal e superlotação; • Ferramentas para gestão de vagas penais; • Pontos-chave para a tomada de decisão e implementação prática de uma política de controle da superlotação; • Governança centralizada e descentralizada das vagas penais no contexto de superlotação carcerária; • Articulação com outras políticas não privativas de liberdade.	7h

MATERIAL DE REFERÊNCIA MÍNIMO:

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Central de regulação de vagas*: manual para a gestão da lotação prisional. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/manual-central-de-regulacao-de-vagas.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

05 MÓDULOS OPTATIVOS TEMÁTICOS (60 HORAS POR MÓDULO)

MÓDULO 1 – ALTERNATIVAS PENAIS

MÓDULO 2 – AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA

MÓDULO 3 – MONITORAÇÃO ELETRÔNICA DE PESSOAS

MÓDULO 4 – REGULAÇÃO DE VAGAS PRISIONAIS

MÓDULO 5 – GRUPOS REFLEXIVOS

MÓDULO 1 – ALTERNATIVAS PENAIS (60h)

1.1. Histórico das alternativas penais no Brasil

Objetivo de aprendizagem: 1. Obter conhecimento acerca do histórico das teorias, metodologias e técnicas para o acompanhamento das alternativas penais, considerando fluxos, procedimentos, rotinas de trabalho e atores envolvidos; 2. Obter conhecimento crítico sobre o sistema penal brasileiro, identificando os desafios para garantir a utilização das alternativas penais como intervenção penal mínima e efetiva substituição ao cárcere, promovendo a diminuição do encarceramento de pessoas. 3. Identificar, diferenciar e articular as metodologias adequadas a cada caso trazido ao sistema penal com vistas a garantir a diminuição sistemática do encarceramento e a resolução de conflitos, considerando a responsabilização, a reparação de danos, a restauração das relações, a participação da comunidade, o protagonismo, a dignidade e a liberdade das pessoas envolvidas.

CONTEÚDOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	CARGA HORÁRIA
Penas e prisões: o cenário internacional e o encarceramento no Brasil	• História das penas e das prisões; • As regras mínimas para substituição ao encarceramento; • O sistema penal no Brasil.	5h
Histórico das alternativas penais no Brasil	• Intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa; • Postulados, princípios e diretrizes para as alternativas penais no Brasil.	5h

Sistema de alternativas penais no Brasil: composição e governança	• Sistema de justiça, entes federativos e sociedade civil: responsabilidades e governança; • A Política Nacional das Alternativas Penais; • Introdução sobre os serviços de acompanhamento às alternativas penais no Brasil: a) Centrais Integradas de Alternativas Penais; b) Varas Especializadas de Alternativas Penais; c) Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada; d) Conselhos da Comunidade e Patronatos; • Termos de cooperação técnica e fluxos.	15h

MATERIAL DE REFERÊNCIA MÍNIMO:

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual de gestão para as alternativas penais*. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/manual-de-gest%C3%A3o-de-alternativas-penais_eletronico.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. *Cárcel y fábrica: los orígenes del sistema penitenciário – siglos XVI-XIX*. México: Siglo Veintiuno Editores, 1985.

RIOS, Raphaella Benetti da Cunha. *O juiz e a execução penal: reflexões de uma magistrada*. Curitiba: Bonijuris, 2019.

1.2. Modalidades das alternativas penais

Objetivo de aprendizagem: Apresentar as normas que disciplinam as alternativas penais, as respectivas modalidades e o seu escopo de atuação, bem como o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada, seus objetivos e metodologia.

CONTEÚDOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	CARGA HORÁRIA
Apresentação da base legal e das modalidades das alternativas penais	• Medidas cautelares diversas da prisão, previstas nos incisos I a VIII do art. 319 do Código de Processo Penal; • Transação penal e suspensão condicional do processo; • Suspensão condicional da pena privativa de liberdade; • Penas restritivas de direitos; • Práticas de justiça restaurativa; • Medidas protetivas de urgência destinadas ao homem autuado nos casos de violência doméstica e familiar, previstas na Lei Federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha); • Acordos de não persecução penal.	15h

MATERIAL DE REFERÊNCIA MÍNIMO:

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.
Manual de gestão para as alternativas penais. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/manual-de-gest%C3%A3o-de-alternativas-penais_eletronico.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024

1.3. Metodologias de acompanhamento das alternativas penais

Objetivo de aprendizagem: 1. Identificar as metodologias de acompanhamento da política de alternativas penais, bem como fluxos, rotinas e procedimentos indicados no modelo de gestão para as alternativas penais, a partir de metodologias que privilegiem e promovam o protagonismo e a autonomia das pessoas em alternativas penais; 2. Operar com as diversas instâncias e instituições que compõem a política de alternativas.

CONTEÚDOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	CARGA HORÁRIA
Central Integrada de Alternativas Penais: as metodologias e técnicas para o acompanhamento das diversas modalidades de alternativas penais	• Fluxos com o sistema de justiça; • Responsabilidades; • Dinâmicas de trabalho para o acompanhamento das alternativas penais; • Instrumentos de trabalho (formulários de atendimentos); • Sistemas e gestão de dados; • Saberes e técnicas.	10h
A atuação em redes para as alternativas penais e as responsabilidades das instituições parceiras	• A formação de redes parceiras; • A atuação da sociedade civil; • Atuação interdisciplinar; • Instrumentos de trabalho; • Responsabilidades das instituições parceiras.	10h

MATERIAL DE REFERÊNCIA MÍNIMO:

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual de gestão para as alternativas penais*. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/manual-de-gest%C3%A3o-de-alternativas-penais_eletronico.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

MÓDULO 2 – AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA (60h)

2.1. Jurídico

Objetivo de aprendizagem: 1. Aperfeiçoar a compreensão sobre as audiências de custódia como mecanismos de redução de presos provisórios e de prevenção e combate à tortura e outras formas de maus-tratos. 2. Aprofundar o conhecimento sobre as medidas cautelares alternativas à prisão. 3. Conhecer objetivos e metodologias do serviço APEC e das Centrais Integradas de Alternativas Penais e os arranjos e desenhos institucionais entre Poder Judiciário e Executivo que fortalecem esses serviços.

CONTEÚDOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	CARGA HORÁRIA
Fundamentos internacionais e nacionais da audiência de custódia, racismo estrutural e superlotação carcerária no Brasil	• Tratados internacionais de direitos humanos e Resolução CNJ nº 213/2015; • Audiência de custódia em decorrência de todas as modalidades de prisão; • Racismo estrutural: conceitos e principais debates; • Racismo estrutural e encarceramento no Brasil.	8h
Tomada de decisão I: aspectos introdutórios sobre audiência de custódia, análise da prisão em flagrante, tipificação da conduta e seus desdobramentos	• Parametrização jurídica: significados, alcance e limites; • Garantias individuais para a realização das audiências de custódia; • Verificação dos aspectos formais e materiais da prisão em flagrante; • Tipificação da conduta com base no auto de prisão em flagrante e na entrevista pessoal em audiência.	7h

Tomada de decisão II: medidas cautelares, encaminhamentos não judiciais e temas transversais à audiência de custódia	• Presunção de inocência e verificação da necessidade de aplicação de medida cautelar no processo penal; • Adequação, proporcionalidade e individualização na aplicação das medidas cautelares; • Aplicação da medida cautelar de monitoração eletrônica e seu caráter estritamente substitutivo da prisão cautelar; • A excepcionalidade e a instrumentalidade processual da prisão provisória.	7h
Prevenção e combate a tortura e maus-tratos na audiência de custódia	• Tortura e maus-tratos no Brasil: definições e aspectos conceituais; • Oitiva do relato de tortura ou maus-tratos (reconhecimento das condições adequadas de apresentação, perguntas sobre devido processo legal, sobre tortura e maus-tratos e sobre medidas protetivas); • Avaliação e complementação de registros do relato de tortura e suas repercussões jurídicas em audiência de custódia; • Documentação dos indícios de prática de tortura e maus-tratos e gestão judiciária dos fluxos de prevenção e combate à tortura.	8h

MATERIAL DE REFERÊNCIA MÍNIMO:

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual de proteção social na audiência de custódia: parâmetros para o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada*. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/manual_de_protecao_social-web.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual sobre algemas e outros instrumentos de contenção em audiências judiciais: orientações práticas para implementação da Súmula Vinculante n. 11 do STF pela magistratura e tribunais*. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Manual_de_algemas-web.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual sobre tomada de decisão na audiência de custódia: parâmetros gerais*. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Manual_juridico_aud.custodia-1-web.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual sobre tomada de decisão na audiência de custódia: parâmetros para crimes e perfis específicos*. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Manual_juridico_aud.custodia-2-web.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

PRADO, Alessandra; ROMÃO, Vinicius. *Audiências de custódia no Brasil: a prática em debate*. Salvador: Editora UFBA, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/35784>. Acesso em: 21 jun. 2024.

SANTOS, Claudio Camargo dos. *Audiência de custódia: ressignificando vidas sob as lentes da justiça restaurativa*. Curitiba: Troth Editora, 2022.

2.2. Proteção social e articulação de redes intersetoriais

Objetivo de aprendizagem: Qualificar o trabalho das equipes técnicas multiprofissionais dos tribunais de justiça e dos serviços penais, assim como dos outros atores do sistema de justiça (como magistrados, defensores públicos, promotores de justiça), a partir da reflexão sobre os aspectos centrais de proteção social na audiência de custódia, com ênfase no escopo de atuação do Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada (APEC).

CONTEÚDOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	CARGA HORÁRIA
Introdução à proteção social na audiência de custódia.	• A proteção social na audiência de custódia e o aprimoramento das audiências de custódia por meio da oferta de atendimento especializado à pessoa custodiada; • A política de alternativas penais e os princípios orientadores para a proteção social na audiência de custódia; • Vulnerabilidades e interseccionalidades no contexto da justiça criminal.	2h
O serviço APEC: metodologia e competências da atuação da equipe de atendimento.	• Gestão, estrutura e composição multiprofissional das equipes do serviço APEC; • Principais atribuições do Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada; • O Relatório Informativo de Condições Pessoais e Sociais, a realização de encaminhamentos sociais e o encaminhamento para acompanhamento das medidas cautelares • O papel da equipe APEC diante de indício de tortura ou maus-tratos e de audiência de custódia em caso de violência doméstica e familiar.	8h
Articulação de rede intersetorial.	• Interinstitucionalidade e atuação articulada no âmbito da audiência de custódia e aspectos básicos sobre o trabalho em rede; • Rede de proteção social; • O papel do serviço APEC na articulação permanente da rede intersetorial.	6h

Temas transversais: raça, racismo e etnia; saúde mental, álcool e outras drogas; agravos à saúde no sistema prisional; atendimento às mulheres e especificidades nas audiências de custódia; acesso à justiça pela população LGBTI.	• Racismo estrutural e encarceramento em massa da população negra; • População indígena, sistema carcerário e especificidades do atendimento prévio; • Saúde mental e agravos à saúde no sistema prisional; • Diretrizes para os procedimentos relativos a pessoas LGBTI no sistema de justiça.	8h

MATERIAL DE REFERÊNCIA MÍNIMO:

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual de proteção social na audiência de custódia: parâmetros para o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada*. Brasília, DF: CNJ, 2020.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório audiência de custódia: 6 anos*. Brasília, DF: CNJ, 2021.

INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA. *O fim da liberdade: a urgência de recuperar o sentido e a efetividade das audiências de custódia*. São Paulo: IDDD, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/09/bf7efcc-53341636f610e1cb2d3194d2c.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 101, p. 95-120, mar. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/TDCqtLhvDvRnRmDXhtTBHZK/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 21 jun. 2024.

SPOSATI, Aldaíza. Gestão pública intersectorial: sim ou não? Comentários de experiência. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 85, p. 133-141, 2006.

MÓDULO 3 – MONITORAÇÃO ELETRÔNICA DE PESSOAS (60h)

Objetivo de aprendizagem: 1. Obter conhecimento sobre monitoração eletrônica, especialmente no que se refere a histórico da monitoração, princípios, diretrizes e regras, e as variadas hipóteses de aplicação. 2. Adquirir conhecimento acerca das metodologias de acompanhamento nos serviços de monitoração eletrônica, identificando o papel da intersetorialidade, dos fluxos, dos procedimentos, das rotinas de trabalho e dos atores envolvidos na qualificação dos serviços.

CONTEÚDOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	CARGA HORÁRIA
Fundamentos legais, infralegais e administrativos.	• Percursos históricos; • Princípios, diretrizes e regras da monitoração.	10h
Metodologia de acompanhamento nos serviços de monitoração eletrônica.	• Abordagens, integrantes e metodologia dos serviços de monitoração eletrônica; • Resolução CNJ nº 412/2021.	50h

MATERIAL DE REFERÊNCIA MÍNIMO:

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Resolução nº 5, de 10 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de implantação de Monitoração Eletrônica e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnppc/resolucoes/2017/resolucao-no-5-de-10-de-novembro-de-2017.pdf/view>. Acesso em: 21 jun. 2024.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Modelo de gestão para monitoração eletrônica de pessoas*. Brasília, DF: CNJ, 2020.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 412, de 23 de agosto de 2021*. Estabelece diretrizes e procedimentos para a aplicação e o acompanhamento da medida de monitoramento eletrônico de pessoas. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Modelo_Monitoracao_miolo_FINAL_eletronico.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

SILVA NETO, Arthur Corrêa da. *Tornozeleira eletrônica: análise comparada (Brasil x EUA x Portugal) dos parâmetros e limites constitucionais da utilização da monitoração eletrônica*. Curitiba: Juruá Editorial, 2021.

MÓDULO 4 – REGULAÇÃO DE VAGAS PRISIONAIS (60h)

Objetivo de aprendizagem: 1. Obter conhecimento acerca do contexto histórico do encarceramento prisional; 2. Adquirir conhecimentos básicos sobre o conceito de vaga penal e superlotação carcerária; 3. Aprender acerca da metodologia CNJ para regulação de vagas prisionais; 4. Desenvolver a percepção sobre o funcionamento das instituições que atuam no campo da gestão prisional.

TEMA	COMPONENTES CURRICULARES	CARGA HORÁRIA
A metodologia do regulação de vagas prisionais do Conselho Nacional de Justiça.	• Breve histórico sobre o encarceramento no Brasil e o modelo prisional vigente; • Conceitos de vaga penal e superlotação; • A metodologia da regulação de vagas prisionais e as distinções para a metodologia de regulação de vagas do sistema socioeducativo; • Princípios para gestão de vagas penais pelo Poder Judiciário (<i>numerus clausus</i>, ADPF 347 e estado de coisas inconstitucional); • Correlação entre política criminal, política judiciária e política penal com foco na gestão pública; • A importância da interinstitucionalidade para uma gestão efetiva; • Ferramentas para gestão de vagas penais; • Pontos-chave para a tomada de decisão e implementação prática de uma política de controle da superlotação; • Governança centralizada e descentralizada das vagas penais no contexto de superlotação carcerária; • Articulação com outras políticas não privativas de liberdade.	60h

MATERIAL DE REFERÊNCIA MÍNIMO:

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Central de regulação de vagas*: manual para a gestão da lotação prisional. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/manual-central-de-regulacao-de-vagas.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

SOARES, Rodrigo Duque Estrada Roig. *Execução penal*: teoria crítica. São Paulo: Saraiva, 2014.

MÓDULO 5 – GRUPOS REFLEXIVOS (60h)

5.1. Metodologias de grupo reflexivos

Objetivo de aprendizagem: Obter conhecimento das teorias, metodologias e técnicas para o desenvolvimento de grupos reflexivos para homens autores de violências contra mulheres, considerando fluxos, procedimentos, rotinas de trabalho e atores envolvidos, compreendendo o papel dos facilitadores.

CONTEÚDOS DE APRENDIZAGEM	COMPONENTES CURRICULARES	CARGA HORÁRIA
Violência doméstica e familiar contra as mulheres no Brasil.	• Violência de gênero e violência contra as mulheres; • Debates criminológicos sobre o enfrentamento à violência doméstica; • O atendimento especializado e as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs); • Surgimento da Lei Maria da Penha e resistência às alternativas penais; • Aspectos penais e processuais penais da Lei Maria da Penha; • Especificidades dos casos de violência doméstica em audiências de custódia	20h

Metodologias de grupos reflexivos.	• Órgão fomentador e executor; • Introdução a práticas restaurativas; • Caráter consensual ou obrigatório; • Modelos teóricos ou conceituais; • Capacidade e qualificação da equipe de profissionais; • O papel dos facilitadores; • Metodologias e dinâmicas de grupos; • Grupos reflexivos para homens autores de violência doméstica familiar; • Grupos reflexivos para pessoas usuárias de drogas e a perspectiva da redução de danos; • Grupos reflexivos para situações envolvendo conflitos no trânsito.	

MATERIAL DE REFERÊNCIA MÍNIMO:

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Guia de formação em alternativas penais V: medidas protetivas de urgência e demais ações de responsabilização para homens autores de violências contra as mulheres*. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Guia-de-Forma%C3%A7%C3%A3o-em-Alternativas-Penais-V-Medidas-protetivas-de-urg%C3%Aancia-e-dema%C3%A7%C3%B5es_eletronico.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual de gestão para as alternativas penais*. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/manual-de-gest%C3%A3o-de-alternativas-penais_eletronico.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

MONTENEGRO, Marília. *Lei Maria da Penha: uma análise criminológico-crítica*. Rio de Janeiro: Revan, 2015..

Referências

MÓDULO OBRIGATÓRIO

ACHUTTI, Daniel Silva. *Justiça restaurativa e abolicionismo penal: contribuições para um novo modelo de administração de conflitos no Brasil*. Porto Alegre: Saraiva, 2012.

ACOSTA, Fernando; SOARES, Bárbara Musumeci. *Serviços de educação e responsabilização para homens autores de violência contra mulheres: proposta para elaboração de parâmetros técnicos*. Rio de Janeiro: Iser/Depen/MJ, 2011.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (org.). *Relações de gênero e sistema penal: violência e conflitualidade nos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher*. Porto Alegre: EdIPUCRS, 2011.

AZEVEDO, R. G. et al. Aplicação de medidas protetivas para mulheres em situação de violência nas cidades de Porto Alegre (RS), Belo Horizonte (MG) e Recife (PE)". PARESCHI, Ana Carolina Cambreses et. al. (Orgs.). *Direitos humanos, grupos vulneráveis e segurança pública*. (Coleção Pensando a Segurança Pública - v.6). Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016, p. 267 a 302.

BARATTA, Alessandro. *Princípios do direito penal mínimo: para uma teoria dos direitos humanos como objeto e limite da lei penal*. Florianópolis: Habitus, 2019.

BARRETO, Fabiana Costa de Oliveira. *Dez anos da política nacional de penas e medidas alternativas: antecedentes e conquistas*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2010.

BARRETO, Fabiana Costa de Oliveira. *Flagrante e prisão provisória em casos de furto: da presunção de inocência à antecipação da pena*. São Paulo: IBCCRIM, 2007.

BATISTA, Nilo. Só Carolina não viu – violência doméstica e políticas criminais no Brasil. In: MELLO, Adriana Ramos de (org.). *Comentários à lei de violência doméstica e familiar contra a mulher*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 1-20.

BEIRAS, Adriano. *Relatório mapeamento de serviços de atenção grupal a homens autores de violência contra mulheres no contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2014.

BIANCHINI, Edgar Hrycylo. *Justiça restaurativa: um desafio à práxis jurídica*. Campinas: Servanda, 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Anteprojeto de Lei que cria o Sistema Nacional de Alternativas Penais – SINAPE*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2014.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Levantamento nacional de informações penitenciárias*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2014.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Manual de monitoramento das penas e medidas alternativas*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Norma técnica de padronização*. Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher – DEAMS. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2006.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984*. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7209.htm. Acesso em: 1 abr. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984*. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1984. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L7210.htm. Acesso em: 1 abr. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 9.714/98, de 25 de novembro de 1998*. Altera dispositivos do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001*. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Criminais no âmbito da Justiça Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 12.403, de 04 de maio de 2011*. Altera dispositivos do Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12403.htm. Acesso em: 1 abr. 2022.

CASTRO, Lola Aniyar de. *Criminologia da libertação*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

CHOUKR, Fauzi Hassan. Audiência de custódia: resultados preliminares e percepções teórico-práticas. *Jusbrasil*, [s. l.], 9 nov. 2015. Disponível em: <http://fhchoukr.jusbrasil.com.br/artigos/253238993/audiencia-de-custodia>. Acesso em: 1 abr. 2022.

CHRISTIE, Nils. *Elementos de geografia penal: discursos sediciosos: crime, direito e sociedade*: vol. XI. Rio de Janeiro: Revan. 2002.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual de proteção social na audiência de custódia: parâmetros para o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada*. Brasília, DF: CNJ, 2020.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual Resolução 287/2019: procedimentos relativos a pessoas indígenas acusadas, réis, condenadas ou privadas de liberdade: orientações a Tribunais e Magistrados para cumprimento da Resolução 287/2019 do Conselho Nacional de Justiça*. Brasília, DF: CNJ, 2019.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual Resolução nº 348/2020: procedimentos relativos a pessoas LGBTI acusadas, réis, condenadas ou privadas de liberdade: orientações a tribunais, magistrados e magistradas voltadas à implementação da Resolução nº 348/2020, do Conselho Nacional de Justiça*. Brasília, DF: CNJ, 2020.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual Resolução nº 369/2021: Substituição da privação de liberdade de gestantes, mães pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência*. Brasília, DF: CNJ, 2021.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Pesquisa sobre negros e negras no Poder Judiciário/Conselho Nacional de Justiça*. Brasília, DF: CNJ, 2021.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015*. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Brasília, DF: CNJ, 2015. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/resolucaoaudiencias-custodia-cnj.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2022.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 287*. Estabelece procedimentos ao tratamento das pessoas indígenas acusadas, réis, condenadas ou privadas de liberdade, e dá diretrizes para assegurar os direitos dessa população no âmbito criminal do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2019.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 348*. Estabelece diretrizes e procedimentos a serem observados pelo Poder Judiciário, no âmbito criminal, com relação ao tratamento da população lésbica, gay, bissexual, transexual, travesti ou intersexo que seja custodiada, acusada, ré, condenada, privada de liberdade, em cumprimento de alternativas penais ou monitorada eletronicamente. Brasília, DF: CNJ, 2020.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 369*. Estabelece procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência, nos termos dos arts. 318 e 318-A do Código de Processo Penal, e em cumprimento às ordens coletivas de habeas corpus concedidas pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal nos HCs no 143.641/SP e no 165.704/DF. Brasília, DF: CNJ, 2021.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 401, de 16/06/2021*. Dispõe sobre o desenvolvimento de diretrizes de acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares, e regulamenta o funcionamento de unidades de acessibilidade e inclusão. Brasília, DF: CNJ, 2021.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 405, de 06/07/2021*. Estabelece procedimentos para o tratamento das pessoas migrantes custodiadas, acusadas, réis, condenadas ou privadas de liberdade, inclusive em prisão domiciliar e em outras formas de cumprimento de pena em meio aberto, em cumprimento de alternativas penais ou monitoração eletrônica e confere diretrizes para assegurar os direitos dessa população no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2021.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 425, de 08/10/2021*. Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Brasília, DF: CNJ, 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Bayarri vs. Argentina*. [S. l.]: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_187_esp.pdf. Acesso em: 1 abr. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Tibi vs. Ecuador*. XLIX Período Ordinario de Sesiones. [S. l.]: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2004. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_114_esp.pdf. Acesso em: 1 abr. 2022.

CURY, Rogério; CURY, Daniela Marinho. *O instituto da suspensão condicional do processo, a reforma do CPP, o princípio da ampla defesa e do estado de inocência*. Disponível em: <http://www.sccb.adv.br/port/views/artigo.php?id=16>. Acesso em: 1 abr. 2022.

DEPEN – DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL; PNUD – PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES. *Modelo de gestão para a política de alternativas penais*. Brasília, DF: Depen. 2016.

DEPEN – DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL; PNUD – PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Manual de gestão para as alternativas penais: conciliação, mediação e práticas de justiça restaurativa*. Brasília, DF: Depen, 2016.

DEPEN – DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL; PNUD – PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Manual de gestão para as alternativas penais: medidas cautelares diversas à prisão*. Brasília, DF: Depen, 2016.

DEPEN – DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL; PNUD – PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Manual de gestão para as alternativas penais: penas restritivas de direito*. Brasília, DF: Depen, 2016.

DEPEN – DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL; PNUD – PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Manual de gestão para as alternativas penais: transação penal, suspensão condicional do processo, suspensão condicional da pena*. Brasília, DF: Depen, 2016.

DEPEN – DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL; PNUD – PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS; CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Postulados, princípios e diretrizes para a política de alternativas penais*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2015.

ESTORILIO, Rafael Martins. A substituição das penas restritivas de direito pelo juízo de execução penal. *Revista CEJ*, Brasília, DF, n. 58, p. 15-25, 2012.

FERNANDES, Antônio Scarance. *Processo penal constitucional*. São Paulo: RT, 2010.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

FERREIRA, Francisco Amado. *Justiça restaurativa: natureza, finalidades e instrumentos*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 1987.

GARDA SALAS, Roberto; HUERTA ROJAS, Fernando (coord.). *Estudios sobre la violencia masculina: hombres por la equidade a.c.* México: [s. n.], 2007.

ILANUD – INSTITUTO LATINO-AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Levantamento nacional sobre execução de penas alternativas*. Brasília, DF: Ilanud/Brasil, 2006. Relatório final de pesquisa da Coordenação-Geral de Penas e Medidas Alternativas do Ministério da Justiça.

KARAM, Maria Lúcia. *Juizados especiais criminais: a concretização antecipada do poder de punir*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

LEMBRUBER, Julita. *Monitorando a aplicação da Lei das Cautelares e o uso da prisão provisória nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo*. [S. l.]: Instituto Sou da Paz, 2014. Disponível em: http://www.soudapaz.org/upload/pdf/ley_das_cautelares_joint_report_espa_ol.pdf. Acesso em: 1 abr. 2022.

MARQUES, Ivan Luís. Resumo em 15 tópicos sobre as mudanças da Lei 12.403/11. *Jusbrasil*, [s. l.], 13 ago. 2011. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/resumo-em-15-topicos-da-nova-lei-de-prisoas-e-medidas-cautelares/121815236>. Acesso em: 1 abr. 2022.

MARTINHO, Cassio. *Redes: uma introdução às dinâmicas da conectividade e da auto-organização*. São Paulo: WWF, 2004.

MARTINS, Ana Paula Antunes; CERQUEIRA, Daniel; MATOS, Mariana Vieira Martins. *A institucionalização das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2015. Nota Técnica.

MELO, Felipe Athayde Lins de. *Elaboração de proposta de princípios e diretrizes para a política prisional*. Brasília, DF: Depen, 2015.

MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. *Cárcel y fábrica: los orígenes del sistema penitenciário – siglos XVI-XIX*. México: Siglo Veintiuno Editores, 1985.

MIRANDA, Lucas Pereira de; LARA, Raquel Guimarães; SOUZA, Caio Augusto (org.). *Considere a alternativa: a experiência de implantação de práticas restaurativas no Juizado Especial Criminal de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Instituto Elo, 2015.

MONTENEGRO, Marília. *Lei Maria da Penha: uma análise criminológico-crítica*. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

MORRISON, Wayne. *Criminología, civilización y nuevo orden mundial*. Barcelona: Anthropos Editorial, 2012. (Coleção Autores, Textos y Temas Ciencias Sociales, n. 83).

MOTTA, Leonardo Longo. *A suspensão condicional do processo (art. 89 da Lei n. 9099/1995) e seus aspectos práticos controvertidos*. Brasília, DF: [s. n.], 2014. Boletim Científico ESMPU.

MOURÃO, Barbara Musumeci; STROZENBERG, Pedro (org.). *Mediação de conflitos nas UPPs: notícias de uma experiência*. Rio de Janeiro: CeseC, 2016.

NORDENSTAHL, Ulf Christian Eiras. *Mediación penal: de la práctica a la teoría*. Buenos Aires. Librería Histórica, 2010.

NUNES, William Couto. *As penas restritivas de direito como alternativa ao cárcere e seu efeito ressocializador*. Brasília, DF: Universidade Católica de Brasília, 2012.

OLIVEIRA, Luciano; MELLO, Marília Montenegro Pessoa de; ROSENBLATT, Fernanda Fonseca. *Para além do código de Hamurabi: estudos sociojurídicos*. Recife: ALID, 2015.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Regras mínimas para o tratamento de reclusos*. Genebra: Organização das Nações Unidas, 1955. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-Humanos-naAdministra%C3%A7%C3%A3o-da-Justi%C3%A7a.-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Prisioneiros-e-Detidos.-Prote%C3%A7%C3%A3o-contr-a-Tortura-Maus-tratos-eDesaparecimento/regras-minimas-para-o-tratamento-dos-reclusos.html>. Acesso em: 1 ago. 2015.

PIMENTA, Izabella Lacerda. *Relatório sobre a implementação da política de monitoração eletrônica no país*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2015.

REDE JUSTIÇA CRIMINAL. *Alternativas penais: proposta de ação*. São Paulo: [s. n.], 2016.

RIOS, Raphaella Benetti da Cunha. *O juiz e a execução penal: reflexões de uma magistrada*. Curitiba: Bonijuris, 2019.

RODRIGUES, Carla. Butler e a desconstrução do gênero. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 179-199, 2015.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Execução penal: teoria crítica*. São Paulo: Saraiva, 2014.

ROSENBLATT, Fernanda Fonseca. Um olhar crítico sobre o papel da comunidade nos processos restaurativos. *Sistema Penal & Violência: Revista Eletrônica da Faculdade de Direito, Porto Alegre*, v. 6 n. 1, p. 43-61, 2014

SANTOS, Claudio Camargo dos. *Audiência de custódia: ressignificando vidas sob as lentes da justiça restaurativa*. Curitiba: Troth Editora, 2022.

SINHORETTO, Jacqueline; TONCHE, Juliana; OZORES, Áudria. *Justiça restaurativa e mediação: experiências inovadoras de administração institucional de conflitos em São Paulo*. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2012. Relatório de Pesquisa.

SOUZA, Guilherme Augusto Dornelles de. *Punir menos, punir melhor: discursos sobre crime e punição na produção de alternativas à prisão no Brasil*. Porto Alegre: [s. n.], 2014.

SOUZA, Luciane Moessa de. *Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015.

STARLING, Sheyla Cristina da Silva. O garantismo e o abolicionismo penal: características e conflitos. *Jus Navegandi*, Teresina, n. 3150, p. 1-4, 2012. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/21093/o-garantismo-e-o-abolicionismo-penal-caracteristicas-e-conflitos>. Acesso em: 1 nov. 2016.

TONELI, Maria Juracy Filgueiras et al. *Atendimento a homens autores de violência contra as mulheres: experiências latino-americanas*. Florianópolis: UFSC/CFH/NUPPE, 2010.

UNODC – OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. *Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de medidas sustitutivas del encarcelamiento*. Nueva York: Naciones Unidas, 2010. (Série de Manuales de Justicia Penal). Disponível em: <https://www.ila-nud.or.cr/wp-content/uploads/2015/06/Manual-medidas-sustitutivas-encarcelamiento.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2022.

WACQUANT, Loic. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro: parte geral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

Referências

MÓDULOS OPTATIVOS

ACOSTA, Fernando; SOARES, Bárbara Musumeci. *Serviços de educação e responsabilização para homens autores de violência contra mulheres: proposta para elaboração de parâmetros técnicos*. Rio de Janeiro: Iser/Depen/MJ, 2011.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A soberania patriarcal: o sistema de justiça criminal no tratamento da violência contra a mulher. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 26, n. 50, p. 71-102, 2004.

BATISTA, Nilo. Só Carolina não viu – violência doméstica e políticas criminais no Brasil. In: MELLO, Adriana Ramos de (org.). *Comentários à lei de violência doméstica e familiar contra a mulher*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 1-20.

BLAY, Eva Alterman (org.). *Feminismos e masculinidades: novos caminhos para enfrentar a violência contra a mulher*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.

BOONEN, Petronella Maria. *A justiça restaurativa: um desafio para a educação*. 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-10062011-140344/publico/PETRONELA_MARIA_BOONEN.pdf. Acesso em: 1 abr. 2022.

BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina – a condição feminina e a violência simbólica*. Rio de Janeiro: BestBolso, 2014.

BRANCHER, Leoberto; SILVA, Suxiâni. *Justiça para o século 21: instituindo práticas restaurativas e pacificando violências: três anos de justiça restaurativa na capital gaúcha*. Porto Alegre: Nova Prova, 2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Justiça restaurativa: coletânea de artigos*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2005.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Norma técnica de padronização: Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher – DEAMS*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2006.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Novas direções na governança da justiça e da segurança*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2006.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 1 abr. 2022.

BRASIL. Secretaria de Políticas para Mulheres. *Diretrizes para implantação dos serviços de responsabilização e educação dos agressores*. Brasília, DF: Secretaria de Políticas para Mulheres, 2009. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/sobre/a-secretaria/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/servico-de-responsabilizacao-do-agressorpos-workshop.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2022.

CAMPOS, Carmem Hein de (org.). *Criminologia e feminismo*. Porto Alegre: Sulina, 1999.

CAMPOS, Carmem Hein de. *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CHAI, Cássius Guimarães (org.). *Mediação, processo penal e suas metodologias*. São Luís: Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Maranhão, 2014.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual de rotinas e estruturação dos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher*. Brasília, DF: CNJ, 2010.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *O poder judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha*. Brasília, DF: CNJ, 2013. Disponível em: http://www.amb.com.br/fonavid/Documento_Manual%20Maria%20da%20Penha.pdf. Acesso em: 1 abr. 2022.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 225*. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2016.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 300*. Acrescenta os artigos 28-A e 28-B à Resolução CNJ no 225, de 31 de maio de 2016 e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2019.

DE VITTO, Renato Campos; SLAKMON, Catherine; PINTO, Renato Sócrates Gomes (org.). *Justiça restaurativa*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2005.

DEPEN – DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL; PNUD – PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Elaboração de Planos Educacionais*: Produto 04 da Consultoria Nacional Especializada para Formulação de Modelo de Gestão para a Política Prisional. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2015.

DEPEN – DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL; PNUD – PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Manual de gestão para as alternativas penais: medidas protetivas de urgência e demais serviços de responsabilização para homens autores de violências contra as mulheres*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2016.

DINIZ, Anaílton Mendes; VALE, Valeska Nedefh do; SILVA, Maria Magnólia Barbosa da. *A polícia judiciária no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher*. Fortaleza: Núcleo de Gênero Pró-Mulher do Estado do Ceará, 2012.

GARDA SALAS, Roberto; HUERTA ROJAS, Fernando (org.). *Estudios sobre la violencia masculina*. México: Hombres por la Equidad a.c., 2007.

LARRAURI, Elena. *Criminología crítica y violencia de género*. Madrid: Editorial Trotta, 2007.

LARRAURI, Elena. *Mujeres y sistema penal*. Buenos Aires: IBdef, 2008.

LEDERACH, John Paul. *Transformação de conflitos*. São Paulo: Palas Athena, 2012.

LEITE, Fabiana; LOPES, Paulo Victor (org.). *Atendimento a homens autores de violência doméstica: desafios à política pública*. Rio de Janeiro: ISER, 2013.

MARTINS, Ana Paula Antunes; CERQUEIRA, Daniel; MATOS, Mariana Vieira Martins. *A institucionalização das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2015. Nota Técnica.

MONTENEGRO, Marília. *Lei Maria da Penha: uma análise criminológico-crítica*. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

NAÇÕES UNIDAS. Escritório sobre Drogas e Crime. *Manual sobre programas de justiça restaurativa*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

PALLAMOLLA, Raffaella da Porciuncula. *Justiça restaurativa: da teoria à prática*. São Paulo: IBCCRIM, 2009.

PENIDO, Egberto de Almeida. Justiça e educação: parceria para a cidadania em Heliópolis/ SP: a imprescindibilidade entre justiça restaurativa e educação. *Revista IOB de Direito Penal e Processual Penal*. São Paulo : IOB Thomson v. 9, n. 50, jun/jul, 2008, p. 196-204.

PRADO, Alessandra; ROMÃO, Vinicius. *Audiências de custódia no Brasil: a prática em debate*. Salvador: Editora UFBA, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/35784>. Acesso em: 23 jun. 2024.

PRANIS, Kay. *Processos circulares*. São Paulo: Palas Athena, 2010.

RIOS, Raphaella Benetti da Cunha. *O juiz e a execução penal: reflexões de uma magistrada*. Curitiba: Bonijuris, 2019.

RODRIGUES, Carla. Butler e a desconstrução do gênero. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 179-199, 2015.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Execução penal: teoria crítica*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS. Claudio Camargo dos. *Audiência de custódia: ressignificando vidas sob as lentes da justiça restaurativa*. Curitiba: Troth Editora, 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. *Lei Maria da Penha: como aplicar no dia a dia*. Belo Horizonte: Coordenadoria da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar, [20--]. Disponível em: [http:// www.tjmg.jus.br/portal/conheca-o-tjmg/estrutura-organizacional/atendimento-amulher/cartilhas-e-manuais/](http://www.tjmg.jus.br/portal/conheca-o-tjmg/estrutura-organizacional/atendimento-amulher/cartilhas-e-manuais/). Acesso em: 1 abr. 2022.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. *Mediação de conflitos e práticas restaurativas*. São Paulo: Método, 2008.

WASELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da violência 2015 – homicídios de mulheres no Brasil*. Brasília, DF: Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, 2015.

ZEHR, Howard. *Justiça restaurativa*. São Paulo: Palas Athena, 2012.

FICHA TÉCNICA

Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ)

Juízes auxiliares da Presidência

Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi (Coordenador); Edinaldo César Santos Junior; João Felipe Menezes Lopes; Jônatas Andrade

Equipe

Alan Fernando da Silva Cardoso; Alessandra Amâncio; Alexandre Padula Jannuzzi; Alisson Alves Martins; Amanda Oliveira Santos; Anália Fernandes de Barros; Andrea Vaz de Souza Perdigão; Ane Ferrari Ramos Cajado; Bruno Muller Silva; Camila Curado Pietrobelli; Camilo Pinho da Silva; Carolina Castelo Branco Cooper; Caroline da Silva Modesto; Caroline Xavier Tassara; Carolini Carvalho Oliveira; Danielle Trindade Torres; Emmanuel de Almeida Marques Santos; Flavia Cristina Piovesan; Geovanna Beatriz Pontes Leão; Helen dos Santos Reis; Joseane Soares da Costa Oliveira; Juliana Linhares de Aguiar; Juliana Tonche; Karla Marcovecchio Pati; Larissa Lima de Matos; Liana Lisboa Correia; Luis Pereira dos Santos; Marcio Barrim Bandeira; Melina Machado Miranda; Mônica Lima de França; Renata Chiarinelli Laurino; Roberta Beijo Duarte; Saôry Txheska Araújo Ferraz; Sarah Maria Santos de Paula Dias; Sidney Martins Pereira Arruda; Sirlene Araujo da Rocha Souza; Thais Gomes Ferreira; Valter dos Santos Soares; Victor Martins Pimenta; Vitor Stegemann Dieter; Wesley Oliveira Cavalcante

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Representante-Residente Assistente e Coordenadora da Área Programática: Maristela Baioni

Coordenadora da Unidade de Paz e Governança: Andréa Bolzon

Unidade de Gestão de Projetos (UGP)

Gehysa Lago Garcia; Mayara Sena; Michelle Souza; Paula Bahia Gontijo; Thais de Castro de Barros; Thessa Carvalho

Equipe Técnica

Coordenação-Geral

Valdirene Daufemback; Talles Andrade de Souza; Alexandre Lovatini Filho; Amanda Pacheco Santos; Ana Virginia Cardoso; André Zanetic; Apoena de Alencar Araripe Pinheiro; Bernardo da Rosa Costa; Bruna Milanez Nascimento; Bruna Nowak; Catarina Mendes Valente Campos; Daiane Bushey; Daniela Correa Assunção; Debora Neto Zampier; Edson Orivaldo Lessa Júnior; Erineia Vieira Silva; Fernanda Coelho Ramos; Fernando Uenderson Leite Melo; Francisco Jorge H. Pereira de Oliveira; Giane Silvestre; Gustavo Augusto Ribeiro Rocha; Gustavo Carvalho Bernardes; Gustavo Coimbra; Hector Luís Cordeiro Vieira; Isabelle Cristine Rodrigues Magalhães; Ísis Capistrano; Jamil Oliveira de Souza Silva; José Lucas Rodrigues Azevedo; Karla Bento Luz; Klícia de Jesus Oliveira; Laura Monteiro; Leonam Francisco Toloto Bernardo; Leonardo Sangali Barone; Lidia Cristina Silva Barbosa; Lidiani Fadel Bueno; Liliane Silva; Lívia Soares Jardim; Luciana da Luz Silva; Luciana da Silva Melo; Luis Gustavo de Souza Azevedo; Marcela Elena Silva de Moraes; Mayara Miranda; Mário Henrique Ditticio; Melissa Rodrigues Godoy dos Santos; Michele Duarte Silva; Natália Caruso Theodoro Ribeiro; Natália Faria Resende Castro; Nataly Pereira Costa; Natasha Holanda Cruz; Neylanda de Souza Cruz; Paulo Henrique Barros de Almeida; Pedro Henrique Mourthé De Araújo Costa; Pedro Zavitoski Malavolta; Renata Alyne de Carvalho; Renata de Assumpção Araújo; Semilla Dalla Lasta de Oliveira; Sérgio Coletto; Vinícius Assis Couto; Vivian Delácio Coelho; Wallysson José Fernandes Júnior; Walter Vieira Sarmento Júnior; Wesley Alberto Marra; Yasmin Batista Peres

Eixo 1

Fabiana de Lima Leite; Jamile dos Santos Carvalho; Joyce Ana Macedo de Sousa Arruda; Lucas Pereira de Miranda; Priscila Coelho; Raissa Carla Belintani de Souza; Flávia Palmieri de Oliveira Ziliotto; Paula Karina Rodriguez Ballesteros

Eixo 2

Fernanda Machado Givisiez; Nadja Furtado Bortolotti; Adrianna Figueiredo Soares da Silva; Acassio Pereira de Souza; Bárbara Amelize Costa; Iasmim Baima Reis; Sara de Souza Campos; Tabita Aija Silva Moreira

Eixo 3

Pollyanna Bezerra Lima Alves; Francine Machado de Paula; Beatriz Lopes Brandão Neta; Sandra Regina Cabral de Andrade; Gustavo Campos; Ítalo Barbosa Lima Siqueira; Mariana Nicolau Oliveira; Natália Vilar Pinto Ribeiro; Natália Ramos da Silva

Eixo 4

Alexander Cambraia N. Vaz; Alexandra Costa; Alef Batista Ferreira; Alessandro Antônio da Silva Brum; Alison Adalberto Batista; Alisson Lopes de Sousa Freitas; Amanda Sanches Daltro de Carvalho; Ana Rita Reis e Rocha; Anderson Paradelas R. Figueiredo; André Moreira; Andréa Letícia Carvalho Guimarães; Ângela Christina Oliveira Paixão; Ângela Cristina Rodrigues; Angélica Leite de Oliveira Santos; Áulus Diniz; Benício Ribeiro da Paixão Júnior; Carlos Augusto Gurgel de Sousa; Clara Brigitte Rodrigues Monteiro; Cledson Alves Junior; Cleide Cristiane da Silva; Cristiano Nascimento Pena; Denys de Sousa Gonçalves; Edilene Ferreira Beltrão; Elaine Venâncio Santos; Elenilson Chiarapa; Fernanda de Souza Carvalho Oliveira; Fernanda Rocha Falcão Santos; Flávia Franco Silveira; Geovane Pedro da Silva; Gildo Joaquim de Alves de A Rêgo; Gustavo Ferraz Sales Carneiro; Heiner de Almeida Ramos; Humberto Adão de Castro Júnior; Jean Carillo Jardim Costa; Jeferson da Silva Rodrigues; Jéssika Braga Petrílio Lima; João Batista Martins; Jorge Lopes da Silva; Josiane do Carmo Silva; Jucinei Pereira dos Santos; Leandro Souza Celes; Leonardo dos Reis Aragão; Leonardo Lucas Ribeiro; Lian Carvalho Siqueira; Lidiani Fadel Bueno; Ligiane Fernanda Gabriel; Luciana Gonçalves Chaves Barros; Lunna Luz Costa; Marcel Phillipe Fonseca; Marcelo de Oliveira Saraiva; Marcelo Ramillo; Maria Tereza Alves; Martina Bitencourt; Martina Hummes Bitencourt; Matias Severino Ribeiro Neto; Moacir Chaves Borges; Neidijane Loiola; Patrícia Castilho da Silva Cioccarelli; Paulo Henrique Barros de Almeida; Rafael Ramos; Raquel Almeida Oliveira Yoshida; Régis Paiva; Reryka Rubia Silva; Roberto Marinho Amado; Rodrigo Louback Adame; Rogerio Martins de Santana; Rose Marie Santana; Simone Rodrigues Levenhagem; Tamiz Lima Oliveira; Tarcia de Brito; Thais Barbosa Passos; Torquato Barbosa de Lima Neto; Vanessa Branco; Virgínia Bezerra Bettega Popiel; Vivian Murbach Coutinho; Wellington Fragoso de Lira; Yuri Bispo

Assistentes Técnicos Estaduais – Sistema Penal

Ariane Lopes (MG); Camila Oliveira (RS); Fernanda Almeida (PA); Giselle Fernandes (GO); Glória Ventapane (SE); Henrique Macedo (MA); Jackeline Florêncio (PE); João Vitor Abreu (SC); Jorge Lincoln Régis dos Santos (AP); Joseph Vitório de Lima (RR); Julianne dos Santos (RN); Lorraine Carla Iezzi (ES); Luann Santos (PI); Luanna Silva (AM); Lucia Bertini (CE); Luis Cardoso (PR); Maressa Aires de Proença (BA); Mariana Leiras (RJ); Martinellis de Oliveira (RO); Nayanne Stephanie Amaral (MT); Onair Zorzal Correia Junior (TO); Poliana Candido (AL); Raphael Silva (MS); Rúbia Evangelista da Silva (AC); Thabada Almeida (PB)

Assistentes Técnicos Estaduais – Sistema Socioeducativo

Adriana Motter (AC); Alana Ribeiro (MT); Alex Vidal (RS); Alisson Messias (RR); Amanda Oliveira de Sousa (RN); Cynthia Aguido (MG); Érica Renata Melo (PE); Gabriela Carneiro (GO); Giselle Elias Miranda (PR); Izabela de Faria Miranda (BA); Izabela Ramos (PI); Izabella Riza Alves (SE); João Paulo Diogo (MA); Laura Cristina Damasio de Oliveira (RJ); Livia Rebouças Costa (TO); Lucilene Roberto (ES); Marcela Guedes Carsten da Silva (SC); Maria Isabel Sousa Ripardo (AP); Maurilo Sobral (AL); Olívia Almeida (PB); Raquel Amarante Nascimento (PA); Samara Santos (MS); Talita Maciel (CE); Yan Brandão Silva (AM)

PRODUTOS DE CONHECIMENTO E INFORMATIVOS

Publicações das Séries Fazendo Justiça e Justiça Presente

PROPORCIONALIDADE PENAL (EIXO 1)

Coleção Alternativas Penais

- Manual de Gestão para as Alternativas Penais
- Guia de Formação em Alternativas Penais I – Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais no Brasil (Traducción al inglés y al español)
- Guia de Formação em Alternativas Penais II – Justiça Restaurativa (Traducción al inglés y al español)
- Guia de Formação em Alternativas Penais III – Medidas Cautelares Diversas da Prisão (Traducción al inglés y al español)
- Guia de Formação em Alternativas Penais IV – Transação Penal, Penas Restritivas de Direito, Suspensão Condicional do Processo e Suspensão Condicional da Pena Privativa de Liberdade (Traducción al inglés y al español)
- Guia de Formação em Alternativas Penais V - Medidas Protetivas de Urgência e demais ações de Responsabilização para Homens Autores de Violências Contra as Mulheres (Traducción al inglés y al español)
- Diagnóstico sobre as Varas Especializadas em Alternativas Penais no Brasil
- Levantamento Nacional Sobre a Atuação dos Serviços de Alternativas Penais no Contexto da Covid-19
- 3º Fórum Nacional de Alternativas Penais (FONAPE) - Encarceramento em Massa e Alternativas à Prisão: 30 anos das Regras de Tóquio das Nações Unidas
- Fortalecendo vias para as alternativas penais – Um levantamento nacional da aplicação do Acordo de Não Persecução Penal no Brasil

Coleção Monitoração Eletrônica

- Modelo de Gestão para Monitoração Eletrônica de Pessoas (Traducción al inglés y al español)
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para os Órgãos de Segurança Pública (Traducción al inglés y al español)
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para a Rede de Políticas de Proteção Social (Traducción al inglés y al español)
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para o Sistema de Justiça (Traducción al inglés y al español)
- Monitoração Eletrônica Criminal: evidências e leituras sobre a política no Brasil
- Sumário Executivo Monitoração Eletrônica Criminal: evidências e leituras sobre a política no Brasil
- Relatório da Conferência Internacional Sobre Monitoração Eletrônica: tecnologia, ética e garantia de direitos, 2023, Brasil

Coleção Fortalecimento da Audiência de Custódia

- Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: Parâmetros Gerais (resúmenes ejecutivos en portugués / inglés / español)

- Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: Parâmetros para Crimes e Perfis Específicos
- Manual de Proteção Social na Audiência de Custódia: Parâmetros para o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada (resúmenes ejecutivos en portugués / inglés / español)
- Manual de Prevenção e Combate à Tortura e Maus Tratos na Audiência de Custódia (resúmenes ejecutivos en portugués / inglés / español)
- Manual sobre Algemas e outros Instrumentos de Contenção em Audiências Judiciais: Orientações práticas para implementação da Súmula Vinculante n. 11 do STF pela magistratura e Tribunais (Handbook on Handcuffs and Other Instruments of Restraint in Court Hearings) (resúmenes ejecutivos en portugués / inglés / español)
- Caderno de Dados I – Dados Gerais sobre a Prisão em Flagrante durante a Pandemia de Covid-19
- Cadernos de Dados II – Covid-19: Análise do Auto de Prisão em Flagrante e Ações Institucionais Preventivas
- Manual de Arquitetura Judiciária para a Audiência de Custódia
- Cartilha Audiência de Custódia: Informações Importantes para a Pessoa Presa e Familiares
- Relatório Audiência de Custódia: 6 Anos
- Cartilha Audiência de Custódia: Informações Importantes para a Pessoa Presa e Familiares – Versão 2023

Coleção Central de Regulação de Vagas

- Central de Regulação de Vagas: Manual para a Gestão da Lotação Prisional
- Folder Central de Regulação de Vagas

UNODC: Manuais de Justiça Criminal – Traduções para o português

- Manual de Princípios Básicos e Práticas Promissoras sobre Alternativas à Prisão
- Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa

SOCIOEDUCATIVO (EIXO 2)

- Caderno I – Diretrizes e Bases do Programa – Guia para Programa de Acompanhamento a Adolescentes Pós-cumprimento de Medida Socioeducativa de Restrição e Privação de Liberdade
- CADERNO II – Governança e Arquitetura Institucional – Guia para Programa de acompanhamento a adolescentes pós-cumprimento de medida socioeducativa de restrição e privação de liberdade
- CADERNO III – Orientações e Abordagens Metodológicas – Guia para Programa de acompanhamento a adolescentes pós-cumprimento de medida socioeducativa de restrição e privação de liberdade
- Reentradas e Reiteraões Infracionais: Um Olhar sobre os Sistemas Socioeducativo e Prisional Brasileiros
- Manual sobre Audiências Concentradas para Reavaliação das Medidas Socioeducativas de Semiliberdade e Internação
- Manual Resolução CNJ 367/2021 – A Central de Vagas do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo
- Manual para Incidência da Temática do Tráfico de Drogas como uma das Piores Formas de Trabalho Infantil (Traducción al inglés y al español)

- Manual Recomendação nº 87/2021 – Atendimento inicial e integrado a adolescente a quem se atribua a prática de ato infracional
- Manual Resolução CNJ 77/2009 – Inspeções Judiciais em unidades de atendimento socioeducativo
- Manual de Orientação Técnica para Preenchimento do Cadastro Nacional de Inspeção em Unidades e Programas Socioeducativos
- Guia para Preenchimento do Cadastro Nacional de Inspeção em Unidades e Programas Socioeducativas (Cniups) - (Meio Fechado)
- Guia sobre orçamento público e captação de recursos na política estadual de atendimento socioeducativo
- Sumário Executivo – Guia sobre orçamento público e captação de recursos na política estadual de atendimento socioeducativo
- Censo Nacional de Práticas de Leitura no Sistema Socioeducativo
- Centrais de Vagas do Socioeducativo – Relatório Anual
- Manual Resolução CNJ 77/2009 – Inspeções Judiciais em Serviços e Programas de Atendimento Socioeducativo (Meio aberto)
- Manual de Orientação Técnica para Preenchimento do Cadastro Nacional de Inspeções em Programas/Serviços Socioeducativos (Meio aberto)
- Guia para Preenchimento do Cadastro Nacional de Inspeção em Unidades e Programas Socioeducativas (Cniups) - (Meio Aberto)
- Diagnóstico da Emissão de Documentos Básicos no Sistema Socioeducativo: Atendimento Inicial e meio fechado
- Relatório Final da 1ª Conferência Livre de Cultura no Sistema Socioeducativo
- Diretriz Nacional de Fomento à Cultura na Socioeducação
- Guia para a qualificação da atuação do Poder Judiciário no Plano Individual de Atendimento Socioeducativo

CIDADANIA (EIXO 3)

Coleção Política para Pessoas Egressas

- Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais I: Guia para Aplicação da Metodologia de Mobilização de Pessoas Pré-Egressas
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais II: Metodologia para Singularização do Atendimento a Pessoas em Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais III: Manual de Gestão e Funcionamento dos Escritórios Sociais
- Começar de Novo e Escritório Social: Estratégia de Convergência
- Guia para monitoramento dos Escritórios Sociais
- Manual de organização dos processos formativos para a política nacional de atenção às pessoas egressas do sistema prisional
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais IV: Metodologia de Enfrentamento ao Estigma e Plano de Trabalho para sua Implantação

- Guia Prático de Implementação da Rede de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional – Raesp
- Relatório de Monitoramento dos Escritórios Sociais – Ano 2022

Coleção Política Prisional

- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno I: Fundamentos Conceituais e Principiológicos
- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno II: Arquitetura Organizacional e Funcionalidades
- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno III: Competências e Práticas Específicas de Administração Penitenciária
- Diagnóstico de Arranjos Institucionais e Proposta de Protocolos para Execução de Políticas Públicas em Prisões
- Os Conselhos da Comunidade no Brasil
- Manual de Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade

Coleção Políticas de Promoção da Cidadania

- Cartilha de direitos das pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional
- Manual da Política Antimanicomial do Poder Judiciário – Resolução CNJ n. 487 de 2023
- Censo Nacional de Práticas de Leitura no Sistema Prisional
- Plano Nacional de Fomento à Leitura em Ambientes de Privação de Liberdade

SISTEMAS E IDENTIFICAÇÃO CIVIL (EIXO 4)

- Manual de instalação e configuração do software para coleta de biometrias – versão 12.0
- Manual de Identificação Civil e Coleta Biométrica
- Manual de Identificação Civil e Coleta Biométrica nas Unidades Prisionais
- Folder Documento Já!
- Guia On-line com Documentação Técnica e de Manuseio do SEEU
- Manual do Módulo Documentação Civil no SEEU – Perfil Depen
- Infográfico: Certidão de Nascimento para Pessoas em Privação de Liberdade
- Infográfico: CPF para Pessoas em Privação de Liberdade
- Infográfico: Contratação de Pessoas Egressas do Sistema Prisional
- Infográfico: Alistamento Eleitoral para as Pessoas Privadas de Liberdade
- Cartilha Segurança da Informação
- Manual do Módulo de Documentação Civil no SEEU – Perfil DMF
- Manual do Módulo de Documentação Civil no SEEU – Perfil GMF

GESTÃO E TEMAS TRANSVERSAIS (EIXO 5)

- Manual Resolução nº 287/2019 – Procedimentos Relativos a Pessoas Indígenas Acusadas, Rés, Condenadas ou Privadas de Liberdade
- Relatório Mutirão Carcerário Eletrônico – 1ª Edição Espírito Santo
- Relatório de Monitoramento da Covid-19 e da Recomendação 62/CNJ nos Sistemas Penitenciário e de Medidas Socioeducativas I

- Relatório de Monitoramento da Covid-19 e da Recomendação 62/CNJ nos Sistemas Penitenciário e de Medidas Socioeducativas II
- Manual Resolução nº 348/2020 – Procedimentos relativos a pessoas LGBTI acusadas, réis, condenadas ou privadas de liberdade
- Relatório Calculando Custos Prisionais – Panorama Nacional e Avanços Necessários
- Manual Resolução nº 369/2021 – Substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência
- Projeto Rede Justiça Restaurativa – Possibilidades e práticas nos sistemas criminal e socioeducativo
- Pessoas migrantes nos sistemas penal e socioeducativo: orientações para a implementação da Resolução CNJ nº 405/2021
- Comitês de Políticas Penais – Guia prático para implantação
- Diálogos Polícias e Judiciário – Diligências investigativas que demandam autorização judicial
- Diálogos Polícias e Judiciário – Incidências do Poder Judiciário na responsabilização de autores de crimes de homicídio: possibilidades de aprimoramento
- Diálogos Polícias e Judiciário – Participação de profissionais de segurança pública em audiências judiciais na condição de testemunhas
- Diálogos Polícias e Judiciário – Perícia Criminal para Magistrados
- Diálogos Polícias e Judiciário – Folder Alternativas Penais: medidas cautelares diversas da prisão
- Diálogos Polícias e Judiciário – Folder Alternativas Penais: penas restritivas de direitos, suspensão condicional do processo e suspensão condicional da pena
- Diálogos Polícias e Judiciário – Folder A Lei Maria da Penha e as medidas protetivas de urgência
- Diálogos Polícias e Judiciário – Folder Monitoração Eletrônica
- Pessoas LGBTI no Sistema Penal – Cartilha para implementação da Resolução CNJ 348/2020
- Pessoas LGBTI no Sistema Socioeducativo – Cartilha para implementação da Resolução CNJ 348/2020
- Informe – O sistema prisional brasileiro fora da Constituição 5 anos depois: Balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347
- Informe – Transformando o Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras: Caminhos e avanços a partir do julgamento cautelar da ADPF 347
- Fazendo Justiça – Conheça histórias com impactos reais promovidos pelo programa no contexto da privação de liberdade (traduções – inglês / espanhol)
- Caderno de orientações técnicas para o mutirão processual penal 2023
- Manual Legislação de Proteção de Dados Pessoais – Plataforma Socioeducativa
- Equipes interdisciplinares do Poder Judiciário: Levantamento Nacional e Estratégias de Incidência
- Guia para a Estruturação da Política Judiciária de Atenção e Apoio às Vítimas
- Cartilha para Vítimas de Crimes e Atos Infracionais
- Caderno de Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos – direitos das pessoas privadas de liberdade
- Caderno Temático de Relações Raciais – diretrizes gerais para atuação dos serviços penais
- Manual de Fortalecimento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização dos Sistemas Carcerário e Socioeducativo (GMFs)

Série Tratados Internacionais de Direitos Humanos

- Protocolo de Istambul – Manual sobre investigação e documentação eficazes de tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes
- Protocolo de Minnesota sobre a investigação de mortes potencialmente ilegais (2016)
- Comentário geral nº 24 (2019) sobre os direitos da criança e do adolescente no sistema de Justiça Juvenil
- Diretrizes de Viena - Resolução N.º 1997/30 do Conselho Econômico e Social da ONU
- Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo à Instituição de Um Procedimento de Comunicação - Resolução aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 19 de dezembro de 2011
- Estratégias Modelo e Medidas Práticas das Nações Unidas sobre a Eliminação da Violência contra Crianças e Adolescentes no Campo da Prevenção à Prática de Crimes e da Justiça Criminal - Resolução adotada pela Assembleia Geral da ONU em 18 de dezembro de 2014
- Regras de Beijing
- Diretrizes de Riad
- Regras de Havana



Acesse o código QR
e conheça outras
publicações do Programa
Fazendo Justiça



FAZENDO
JUSTIÇA



CNJ CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA