



# Encarceramento em Massa e Alternativas à Prisão: 30 anos das Regras de Tóquio das Nações Unidas

SÉRIE FAZENDO JUSTIÇA | COLEÇÃO ALTERNATIVAS PENAIS





SÉRIE FAZENDO JUSTIÇA  
COLEÇÃO ALTERNATIVAS PENAIS



Encarceramento em  
Massa e Alternativas  
à Prisão: 30 anos das  
Regras de Tóquio  
das Nações Unidas





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

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)

F745

3º Fórum Nacional de Alternativas Penais (FONAPE) [recurso eletrônico] : Encarceramento em massa e alternativas à prisão: 30 anos das Regras de Tóquio das Nações Unidas / Conselho Nacional de Justiça ... [et al.] ; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília : Conselho Nacional de Justiça, 2023.

160 p. : il. (Série Fazendo Justiça. Coleção alternativas penais).

Versão PDF.

Disponível, também, em formato impresso.

ISBN 978-65-5972-594-6

ISBN 978-65-88014-03-5 (Coleção)

1. Alternativas penais. 2. Justiça restaurativa. 3. Regras de Tóquio das Nações Unidas. I. Título. II. Conselho Nacional de Justiça. III.. Lanfredi, Luís Geraldo Sant'Ana (Coord.). IV. Série.

CDU 343

CDD 345

Bibliotecário: Phillipe de Freitas Campos | CRB1 3282

**Coordenação Série Fazendo Justiça:** Luís Geraldo Santana Lanfredi; Natalia Albuquerque Dino de Castro e Costa; Renata Chiarinelli Laurino; Valdirene Daufemback; Talles Andrade de Souza; Débora Neto Zampier

**Elaboração:** Gustavo de Oliveira Antonio

**Supervisão Geral:** Fabiana de Lima Leite

**Revisão técnica:** Fabiana de Lima Leite; Zuleica Garcia de Araújo

**Apoio:** Comunicação Fazendo Justiça

**Projeto gráfico:** Gráfica e Editora Ideal Eireli

**Revisão:** Tikinet Edição

**Fotos:** Adobe stock, CNJ

# APRESENTAÇÃO

A construção de uma sociedade justa, livre e solidária, conforme expresso em nossa Constituição Federal, exige que compreendamos a garantia de direitos para além da retórica, especialmente em um país de tantas desigualdades. Desaguadouro de disfunções sistêmicas, os ambientes de privação de liberdade abrigam sujeitos de direito que um dia retornarão ao convívio social, e cabe a nós garantirmos uma responsabilização proporcional, com dignidade na privação ou restrição de liberdade, além de oferecermos cidadania e oportunidades para que o ciclo penal e o ciclo socioeducativo cumpram seu papel.

Cuidar da privação de liberdade é um ganho duplo para a magistratura, pois enquanto priorizamos a dignidade da pessoa humana enquanto direito absoluto, qualificamos a prestação jurisdicional. Melhorar a oferta de serviços à população, de forma alinhada ao conceito de 'CNJ raiz' que defendi ao assumir a presidência desta Casa, envolve não apenas garantir a correta aplicação das leis, mas buscar racionalidade nos gastos públicos e apresentar respostas aos anseios da sociedade por um país mais seguro, desenvolvido e inclusivo.

É nesse contexto que damos sequência à série de ações trabalhadas em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e outras dezenas de parceiros para qualificar respostas no campo penal e no campo socioeducativo. A presente publicação soma-se a um vasto catálogo de publicações técnicas que reúnem conhecimento teórico e orientações com possibilidade de aplicação imediata para os diversos atores envolvidos nos sistemas de Justiça e de garantia de direitos.

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 terceira edição em setembro de 2021, com o tema: 'Encarceramento em Massa e Alternativas à Prisão: 30 anos das Regras de Tóquio das Nações Unidas.'

Além de painéis com especialistas nacionais e internacionais e lançamento de diversas publicações técnicas, inclusive em idiomas estrangeiros, o 3º Fonape sediou o encerramento dos Altos Estudos em Audiência de Custódia, concluindo o ciclo de compartilhamento de experiências entre diferentes atores do Judiciário nacional iniciado em 2019 para fortalecer o instituto em todo o país.

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.

**Rosa Weber**

Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça

## CNJ (Conselho Nacional de Justiça)

**Presidente:** Ministra Rosa Maria Weber

**Corregedor Nacional de Justiça:** Ministro Luis Felipe Salomão

### Conselheiros

Ministro Luiz Philippe Vieira de Mello Filho

Mauro Pereira Martins

Richard Pae Kim

Salise Monteiro Sanchotene

Marcio Luiz Coelho de Freitas

Jane Granzoto Torres da Silva

Giovanni Olsson

Sidney Pessoa Madruga

João Paulo Santos Schoucair

Marcos Vinícius Jardim Rodrigues

Marcello Terto e Silva

Mário Henrique Aguiar Goulart Ribeiro Nunes Maia

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

**Secretário-Geral:** Gabriel Matos

**Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica:** Ricardo Fioreze

**Diretor-Geral:** Johanness Eck

**Supervisor DMF/CNJ:** Conselheiro Mauro Pereira Martins

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

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

**Juíza Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ:** Fabiane Pieruccini

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

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

**Juíza Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ:** Karen Luise Vilanova Batista de Souza

**Diretora Executiva DMF/CNJ:** Natalia Albuquerque Dino de Castro e Costa

**Chefe de Gabinete DMF/CNJ:** Renata Chiarinelli Laurino

## MJSP (Ministério da Justiça e Segurança Pública)

**Ministro da Justiça e Segurança Pública:** Flávio Dino de Castro e Costa

**Secretário Nacional de Políticas Penais:** Rafael Velasco Brandani

## PNUD BRASIL (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)

**Representante-Residente:** Katyna Argueta

**Representante-Residente Adjunto:** Carlos Arboleda

**Representante-Residente Assistente e Coordenadora da Área Programática:** Maristela Baioni

**Coordenadora da Unidade de Paz e Governança:** Moema Freire

**Coordenadora-Geral (equipe técnica):** Valdirene Daufemback

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

**Coordenador Eixo 3 (equipe técnica):** Felipe Athayde Lins Melo

**Coordenadora-Adjunta Eixo 3 (equipe técnica):** Pollyanna Bezerra Lima Alves

## Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)

**Diretora do Escritório de Ligação e Parceria do UNODC:** Elena Abbati

**Interface e Coordenação da Elaboração de Produtos:** Ana Paula Penante

# SUMÁRIO

<b>1. Introdução</b>	<b>9</b>
<b>2. Desenvolvimento</b>	<b>11</b>
2.1. Painel de abertura do 3º FONAPE	11
2.2. Conferência de abertura: encarceramento em massa e alternativas à prisão: 30 anos das regras de Tóquio das Nações Unidas	16
2.3. Painel 1: Panorama Internacional sobre políticas criminais e alternativas ao encarceramento	23
2.4. Sala Temática 1 - Prestação de serviço à comunidade, penas pecuniárias e outras medidas comunitárias: desafios para a substituição ao encarceramento, com responsabilização e respeito aos direitos fundamentais	32
2.5. Sala Temática 2 – Violência doméstica, masculinidades e alternativas ao encarceramento	40
2.6. Sala Temática 3 - Justiça negociada e o acordo de não persecução penal no Brasil	47
2.7. Painel 2: Audiências de controle de detenção nas américas	54
2.8. Sala Temática 4 - Prendendo os pobres? O lugar da proteção social logo após a detenção	62
2.9. Sala Temática 5 – Baseando-se em dados: a porta de entrada da justiça criminal	73
2.10. Sala Temática 6 – Interfaces entre questão racial e justiça criminal	84
2.11. Painel 3: Histórico da política de alternativas penais no Brasil, iniciativas e perspectivas a partir da Resolução 288/2019 do Conselho Nacional de Justiça	94
2.12. Painel 4: A regulação de vagas do sistema prisional: boas práticas internacionais e os parâmetros do Conselho Nacional de Justiça	105
2.13. Painel 5 - Justiça restaurativa em matéria penal	116
2.14. Painel 6 - Altos estudos em Audiência de Custódia	129
2.15. Conferência de encerramento - o que esperar nos próximos 30 anos? Mais alternativas penais ou menos direito penal?	137
<b>3. Conclusão</b>	<b>146</b>
<b>Referências</b>	<b>147</b>







## INTRODUÇÃO

## RESUMO

Este produto apresenta os textos com a consolidação dos principais pontos abordados nos 15 painéis e salas temáticas do 3º Fórum Nacional em Alternativas Penais - Fonape 2021, realizado pelo Programa Fazendo Justiça – iniciativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) por meio do Departamento Penitenciário Nacional (Depen).

Considerando as ações de qualificação do Judiciário e a realização do 3º Fórum Nacional em Alternativas Penais em 2021 no âmbito do Eixo 1 – Proporcionalidade Penal do Programa Fazendo Justiça, este produto tem por motivação consolidar as informações presentes em dois relatórios técnicos do evento anteriormente elaborados, sistematizando as principais contribuições dos(as) painelistas.

Configura-se, desta forma, uma fonte de registro histórico e consulta a respeito do 3º Fonape, bem como fornecimento de subsídios para futuras ações do CNJ e de outros atores/atrizes – do sistema de justiça, bem como dos Poderes Executivo e Legislativo e da sociedade civil –, aprimorando e qualificando a execução das alternativas ao encarceramento.

**Palavras-Chave:** alternativas penais, medidas alternativas, penas alternativas, desencarceramento, encarceramento em massa, justiça restaurativa, Fonape 2021

# 1 INTRODUÇÃO

Resultado de uma cooperação técnica entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) por meio do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), o Programa Fazendo Justiça busca desenvolver ferramentas e estratégias com foco no fortalecimento do monitoramento e da fiscalização dos sistemas prisional e socioeducativo, com ênfase na redução da superlotação e superpopulação nesses espaços. No escopo da iniciativa também estão previstas ações relacionadas à promoção da cidadania e à garantia de direitos de pessoas privadas de liberdade e egressas, assim como para a qualificação da gestão da informação, com a implementação nacional do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU).

As ações previstas no Programa contemplam a realização de estudos, avaliações e planos, bem como a criação de mecanismos e instrumentos que potencializem a implantação, disseminação e sustentação de capacidades técnicas, conceituais e operativas voltadas ao aperfeiçoamento das políticas penais e de medidas socioeducativas no país. A iniciativa busca ainda impulsionar o trabalho interinstitucional entre os Poderes Judiciário e Executivo, de modo a fomentar a disseminação das metodologias e a sustentabilidade das ações desenvolvidas no âmbito do Programa, mesmo após o seu encerramento.

Nesse contexto, o CNJ realizou, em setembro de 2021, a terceira edição do Fórum Nacional em Alternativas Penais (Fonape), principal espaço para a discussão da temática no país. Nesta edição virtual, o evento teve escopo internacional com o tema Encarceramento em Massa e Alternativas à Prisão: 30 anos das Regras de Tóquio das Nações Unidas. Além disso, houve painéis com especialistas nacionais e internacionais e o lançamento de diversos produtos técnicos, inclusive em idiomas estrangeiros. O 3º Fonape sediou o encerramento dos Altos Estudos em Audiência de Custódia, concluindo o ciclo de compartilhamento de experiências entre o Judiciário nacional, para fortalecer as audiências de custódia em todo o país.

Assim, este produto se enquadra no âmbito do Eixo 1 – Proporcionalidade Penal do Programa Fazendo Justiça e tem por motivação constituir um relatório técnico do 3º Fonape, sistematizando as principais contribuições de painelistas, mediadores(as) e debatedores(as). Configura-se, desta forma, uma fonte de registro histórico e consulta a respeito do 3º Fonape, bem como fornece subsídios para futuras ações do CNJ e de outros atores/ atrizes – do sistema de justiça, bem como dos Poderes Executivo e Legislativo e da sociedade civil –, aprimorando e qualificando a execução das alternativas ao encarceramento. Deste modo, possibilita o registro, a discussão e o fomento de ideias, planos e ações, a partir do que há de mais atual na temática.



**DESENVOLVIMENTO**

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1. Painel de abertura do 3º FONAPE



**Data:** 28 de setembro de 2021, das 18:00 às 18:30

#### **Painelistas:**

- **Luís Geraldo Santana Lanfredi**, juiz-auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), onde atua como coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Execução de Medidas Socioeducativas (DMF). Juiz de Direito do Tribunal de Justiça de São Paulo;
- **Tânia Fogaça**, diretora-geral do Departamento Penitenciário Nacional (Depen);
- **Elena Abbati**, diretora do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) no Brasil;
- **Carlos Arboleda**, representante-adjunto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil

Coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Luís Geraldo Santana Lanfredi iniciou oficialmente os trabalhos do 3º Fórum Nacional em Alternativas Penais (Fonape) ressaltando o escopo internacional da edição, com apresentação de tema Encarceramento em Massa e Alternativas à Prisão: 30 anos das Regras de Tóquio das Nações Unidas. Dessa forma, o principal espaço para a discussão sobre alternativas penais no Brasil ganhou a participação de especialistas de diversos países, possibilitando refletir a partir de normativas e experiências internacionais, em diálogo com o conhecimento e as ações nacionais. Também celebrou a adesão do público ao evento, com o preenchimento de todas as mil vagas disponibilizadas para o acesso às salas virtuais – o 3º Fonape também foi transmitido em tempo real a quem quisesse acompanhar pelo Youtube.

Lanfredi explicou que a 3ª edição do Fonape foi uma iniciativa do Programa Fazendo Justiça, parceria entre o CNJ e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) através do Departamento Penitenciário Nacional (Depen). Relatou, também, que o pro-

grama atua nas portas de entrada e de saída do sistema prisional, com 28 ações simultâneas para a superação de desafios no campo da privação de liberdade e que tem a parceria do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) nas ações sobre audiências de custódia.

O painalista ainda disse que o 3º Fonape marcou o encerramento do ciclo Altos Estudos em Audiência de Custódia, concluindo o compartilhamento de experiências entre o Judiciário nacional para fortalecer as audiências de custódia em todo o país. Além disso, explicou que o apoio à estruturação e à consolidação das audiências de custódia no Brasil também está entre as numerosas ações estratégicas do Programa Fazendo Justiça.

Segundo Lanfredi, cumprindo seu papel institucional, o CNJ busca contribuir com a formulação de ações destinadas ao constante aprimoramento dos serviços prestados pelo Poder Judiciário. Para tanto, é primordial a realização de encontros como o Fonape, tal qual de estudos sistemáticos embasados em evidências, para auxílio à implantação e qualificação das políticas penais em todo o país. Nesse sentido, o painalista anunciou que o evento também seria palco para o lançamento de diversos produtos de conhecimento, desenvolvidos pela expertise do Programa Fazendo Justiça a partir da parceria desenvolvida entre CNJ, DEPEN, PNUD e UNODC. Todos estes produtos estão listados ao final deste relatório, com seus respectivos links para acesso, gratuitamente disponíveis na página de [publicações do Programa Fazendo Justiça](#).

O coordenador do DMF afirmou que o lançamento dessas publicações compõe o engajamento do CNJ ao contribuir para a redução do encarceramento de pessoas no Brasil, bem como para o fortalecimento da Política Nacional de Alternativas Penais, das audiências de custódia e de todas as iniciativas de serviços voltados à qualificação das portas de entrada e saída no sistema prisional. Lanfredi lembrou que o Estado de Coisas Inconstitucional das prisões brasileiras, decretado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 2015, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, e configurado por violações sistemáticas de direitos fundamentais da população prisional, gera efeitos nefastos para o grau de desenvolvimento inclusivo com o qual o país se comprometeu por meio da Agenda 2030 das Nações Unidas. Desta forma, na busca por construir respostas efetivas para a qualificação da porta de entrada no sistema prisional, o painalista apontou como um passo importante dado pelo CNJ a aprovação da Resolução nº 288, de 25 junho de 2019, que define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais.

O painalista explicou que a resolução apresenta recomendações aos Tribunais quanto a aspectos essenciais da política de alternativas penais, sobretudo destacando a importância da implantação e qualificação das varas especializadas em alternativas, das Centrais Integradas de Alternativas Penais pelo Poder Executivo, das práticas restaurativas e das ações com as redes de proteção, visando à reversão das vulnerabilidades sociais das pessoas trazidas à esfera penal.

Além disso, ressaltou Lanfredi, vários esforços já foram realizados ou estão em curso pelo Programa Fazendo Justiça com a finalidade de contribuir para o fortalecimento das alternativas penais no Brasil, como a oferta de subsídios técnicos para as unidades da federação na retomada e efetivação de instrumento de repasse de recursos para implantação de Centrais Integradas de Alternativas Penais, a partir da parceria instituída com o Depen; a formação e a capacitação de equipes multidisciplinares que atuam nos serviços de acompanhamento

das alternativas penais; a publicação de manuais, cartilhas e informativos destinados a todos(as) atores e atrizes do sistema de justiça, Poder Executivo e sociedade civil que atuam nessa área; e a qualificação do Sistema de Execução Eletrônico Unificado (SEEU), visando melhorias no registro e na sistematização de dados de alternativas penais no Brasil.

Somando-se a todos esses esforços, Lanfredi afirmou que o 3º Fonape buscaria contribuir para o avanço na consolidação de outros projetos, ações, programas e políticas que promovam, com o fortalecimento das alternativas penais e práticas alternativas ao penal, o avanço civilizatório mantendo o respeito aos direitos fundamentais e à dignidade humana alicerçados pela Constituição Federal, tendo como mote as máximas aspirações enquanto sociedade fundada no Estado Democrático de Direito. Ressaltou que é dever das instituições, especialmente do Poder Judiciário, zelar para que as ações apontem para esse caminho, não apenas afastando desvios a essa finalidade, mas agindo incansavelmente para transformar o presente que almejamos.

Na sequência, a diretora-geral do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), Tânia Fogaça, apresentou diversas ações relativas ao sistema prisional e às alternativas penais do órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, dentre elas: direcionamento de investimentos do Fundo Penitenciário Nacional para políticas públicas penitenciárias que buscam diminuir o déficit de vagas no sistema prisional; ofertar maiores oportunidades de ressocialização e, ainda, que objetivam prestigiar o sistema prisional como ferramenta de combate ao crime organizado; fomento e investimento nas estruturas para aplicação de alternativas penais. De acordo com Fogaça, o Depen entende que essas medidas são fundamentais para a justa aplicação das penas a partir da gravidade do crime cometido, reservando os estabelecimentos prisionais para os casos específicos em que o cárcere é medida necessária.

Já com o objetivo de ampliar a capacidade dos estados e do Distrito Federal em dar suporte à aplicação de alternativas penais, afirmou Fogaça, o Depen passou a financiar projetos de Centrais Integradas de Alternativas Penais e a aquisição de tornozeleiras eletrônicas para monitoramento de pessoas com restrição de liberdade. No momento de sua fala no 3º Fonape, a diretora-geral do Depen apontou que, somados aos ciclos anteriores, havia 29 convênios para fomento de alternativas penais formalizados com as unidades federativas brasileiras. Ela explicou que o investimento federal nessas políticas é complementar ao esforço dos estados e do Distrito Federal, mas que tem se mostrado essencial para a efetivação dessas ações de forma padronizada e com metas a serem atendidas.

A painelistra classificou a celebração do Termo de Execução Descentralizada firmado entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o CNJ em 2018 como um avanço significativo nas políticas de alternativas penais, conforme referido anteriormente na fala de Lanfredi. O termo tem o objetivo de desenvolver estratégias para redução da superlotação carcerária no Brasil, permitindo a capacitação de atores e atrizes envolvidos(as) em alternativas penais e financiando o Programa Fazendo Justiça.

Fogaça destacou que o foco de atores/atrizes da execução penal no planejamento estratégico, baseado nas políticas penitenciárias, é capaz de permitir a transformação do sistema prisional para que o Estado de Coisas Inconstitucional seja uma característica do passado. Finalizou com a explicação de que o Depen não desenvolve suas atividades para prestigiar o encarceramento ou desencarceramento, disse que as ações do órgão são volta-

das à estruturação do Estado brasileiro para que, seja qual for a pena, ela seja cumprida em respeito aos direitos humanos do apenado e da sociedade.

A próxima fala no painel de abertura coube à diretora do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) no Brasil, Elena Abbati, que agradeceu ao CNJ, ao Depen e ao PNUD pela valiosa parceria no âmbito do Programa Fazendo Justiça. Afirmou, também, que têm realizado juntos grandes feitos no campo da prisão provisória e na qualificação das audiências de custódia e da porta de entrada do sistema de justiça criminal.

Ademais, declarou que o UNODC se sentia honrado em ter colaborado para com o esforço conjunto para a organização do 3º Fonape, especialmente considerando o papel da instituição como guardiã das Regras Mínimas Padrão das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio), das Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras (Regras de Bangkok), bem como das Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Mandela).

Abbati lembrou que as Regras de Tóquio foram adotadas pelos Estados-membros durante a Assembleia Geral das Nações Unidas em dezembro de 1990. Contudo, passados mais de 30 anos, como apontou a painelistas há aproximadamente 11 milhões de pessoas privadas de liberdade no mundo, tanto entre em prisões provisórias quanto em cumprimento de pena, número que vem apresentando tendência de crescimento.

Diante da persistência do encarceramento em massa como desafio global, Abbati afirmou que, em março de 2021, durante o Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça, realizado em Quioto (Japão) com o tema “repensando as respostas ao crime”, foi lançado o posicionamento comum das Nações Unidas sobre o assunto. Nessa manifestação, o Sistema ONU reafirmou seu compromisso de apoiar os Estados-membros no enfrentamento aos desafios globais em relação ao encarceramento, com atuação no escopo da Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável. De acordo com a painelistas, a expectativa é de que as respostas da justiça criminal adotem estratégias a longo prazo para prevenção ao crime, reabilitação, justiça restaurativa e reintegração, com ênfase nos grupos mais vulneráveis.

No contexto dessas propostas, Abbati destacou que o UNODC, com base em seu mandato, vem atuando globalmente, junto aos países, no processo de implantação e qualificação de medidas voltadas à redução da superlotação carcerária, de forma sustentável e sensível às questões de gênero. Mais especificamente, as ações voltam-se às pesquisas e à análise de dados sobre a aplicação de alternativas penais – e, em especial, sobre seu impacto na redução da população privada de liberdade e da reincidência – e a atividades de assessoria técnica e formação.

No âmbito do Programa Fazendo Justiça, continuou Abbati, o UNODC tem buscado contribuir para a redução do número de prisões provisórias e para o descongestionamento do sistema prisional, além da garantia da proteção social à pessoa custodiada. Exaltou, também, a importância dos materiais a serem lançados durante o 3º Fonape, frutos das parcerias que constroem o Programa Fazendo Justiça.



Do mesmo modo, classificou o 3º Fonape como uma oportunidade para refletir coletivamente sobre como as Regras de Tóquio foram incorporadas, além de quais avanços e desafios ainda se apresentam no campo das alternativas penais. Destacou a possibilidade de troca entre experiências globais e locais durante o evento, com debates capazes de apontar direcionamentos para os próximos anos.

A painelistra afirmou que a sede do UNODC em Viena (Áustria) considera a parceria com o Judiciário brasileiro e o PNUD única e exemplar; e está empenhada em mostrar os resultados em nível global. Abatti expressou sua satisfação com o resultado alcançado até o momento e a expectativa em relação a novas ações e atividades da parceria entre CNJ, PNUD, Depen e UNODC.

Último a falar no painel de abertura, Carlos Arboleda, representante-adjunto do PNUD no Brasil, afirmou que, desde seu início em 2015, a Agenda 2030 da ONU forneceu um plano para a prosperidade compartilhada em um mundo sustentável, onde todas as pessoas possam viver uma vida produtiva, vibrante e pacífica. O painelistra chamou a atenção para o fato de haver pouco menos de uma década restante para a data prevista pela Agenda; e, referindo-se ao relatório Nossa Agenda Comum, apresentado na abertura dos debates da 76ª Sessão da Assembleia Geral da ONU, questionou se as ações atuais estão estabelecendo a base certa para alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – em especial as metas previstas nos campos da justiça e da segurança para o progresso rumo ao desenvolvimento, como a garantia dos direitos humanos e da igualdade no acesso à justiça.

Nessa perspectiva, segundo Arboleda, não há como se pensar na redução das desigualdades no Brasil sem considerar a população que está em interface com o sistema de justiça criminal. Ele apontou que a trajetória desta população – em grande parte formada por jovens negros e pobres, muitas vezes em situação de vulnerabilidade social e de violação de direitos – é primordial para o alcance do desenvolvimento sustentável almejado.

Dessa forma, Arboleda ressaltou que melhorar as condições das pessoas custodiadas a partir da aplicação prática das disposições internacionais relevantes, como as Regras de Mandela e as Regras de Bangkok, é ação essencial para a garantia dos direitos humanos. Da mesma maneira, tratar a prisão preventiva e a custódia a partir da observância das Regras de Tóquio torna-se fundamental para assegurar a efetividade do sistema de justiça.

Para o representante do PNUD, a promoção de debates qualificados e o compartilhamento de boas práticas entre o Judiciário, como a iniciativa de Altos Estudos em Audiência de Custódia, tornam-se ações primordiais para o fortalecimento dos processos de tomada de decisão contribuindo para a promoção de sociedades pacíficas e para o aperfeiçoamento das instituições públicas. Diante disso, Arboleda parabenizou o CNJ pelo compromisso com a pauta das alternativas penais e do desencarceramento, bem como todas as pessoas envolvidas na realização do 3º Fonape, pelo empenho na construção dessas ações integradas para superação dos desafios do sistema de justiça criminal no Brasil.

Arboleda reforçou que sem direitos não há desenvolvimento. Assim, manifestou o desejo de que os painéis e os lançamentos de produtos técnicos promovidos no 3º Fonape pudessem construir pontes rumo à redução das desigualdades, de maneira a proporcionar o almejado acesso à justiça para todos e todas, sem deixar ninguém para trás.

## 2.2. Conferência de abertura: encarceramento em massa e alternativas à prisão: 30 anos das regras de Tóquio das Nações Unidas



Data: 28 de setembro de 2021, das 18:30 às 19:30

- **Mediação:** *Reynaldo Soares da Fonseca*, ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e presidente da Terceira Seção do STJ – Biênio 2021-2023
- **Painelista:** *Gabriel Ignacio Anitua*, professor-adjunto regular de Direito Penal e Criminologia da Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires e professor titular de Direito Penal e Política Criminal da Universidade Nacional José C. Paz, ambas da Argentina;
- **Debatedora:** *Luanna Tomaz de Souza*, professora da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (UFPA) e coordenadora estadual do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM)

O presidente da Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ministro Reynaldo Soares da Fonseca, como mediador do painel, afirmou que o encontro seria uma oportunidade para reflexão sobre a prisão no Brasil, a partir do principal enunciado do mundo sobre alternativas penais: as Regras Mínimas Padrão das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio), cujos 30 anos foram celebrados no 3º Fonape.

Com subsídio em dados disponibilizados pela plataforma Sisdepen, em dezembro de 2020, o ministro citou que o Estado brasileiro mantém sob custódia cerca de 668 mil pessoas, dentre as quais 32% ainda estão sem condenação definitiva (presas em situação provisória). Recordou também que o perfil da população prisional brasileira é de negros pobres (64%), jovens entre 18 e 29 anos (55%) e com ensino fundamental incompleto (75%). Diante desse cenário, chamou a atenção para a manutenção do aumento do número de pessoas privadas de liberdade, mesmo com a existência das Regras de Tóquio nos últimos 30 anos. Nesse período, constata-se um aumento de mais de 600% da população carcerária no Brasil, com déficit de 213 mil vagas.

Esse problema, afirmou o mediador, é agravado pela seletividade penal que atua para alcançar as populações menos favorecidas econômica e socialmente na América do Sul. Segundo Fonseca, isso aponta para a

necessidade de reflexão sobre os tipos de respostas aos conflitos e problemas sociais, sobretudo considerando as violências estruturais decorrentes da falta de acesso aos direitos fundamentais por parte significativa de pessoas, a quem o direito penal historicamente se destina.

O mediador ainda anotou que, ao crescimento exponencial da população prisional, soma-se o recrudescimento do aparato repressivo a partir de movimentos legislativos, que a cada ano incrementam as estruturas punitivistas do Estado. Além disso, alertou para a baixa aceitação que a previsão de alternativas penais no ordenamento jurídico brasileiro ainda sofre por parte de atores que, podendo fazer uso de tal instituto, seguem elegendo a prisão como resposta preferencial. Por outro lado, o ministro elogiou a atuação de atores/atrizes do sistema de justiça, que trabalham em diálogo com iniciativas como a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC), a qual se dedica à recuperação e reintegração social de pessoas condenadas a penas privativas de liberdade.

Fonseca apontou que é preciso trabalhar e refletir, dizendo não à impunidade, mas também afirmando que o caminho da restauração se faz presente para que possamos ter a sociedade que se propõe para o Brasil desde o preâmbulo da Constituição de 1988: uma sociedade livre, justa, fraterna e solidária. Afirmou, também, que foi nesse contexto e com essas preocupações que o CNJ propôs o 3º Fonape, convidando especialistas nacionais e internacionais para dialogar a partir dos fundamentos das Regras de Tóquio.

## **Covid-19: a catástrofe e as possibilidades de se repensar a prisão**

“A pandemia da Covid-19 deixou expresso para nós que não é bom ter muitas pessoas trancadas em um espaço pequeno”. A afirmação do painalista Gabriel Anitua pode ser vista como uma síntese das ideias propostas por ele no 3º Fonape, indicando que o grave momento histórico decorrente da pandemia global pode ser essencial para se repensar a utilização da prisão em nossas sociedades.

Professor de direito penal em universidades da Argentina, Anitua afirmou que as Regras de Tóquio configuram um ponto de partida fundamental para se pensar em formas alternativas ao uso da prisão. Por isso, destacou que a celebração dos 30 anos do documento deve levar a sociedade a refletir sobre a situação atual, marcada pela pandemia da Covid-19, no que diz respeito ao encarceramento em massa, especialmente nos países da América Latina. O painalista lembrou que, no fim de 1990, quando foram publicadas as Regras de Tóquio, havia o receio por parte de criminólogos(as) de que as alternativas penais não fossem aplicadas em substituição à prisão, mas sim em conjunto com a privação de liberdade, aumentando a rede de controle punitivo pelo poder estatal. Contudo, salientou, as Regras de Tóquio visavam à função redutora do uso da prisão e este objetivo deve estar sempre em mente nas discussões a respeito de alternativas penais.

Anitua recordou, ainda, que, com o surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU), houve tentativas de desenvolvimento de formas de responsabilização penal diferentes da prisão. Esse movimento foi uma resposta aos horrores dos regimes autoritários (como nazismo e fascismo) que causaram a 2ª Guerra Mundial e que atin-

giram altos níveis de violação da dignidade humana, por meio de privação de liberdade e de torturas nos campos de concentração. Assim, no pós-guerra, diante de uma enorme catástrofe, houve esforços por medidas não estigmatizantes e não degradantes como respostas a atos violadores da lei, inseridos na ideia de Estado de Bem-Estar Social. O painalista citou que, anos mais tarde, as Regras de Tóquio caminharam em um sentido parecido: a partir da ideia de desenvolvimento de um estado social integrador, que se traduz em um discurso de direitos, aplicar efetivamente penas ressocializadoras. E, se a prisão não conseguir isso, procurar outros tipos de penas que persigam o mesmo objetivo.

Contudo, segundo Anitua, justamente no início da década de 1990, ocorre uma crise do estado social, simultaneamente ao fortalecimento de políticas neoliberais. Isso leva a um retorno do uso abusivo da prisão, como se esta fosse a solução mágica para os problemas de segurança globalizados. No mesmo cenário, o discurso de “guerra às drogas e ao crime”, muito forte nos Estados Unidos, gera, efetivamente, uma ofensiva bélica contra pessoas negras e pobres, principalmente homens jovens, que compõem o perfil majoritário das prisões norte-americanas.

Esse movimento leva os Estados Unidos a atingir níveis alarmantes de pessoas privadas de liberdade, o que dá destaque à necessidade de alternativas para reduzir o uso da prisão no começo dos anos 2000. Segundo Anitua, trata-se de uma necessidade não apenas humana, mas também civilizadora; que não corresponde apenas aos direitos das pessoas privadas de liberdade, mas sim ao interesse geral da sociedade.

Nesse ponto, o painalista fez um paralelo com os dias de hoje, pensando nas necessidades e urgências que enfrentamos e que podem nos levar a refletir sobre o uso da prisão. Para ele, em um cenário como o da pandemia global da Covid-19, há riscos, mas existe também uma oportunidade de se pensar o fim do encarceramento em massa a partir de um diálogo com as necessidades sociais e coletivas, dando visibilidade ao universo da privação de liberdade e seus diversos problemas. Nesse sentido, Anitua disse ver espaço até mesmo para reduzir o uso da prisão em vez de se pensar em alternativas.

Citou que um dos aspectos trazidos pela pandemia da Covid-19 foi a potencialização do uso da tecnologia. O painalista relatou como, em muitos casos, a tecnologia foi utilizada para proporcionar contato entre as pessoas privadas de liberdade e sua família, uma vez que não podiam se encontrar em razão das medidas de isolamento social. Por outro lado, destacou o potencial da tecnologia como alternativa à prisão, contribuindo para o combate a um dos principais problemas do encarceramento em massa: a superlotação, que gera diversas violações de direitos fundamentais principalmente nos países da América do Sul.

Sobre a última observação, Anitua abriu um parêntese em sua fala para destacar que em muitos países (citou Estados Unidos, Portugal, Espanha, nações da Grã-Bretanha, alguns países do Caribe e o Chile) houve uma desaceleração do encarceramento em massa a partir da crise econômica de 2008. Ele apontou que os Estados Unidos continuam sendo o que mais encarcera, porém em um ritmo bem menor do que visto na década de 1990. Segundo o painalista, essas alterações políticas foram realizadas até mesmo por governos de forte discurso punitivista, principalmente por razões orçamentárias, visto que possuíam outras prioridades que não o dispêndio de recursos com a construção de mais presídios – outras razões relacionadas por Anitua foram o reconhecimento da

ineficácia da “guerra às drogas” nestes países e a flexibilização de punições antes severas aos chamados crimes de rua.

Todavia, o professor lembra que esse movimento de redução de pessoas presas não ocorreu na maioria dos países da América do Sul, razão pela qual nestas localidades a superlotação ainda é um grave e persistente problema – a ponto de o Supremo Tribunal Federal (STF) ter reconhecido o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro, na ADPF nº 347, em 2015; enquanto o governo argentino declarou uma emergência penitenciária em 2019. Com a pandemia da Covid-19, essas questões já persistentes há vários anos exigiram a tomada de iniciativas urgentes, devido ao modo e à velocidade de contágio da doença. Segundo Anitua, havia duas soluções: construir mais presídios para colocar essa população excedente ou liberar espaços nas prisões já existentes.

A primeira opção se mostrava inviável por razões humanitárias, bem como por motivações de natureza orçamentária, pois era preciso priorizar a alocação de recursos em serviços, infraestrutura e profissionais de saúde que atuassem no combate à pandemia, uma vez que isso atendia à população em geral – devendo incluir, obviamente, as pessoas privadas de liberdade. Portanto, restou como única solução possível a liberação de pessoas presas.

Nesse sentido, de acordo com o painalista, surgiu uma oportunidade aproveitada por muitos países, a de reduzir a população carcerária. O Irã, por exemplo, liberou 60% de sua população prisional sob argumentos de que não tinha recursos para garantir boas condições de saúde às pessoas presas. Alguns estados dos Estados Unidos possibilitaram, por meio de leis de anistia, mediante cumprimento parcial, antecipar o fim da execução da pena, conquistando números de liberdades importantes. A Argentina, seguindo esse mesmo modelo, também reduziu o número de pessoas presas, não por decisões políticas do Executivo ou Legislativo, mas pela atuação de juízes(as), os(as) quais tiveram que lidar com uma opinião pública essencialmente punitivista, segundo Anitua.

Tendo em vista a situação de risco de uma pessoa devido à idade ou a doenças pré-existentes, alguns(as) juízes(as) de instâncias inferiores, seguindo recomendações de tribunais superiores, passaram a conceder medidas alternativas para presos provisórios ou já condenados. Contudo, de acordo com o painalista, a opinião pública foi fortemente influenciada por setores da mídia e passaram a haver protestos contra aquelas poucas liberações que estavam sendo realizadas, levando juízes(as) a não mais conceder referidas medidas.

Anitua pontuou que não chega a ser uma novidade a atuação judicial como freio de controle do encarceramento em massa na Argentina. Em 2004, em um contexto de crescimento desenfreado do número de prisões, a Corte Suprema Argentina, sob a relatoria de Eugenio Raúl Zaffaroni, interpôs um habeas corpus coletivo para a população carcerária da província de Buenos Aires. Assim, foi indicado a diversas autoridades que deveriam encarcerar menos, fazendo menor uso da prisão preventiva, e facilitar a redução das penas por meio de educação, trabalho etc. Dessa forma, até 2010, houve um controle do encarceramento no país.

Para o painalista, não é de surpreender que o Judiciário assumisse esse papel, porque efetivamente, nestes 30 anos desde as Regras de Tóquio, os poderes judiciais têm sido os responsáveis por conter o aumento da população carcerária no mundo. Outro exemplo citado desse fenômeno foi a decisão da Corte Interamericana de Direi-

tos Humanos (Corte IDH) que, em novembro de 2018, expediu medidas provisórias a respeito do Brasil na questão do Instituto Penal Plácido de Sá. Na ocasião, determinou-se que o tempo de prisão cumprido em condições degradantes naquela localidade fosse contado em dobro (em 2021, o STJ confirmou a decisão monocrática do ministro Reynaldo Soares da Fonseca que, com base no Princípio da Fraternidade, determinou que toda a pena cumprida no local fosse computada em dobro e não apenas o tempo após a decisão da Corte IDH).

Anitua ainda relatou que o caso paradigmático sobre a atuação de juízes(as) na contenção do encarceramento em massa se deu perante o estado da Califórnia, maior encarcerador dos Estados Unidos. A Suprema Corte norte-americana obrigou o estado a controlar o encarceramento por meio de diversas medidas – penas alternativas, descriminalização de condutas menos graves, ações de ressocialização, destinação de recursos para projetos que trabalham questões de vulnerabilidade social etc. Entre as razões para a decisão, estão as questões humanitárias, bem como prioridades orçamentárias para outras ações que atendessem necessidades (saúde, educação, trabalho, lazer, cultura etc.) de toda a comunidade e não apenas à construção de novos presídios. Portanto, para Anitua, diante do medo de governantes de terem ônus político com a aplicação de medidas desencarceradoras, os(as) únicos(as) que possuem alguma capacidade para tomar essas iniciativas são os(as) atores/atrizes que não dependem da aprovação nas urnas, ou seja, os(as) integrantes da magistratura.

Retomando o cenário influenciado pela pandemia da Covid-19, o painalista citou que houve uma redução do número de prisões preventivas. Para ele, isso significa que alternativas que já existiam, mas não eram aplicadas, passaram a ser utilizadas, entre elas as tecnológicas. Nesse ponto, Anitua advertiu que essas medidas devem ser aplicadas sempre em substituição à prisão – e não em complemento – e que tornozeleiras eletrônicas, por exemplo, apenas podem ser usadas para casos graves e que apresentem riscos efetivos.

Para projetos presentes e futuros, o painalista citou que combater a superlotação é essencial. Nesse aspecto, fez uma analogia: quando é organizado um evento como um jogo de futebol ou um show, há uma preocupação em não se exceder a capacidade de público do local para garantir o bem-estar dos presentes, portanto, a mesma lógica deve ser levada para o ambiente prisional. É necessário, então, responder a perguntas como: qual política criminal será adotada? Caso seja necessário haver prisão, quais e quantos espaços estarão disponíveis e quantas pessoas privadas de liberdade poderão viver naquele espaço com respeito a seus direitos fundamentais? Faz-se necessária também a aplicação de penas alternativas e soluções não retributivas (que reparem ou sejam compensatórias).

Dessa forma, Anitua propôs que, assim como a catástrofe do nazismo obrigou a sociedade a repensar a prisão após 1945 – como já havia apontado no início de sua exposição –, a pandemia da Covid-19 pode abrir espaço para novos caminhos no combate ao encarceramento em massa. Segundo o painalista, para tanto é necessário pensar e agir estratégica e politicamente. Isso significa dialogar com toda a sociedade, admitindo que o discurso dominante atualmente indica que a punição é algo que funciona e é merecido por quem a recebe – de modo que argumentos que abordam violações de direitos de pessoas privadas de liberdade muitas vezes não surtem efeito de convencimento. Assim, o painalista recomendou falar-se do que chamou de “razões úteis”, ou seja, sobre o que afeta todas as pessoas – tanto as relacionadas aos privados de liberdade quanto o restante da população. Por

exemplo, citando o caso da pandemia da Covid-19, falar sobre o uso adequado de recursos por motivos orçamentários, deixando de gastar com prisões para investir em ações que sirvam às pessoas para satisfazer direitos. É demonstrar que a sociedade, como um todo, ganhará mais com a priorização de investimentos em saúde, educação, moradias etc. do que em uma política de encarceramento em massa que, em termos humanitários e utilitários, tem gerado apenas ineficiência, mais violência e sofrimento.

No fim de sua fala, Anitua afirmou saber que há riscos e a situação do encarceramento em massa pode, inclusive, piorar após a pandemia da Covid-19. Mas apontou que há também outras oportunidades e a História ainda vai ser escrita. Concluiu desejando que, balizados por parâmetros como os das Regras de Tóquio, possamos escrever essa História rumo a um caminho civilizatório, que concretize direitos e atenda às necessidades de todas as pessoas.

## **Especificidades do encarceramento em massa no Brasil**

Luanna Tomaz de Souza, professora da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (UFPA), teve a incumbência de comentar alguns aspectos da fala de Gabriel Anitua. Dentre eles, destacou: o fato de o encarceramento em massa ser um problema anterior à pandemia da Covid-19, agudizado por esta; a responsabilidade de diferentes setores para lidar com a temática, em especial a do Poder Judiciário em fazer a contenção de abusos punitivistas; e o quanto o caos pode ser, de fato, um espaço de rupturas e a importância de se mobilizar para realizar melhorias.

A professora também fez um alerta de que o discurso de alternativas penais não deve ser limitador, assim corre-se o perigo de se defender a ideia de que o sistema prisional pode ser sustentável desde que siga algumas regras mínimas. Para ela, porém, isso apenas amenizaria as violências e violações de direitos próprias da lógica da privação de liberdade. Nesse sentido, defendeu uma reflexão sobre esses imaginários e linguagens, ainda tão ligados à ideia de prisão, a fim de que sejam desenvolvidos horizontes que superem o modelo de privação de liberdade – o que, por sua vez, demanda a desconstrução de necessidades de castigo e punição e a de se usar a linguagem prisional mesmo quando supostamente substituída por outras lógicas.

Em diálogo com a fala de Anitua e com as Regras de Tóquio, a debatedora também procurou abordar especificidades da questão do encarceramento no Brasil. Avaliou o país muitas vezes alheio aos principais debates internacionais sobre o tema. Por exemplo, sobre a “política de guerras às drogas”, enquanto muitos países têm caminhado no sentido de reconhecer a falácia deste modelo e buscar alternativas, o Brasil, em geral, segue na contramão, endurecendo a política de drogas e sustentando em grande parte os delitos ligados a entorpecentes como forte elemento encarcerador. Souza, porém, destacou que o 3º Fonape constituía justamente um esforço no sentido de integrar o Brasil aos debates internacionais.

A debatedora também apontou a recusa de muitos setores do país à aplicação de medidas de desencarceramento, apesar de esta política ser recomendada pelas Regras de Tóquio há mais de 30 anos. Nesse sentido, vê-se no Brasil um forte apelo a discursos punitivistas populistas, que pedem mais prisões e contrariam ideias de defesa da Constituição como o próprio garantismo penal.

Souza sustentou a necessidade de se pensar a prisão aliada a outras dinâmicas de opressão, como gênero e raça. Citou estudos que evidenciam o maior acesso às penas alternativas no Brasil por pessoas brancas do que por pessoas negras, demonstrando uma divisão racial. Apontou também a resistência de juízes(as) de instâncias inferiores em aplicar o entendimento dos tribunais superiores a respeito da prisão domiciliar para mães e as indicações da Recomendação CNJ nº 62, de 17 de março de 2020, sobre a Covid e o risco à saúde para o sistema prisional, mesmo diante de uma crise sanitária e humanitária sem precedentes. Considerou esses desafios como decorrentes das culturas judicial e social presentes no país, que alimentam a lógica da prisão. Para o desmantelamento de tais culturas, recomendou treinamentos e capacitações de profissionais do sistema de justiça e, especialmente, no âmbito universitário, com investimentos em ensino e pesquisa de modo a fortalecer a educação em direitos humanos.

A debatedora atentou que um dos objetivos fundamentais das Regras de Tóquio é promover o envolvimento e a participação da sociedade civil nos processos da execução penal. Contudo, em sentido oposto, o Brasil apresenta um cenário em que Conselhos da Comunidade, Conselhos de Segurança Pública e Conselhos Penitenciários apresentam grandes dificuldades em muitos estados. Assim, ressaltou a necessidade de fortalecimento de mecanismos de controle social, exaltando o trabalho realizado pelas Frentes pelo desencarceramento, as quais precisam ser consideradas parceiras nessa construção de alternativas ao sistema prisional.

Souza pontuou ainda que não é possível falar em superlotação sem tratar de superencarceramento, termo entendido como a promulgação de políticas e medidas que fomentam e potencializam a realização de prisões. Por isso, chamou toda a sociedade para discutir sobre responsabilidades e medidas complexas de enfrentamento a esse problema: não apenas ações despenalizadoras, entre elas a reforma do sistema de crimes; mas também desencarceradoras, relacionadas à reforma do sistema de penas e ao ambiente carcerário. Também listou as prisões provisórias como um dos principais problemas do Brasil. Isso porque, apesar de esforços envidados – como a Lei das Cautelares (Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011), as audiências de custódia e outras medidas do CNJ –, o país segue com um número muito elevado de pessoas privadas de liberdade sem julgamento definitivo.

Por fim, destacou que a natureza de morte do sistema penitenciário precisa ser cada vez mais evidenciada. Para a debatedora, as pessoas não entendem que a prisão no Brasil é um espaço de produção de violência, com alarmantes números de suicídio e tortura. Assim, é preciso comunicar para a sociedade o que envolve o sistema prisional e questionar por quais motivos continuamos reproduzindo esse modelo – o que será essencial para efetivamente construir alternativas viáveis no contexto do país.

No encerramento do painel, o ministro Reynaldo Soares da Fonseca agradeceu ao painalista Gabriel Anitua e à debatedora Luanna Tomaz. O mediador ressaltou a oportunidade que o encontro proporcionou de trazer problemas à tona, mas também de se pensar em possibilidades e soluções. Afirmou que o debate e o diálogo são os



caminhos corretos para a mudança do imaginário social e para a construção de uma sociedade livre, justa, fraterna e solidária.

### 2.3. Painel 1: Panorama Internacional sobre políticas criminais e alternativas ao encarceramento



Data: 29 de setembro de 2021, das 9:00 às 10:45

- **Mediação:** **Maurício Stegemann Dieter**, advogado e professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

#### Painelistas:

- **Kittipong Kittayarak**, conselheiro do Instituto de Justiça da Tailândia;
- **Sarah Malotane Henkeman**, pesquisadora e praticante independente de conflitos e justiça social (África do Sul);
- **Miguel Sarre**, professor de direito no Instituto Tecnológico Autônomo do México (ITAM);
- **Dirk van Zyl Smit**, professor emérito de Direito Penal Comparado e Internacional da Universidade de Nottingham (Inglaterra). Foi responsável pela elaboração do Manual de Princípios Básicos e Práticas Promissoras sobre Alternativas à Prisão – UNODC



Lançamento da tradução em português do Manual de Princípios Básicos e Práticas Promissoras sobre Alternativas à Prisão - UNODC

O mediador do painel, Maurício Dieter, professor da Faculdade de Direito da USP, iniciou o encontro destacando o lançamento da tradução para o português do *Manual de Princípios Básicos e Práticas Promissoras sobre Alternativas à Prisão*, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, do UNODC. Também exaltou a participação na mesa do responsável pela elaboração da publicação, professor Dirk van Zyl Smit. Segundo Dieter, a tradução é bastante pertinente, considerando a urgente necessidade existente no Brasil de se pensar não só em

penas alternativas, mas também em alternativas à pena. O objetivo do CNJ é que o Manual seja divulgado ao máximo e lido por profissionais do Ministério Público, do Poder Judiciário, da Defensoria Pública, advogadas(os), legisladoras(es) e integrantes do Poder Executivo responsáveis pelo sistema prisional. O Manual está gratuitamente disponível na página de [publicações do Programa Fazendo Justiça](#).

Dieter ainda se propôs a contextualizar o painel: apontou que o Brasil passa por um momento de profunda reflexão sobre o seu sistema carcerário, o qual, ele apontou, é frequentemente descrito como o maior crime contra a humanidade em curso no país. Lembrou que pouco antes da pandemia da Covid-19, o Brasil acumulava quase 800 mil pessoas privadas de liberdade e teve declarado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, um Estado de Coisas Inconstitucional de seu sistema prisional.

Afirmou, também, que esse é um possível ponto de partida para a reflexão sobre a insustentabilidade da manutenção do sistema carcerário brasileiro, cujo vertiginoso crescimento nas últimas décadas demonstra que a quantidade de pessoas presas é, a longo prazo, uma escolha política. Dessa maneira, o professor frisou que é um imperativo ético a aplicação das medidas alternativas ao cumprimento da pena no regime fechado – forma mais grave de execução da condenação no Brasil.

O mediador pontuou que as alternativas penais obrigam o abandono de um sistema que já acumula 100 anos de fracasso; e que a redução drástica e urgente da prisão processual é outro tema que exige participação ativa de integrantes da magistratura brasileira. Destacou que, nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem apostado na regulamentação das audiências de custódia, para que a apresentação do preso constitua principalmente um momento de proteção de garantias e perspectiva de liberdade – ou diminuição urgente das hipóteses de prisão preventiva. Disse também que, em matéria de política criminal, é fundamental pensar que alternativas à pena ou penas alternativas são o fim de um processo que deve ser tratado no início. Para ele, é urgente que o Brasil pense: I) a impossibilidade de execução de regime fechado para as hipóteses de furto e II) a descriminalização da produção, distribuição e comércio de drogas no país, especialmente porque o crescimento da população prisional no Brasil está diretamente conectado à Lei de Drogas (Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006), a qual criou uma determinação forte para o encarceramento em massa.

## **“Guerra às drogas”, encarceramento em massa e alternativas: a experiência da Tailândia**

Kittipong Kittayarak, conselheiro do Instituto de Justiça da Tailândia, falou sobre a reforma do sistema criminal realizada em seu país, cujos altos níveis de encarceramento estão historicamente ligados ao modelo de “guerra às drogas” – expressão que pode ser entendida como a escolha estatal por lidar com as questões de substâncias entorpecentes por meio de políticas de segurança pública punitivas, calcadas em ações policiais os-

tensivas, direito penal (criminalização do uso, produção, distribuição e comércio de drogas ilícitas, por exemplo) e direito penitenciário (prisão como resposta a essas situações).

O painalista afirmou que a pandemia da Covid-19 chamou a atenção para a necessidade urgente de amenizar os problemas crônicos da superlotação carcerária. Mais do que isso, desafiou a humanidade a pensar profundamente sobre o propósito da prisão, quem será preso e por que, bem como a considerar formas mais eficazes de responsabilizar e reabilitar as pessoas. Todavia, Kittayarak frisou que, muito antes da pandemia, a maioria das prisões em todo o mundo já enfrentava o problema da superlotação.

A Tailândia, país usado como exemplo, experimentou especialmente a partir de 1996 um exponencial aumento do número de pessoas presas, devido ao endurecimento da política de drogas. Este rigor se deu em decorrência da expansão do mercado de metanfetaminas no Sudeste Asiático nas últimas décadas, com a fabricação e uso de drogas sintéticas, de modo que vários países da região continuam a implementar políticas punitivas relacionadas a esse tema. Em 2001, quando mais de 70% da população prisional do país estava encarcerada por delitos relacionados às drogas – sendo grande parte dessas pessoas dependentes químicos e não traficantes –, Kittayarak foi nomeado diretor-geral do Departamento de Liberdade Condicional da Tailândia para administrar um programa que visava a reduzir a superlotação das prisões.

Em 2002, foi realizada uma grande reforma da justiça criminal do país, com a introdução de programas de tratamento da toxicodependência sob a administração do Departamento de Liberdade Condicional. Assim, aqueles que passassem por um tratamento da dependência química teriam as acusações criminais contra si retiradas. Também foi estabelecida uma rede de justiça comunitária em toda a Tailândia que segundo o painalista, desempenhou um papel crucial na consolidação de toxicodependentes que participavam desses programas, acompanhando-os e apoiando-os após o tratamento. Paralelo a essas medidas, o governo tailandês promoveu uma campanha para conscientizar a população de que o público-alvo da iniciativa era composto por pessoas viciadas em drogas e não por traficantes, tratando-se, portanto, de uma questão de saúde pública e não de direito penal.

De acordo com Kittayarak, graças a essa série de ações, houve uma queda significativa na população carcerária entre 2003 e 2006. Dentre os fatores de sucesso, o painalista destacou a diminuição do envolvimento da polícia e do sistema de justiça quando as pessoas, na verdade, demandavam apoios especializados de saúde e da comunidade, em vez de medidas punitivas.

No entanto, após 2006, a população carcerária voltou a aumentar. O painalista pontuou que a explicação para essa tendência ascendente é bastante complexa e multidimensional. Dentre os motivos, elencou a falta de esforço contínuo para melhorar a lei, deixando sua aplicação para a polícia. Também foram causas a descontinuidade das campanhas de conscientização da população, a falta de financiamento adequado para os centros de reabilitação e a ausência de coordenação efetiva entre órgãos governamentais. Em 2021, segundo o painalista, cerca de 82% das pessoas privadas de liberdade respondiam por crimes relacionados a drogas.

Como resposta a esses retrocessos, Kittayarak citou a tramitação do novo código de narcóticos da Tailândia, o qual enfatiza medidas de prevenção, reabilitação e punições menos severas. A nova lei também traz

critérios para distinguir usuários de drogas de traficantes, proibindo presunções antes realizadas e obrigando que as circunstâncias e características de cada situação sejam avaliadas no caso concreto. O painalista destacou a necessidade de novas campanhas informativas à população, para demonstrar que as alternativas penais são mais eficazes na resolução do problema do que o encarceramento. Também exaltou um interesse crescente por práticas de mediação e de justiça restaurativa, especialmente no contexto da justiça juvenil e nos casos de família. O palestrante ainda reforçou a importância de se garantir o papel das comunidades na concepção e implementação de penas não privativas de liberdade, por meio do apoio às pessoas que cometeram infrações, para que cumpram as medidas estabelecidas.

Em sua fala, Kittayarak também chamou a atenção para o crescimento alarmante do encarceramento de mulheres no mundo a partir de 2000 e para a necessidade do uso de alternativas penais considerando questões de gênero. Apontou que a maioria das presas respondem a delitos não violentos e que, na Tailândia, mais de 80% da população feminina privada de liberdade é acusada de crimes ligados às drogas. Destacou que o impacto do encarceramento feminino vai muito além das próprias mulheres, atingindo seus filhos e famílias em geral. Sobre o tema, ainda ressaltou que as Regras de Tóquio e as Regras de Bangkok das Nações Unidas colocam grande ênfase no aspecto de gênero no uso de medidas alternativas; e que, em 2020, o Instituto de Justiça da Tailândia apoiou o UNODC no desenvolvimento de um kit de ferramentas sobre medidas não privativas de liberdade relacionadas ao gênero (*Toolkit on GENDER-RESPONSIVE non-custodial measures*), com orientações para profissionais que atuam com a temática.

## **Processos históricos precisam ser considerados para a construção de justiça e de sociedades igualitárias**

A pesquisadora e praticante independente de abordagem de conflitos e justiça social Sarah Malotane Henkeman contou que, ao ser convidada para o Fonape 2021, recebeu sugestões de temas que poderia abordar, tais como: a relação entre violência invisível, violência visível e aprisionamento de pessoas; como fazer da justiça criminal um espaço de construção da paz em sociedades desiguais, onde a criminalização do outro é rotina; o trauma dentro da comunidade e do preso; ou tratar de um caso emblemático e dar um panorama de como foi sua trajetória como pacifista na luta por uma sociedade igualitária na África do Sul. Ao final, a exposição da painalista sul-africana acabou por contemplar, de algum modo, todos esses tópicos.

Para tratar de todos esses temas, Henkeman anunciou que adotaria uma perspectiva transdisciplinar. Ou seja, que utilizaria a lente acadêmica conjuntamente com todo o conhecimento que possui por ser uma pessoa estruturalmente oprimida, bem como faria uso de ideias de diversas disciplinas para tentar entender um problema por diferentes ângulos; e que falaria como uma praticante de construção de paz, que se encontra em uma sociedade ainda profundamente desigual. Essa postura, explicou a painalista, foi adotada porque, quando se organiza o pensamento por disciplinas compartimentadas, muitas coisas caem entre as rachaduras. Portanto, o objetivo

é que construtores de paz utilizem uma abordagem transdisciplinar para tentar escavar estes elementos escondidos, pois em muitas vezes eles são encobertos pelos movimentos de negação. Assim, a painelista convidou as pessoas que participavam do Fonape 2021 a, como se estivessem lado a lado em um teatro, tentar agir o mais gentilmente possível para falar com outros humanos como humanos, e a olhar para os problemas não como dificuldades na relação entre elas, mas como uma questão projetada em uma tela.

Nesse percurso, Henkeman afirmou que a criminalização é um ato profundamente político e questionou: se o Estado de Direito é sobre ordem e controle, como sabemos quem está sendo ordenado e controlado? Na sequência, disse que uma resposta para essa pergunta pode vir das estatísticas das prisões. Citando a África do Sul, relatou que mesmo em tempos democráticos, o que se vê são os descendentes de pessoas colonizadas, oprimidas e escravizadas desproporcionalmente representados no sistema de justiça criminal e, particularmente, nas prisões. Isso levou a painelista a fazer outra indagação: devemos falar sobre alternativas às prisões ou sobre um mundo em que essas prisões existem e pessoas específicas estão sendo mantidas encarceradas?

Henkeman citou Oliver Tambo, um dos líderes do Congresso Nacional Africano (NCA) na luta contra o apartheid, que dizia que as leis do regime de segregação racial vigente de 1948 até o início dos anos 1990 na África do Sul transformaram inúmeras pessoas inocentes em criminosas. Citou ainda Winnie Mandela, também ativista contra o apartheid, que foi presa e torturada por combater as leis injustas do regime. Segundo a painelista, os exemplos demonstram que a moralidade, sua legalidade e as leis existentes servem à ordem política do dia.

A pesquisadora lembrou que o apartheid, de 1948 até seu fim, foi condenado pela ONU, que por meio de sua Assembleia Geral definiu o regime como um crime contra a humanidade. Com a volta da democracia à África do Sul, foi criada a Comissão de Verdade e Reconciliação para dar início à reconstrução da nação; e estabeleceu-se a possibilidade de anistia condicional para os perpetradores de graves violações de direitos humanos. Os interessados poderiam requerer a anistia por quaisquer atos, omissões ou ofensas associadas a objetivos políticos cometidos entre 1960 e 1994.

Portanto, indicou Henkeman, em nível maior, houve anistia para aqueles que cometeram ou se beneficiaram do crime contra a humanidade; contudo, em nível menor, aqueles que foram vítimas das violências e das consequências históricas do apartheid – ou seus descendentes – continuam sofrendo os mais diversos tipos de prejuízos, como a criminalização da negritude até os dias de hoje, já que pessoas negras compõem a maior porcentagem de indivíduos nas prisões.

Segundo a pesquisadora, isso ocorre porque o crime é definido no direito penal de forma individualizada, visto como um problema pessoal. Assim, não são considerados os processos históricos e estruturais que permeiam a trajetória de vida da pessoa e que levam àquelas situações de conflito classificadas como delituosas. Ou seja, a lógica da criminalização desvia questões estruturais para o âmbito pessoal. A painelista disse ainda que, para determinados grupos, o passado ainda está muito presente e ela, como pessoa negra, sabe que vai morrer estruturalmente oprimida. A partir desse raciocínio, fez mais um questionamento: considerando que esse encarceramento em massa está relacionado à questão colonial e descendentes de pessoas oprimidas e escravizadas são desproporcionalmente representados nas prisões, atualmente, por que esses indivíduos criminalizados são con-

siderados os únicos responsáveis pelos delitos se, no mais alto nível, a ONU proclama que um crime (apartheid) contra a humanidade – e, de certa forma, contra essas pessoas – foi cometido?

Porque, reforçou Henkeman, as consequências do apartheid para os(as) descendentes de pessoas colonizadas, oprimidas e escravizadas hoje se multiplicam em pobreza e desemprego em massa, fome, humilhações, menor expectativa de vida, alta mortalidade infantil, violência física, taxa de homicídios, entre outros. Todavia, segundo ela, muitos acadêmicos, legisladores, autoridades e atores do sistema de justiça preferem adotar uma postura de negação desses fatos, apenas olhando para o ato do indivíduo e esquecendo sobre o que estruturalmente o moldou. Isso faz com que, paradoxalmente, muitas vezes os grupos oprimidos que denunciam as violências invisíveis e estruturais sejam acusados de radicalismo.

Henkeman vê como solução a construção de sociedades mais igualitárias, para isso, é imprescindível o reconhecimento dos processos históricos. A painelistas sugeriu, por exemplo, que a ONU aponte a desigualdade socioeconômica como um crime contra a humanidade, e que isso seja tratado no mais alto nível, para que todas as sociedades possam ser afetadas pelo tema, lidando assim com a individualização dos processos de criminalização.

A afirmação final da painelistas foi de que há um conceito muito difundido de paz como a ausência de violência. Ela, porém, prefere seguir uma linha proposta pelo pesquisador norueguês de paz e conflitos Johan Vincent Galtung, para quem paz é a presença de todas as formas de justiça. E, de acordo com Henkeman, essa presença de todas as formas de justiça requer um compromisso vitalício, pois o objetivo é que ninguém tenha que conviver com qualquer tipo de violência, incluindo as estruturais e históricas. Por isso, ela se comprometeu a seguir denunciando todas as violências invisíveis, não para ofender ninguém, mas para, como afirmou no início da fala, convidar as pessoas a se sentarem lado a lado, verem em uma tela os problemas existentes e atuarem para resolvê-los.

## **Respeito a direitos fundamentais nas prisões e o seu impacto no desencarceramento**

Miguel Sarre, professor de direito do Instituto Tecnológico Autônomo do México, defendeu uma maior racionalidade no uso da prisão, para evitar abusos, garantir direitos fundamentais e, ao mesmo tempo, incentivar o desencarceramento. O professor estruturou sua fala no 3º Fonape em três conceitos: o primeiro deles, em concordância com painelistas anteriores, foi o de que a superpopulação nas prisões não é algo natural e inevitável, mas sim uma calamidade política, que significa maus tratos ou tortura e resulta da ação de agentes do Estado, responsáveis pela manutenção de políticas de encarceramento em massa e de precarização dos locais de privação de liberdade.

Em segundo lugar, relatou que, a partir da reforma realizada em 2016, a legislação mexicana optou por não mais utilizar conceitos como “corrigir”, “readaptar”, “regenerar” ou “transformar”, relacionados às penas do sistema

de justiça. O objetivo da mudança, de acordo com o painalista, foi separar o aspecto jurídico (que prevê a prisão como uma das consequências retributivas a uma infração penal) do aspecto pessoal do indivíduo (de liberdade, de convicções éticas, de consciência), que é abarcado pelo sistema criminal. Além disso, contou que essas alterações foram possíveis graças à participação nos debates legislativos de familiares de pessoas impactadas pelo sistema de execução penal, convencendo os(as) congressistas de que a ideia de usar a prisão como forma de evitar a reincidência era um disparate. Isso porque, segundo Sarre, a repetição de condutas delituosas por um indivíduo não guardaria relação com o sistema prisional – este teria como função responsabilizar penalmente a pessoa que cometeu um crime perante a sociedade e a vítima; ao mesmo tempo, deveria respeitar os direitos do imputado, de forma que a pena não se tornasse um abuso. Trata-se, portanto, de uma visão da pena como função retributiva, de responsabilização penal, desde que feita com respeito aos direitos humanos – como posteriormente observou o mediador Maurício Dieter.

A terceira ideia trabalhada por Sarre em sua exposição diz respeito à importância da distinção entre processo e sistema de execução penais. Para o professor, apesar de essas áreas serem estreitamente conectadas, a diferenciação é essencial para se ter uma visão correta do que cabe e do que deve ser exigido de cada uma delas. Assim, por meio dessas distinções, segundo o painalista, é possível questionar a condenação de uma pessoa no âmbito do processo penal, sem que isso impeça a área da execução de dar cumprimento à pena, tratando o imputado com dignidade e respeito.

Nesse sentido, Sarre apontou que a lei mexicana sobre execução penal confere legitimidade processual perante o juízo de execução, aos familiares da pessoa privada de liberdade – faculdade que eles não possuem no processo penal. De acordo com o painalista, fazendo referência ao professor argentino radicado no México Juan Morey, caminha-se para uma judicialização da execução penal que, paradoxalmente, pode ser uma das soluções para a existência de menos prisões.

O raciocínio é que, por meio da judicialização da execução penal, pode-se chegar a uma prisão com mecanismos eficazes para garantir direitos fundamentais (como alimentação adequada, segurança pessoal, serviços etc.) às pessoas presas, o que configura uma política pública cara. Isso constitui, então, um incentivo efetivo para que a prisão seja menos utilizada como política criminal, pois gerará apoio político para que legisladores parem de criminalizar desproporcionalmente atos que deveriam estar no âmbito da consciência das liberdades e das convicções éticas – como o uso pessoal de drogas. Nesse cenário, segundo o professor, o direito penal seria de fato aplicado apenas para os atos mais graves envolvendo violência. Sarre ainda explicou que o efetivo controle judicial é essencial para se chegar a esse cenário. Assim, concluiu questionando se a justiça mexicana estará preparada para levar a nova lei nacional de execução penal até suas últimas consequências.

## **Alternativas penais: um desafio diferente em cada localidade**

Em 2005, o professor Dirk van Zyl Smit assumiu a missão de redigir o *Manual de Princípios Básicos e Práticas Promissoras sobre Alternativas ao Encarceramento*, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes

– UNODC. Passados 16 anos, por ocasião do lançamento da tradução em português da publicação no 3º Fonape, o professor emérito da Universidade de Nottingham teve a oportunidade de rememorar o processo de escrita e refletir sobre desafios que persistem na temática.

Smit relatou que o Manual foi escrito não apenas para uso acadêmico, mas principalmente para profissionais atuantes nos sistemas de justiça, a fim de melhorar e mudar práticas e alternativas penais no mundo inteiro, considerando que o tema se aplica a sociedades muito diferentes.

O professor também afirmou que retomar a leitura do Manual para o 3º Fonape o fez pensar sobre o que escreveria de forma diferente se fosse trabalhar na publicação atualmente. A respeito da questão do encarceramento e das medidas não privativas de liberdade para mulheres, o painalista considerou que, posteriormente à publicação original do Manual, as Regras de Bangkok das Nações Unidas (2010) foram um grande avanço. Por outro lado, observou que não foram devidamente abordadas as questões de raça; Smit lembrou que há na obra um tópico sobre categorias especiais (crianças, infratores da legislação antidrogas, doença mental, mulheres e grupos representados em excesso, os quais abrangem indígenas e estrangeiros), mas não se deteve sobre a excessiva criminalização da população negra. Como exemplo do racismo no sistema de justiça, em sua fala relatou uma situação dos Estados Unidos em que usuários ou traficantes de drogas foram condenados de maneiras muito diferentes, a depender do tipo de cocaína com que foram detidos: se fosse crack, que era mais utilizado por pessoas negras, a pena seria dez vezes maior do que a aplicada aos flagrados fazendo uso ou tráfico de cocaína em pó, mais associada a pessoas não-negras.

Ao falar novamente sobre os propósitos do Manual, Smit disse ter ficado comovido com a exposição em que Sarah Henkeman explicou como o crime realmente precisa ser entendido em termos de igualdade e processos históricos. Observou, porém, que em uma perspectiva pragmática, também é preciso questionar: o que podemos fazer no sistema de justiça criminal para ajudar? De acordo com o professor, em primeiro lugar, a resposta é que não se pode acabar com as prisões imediatamente. E em segundo lugar que, considerando essa informação e a de que todos os países do mundo têm um sistema prisional, faz-se necessário pensar em caminhos para a temática.

O professor leu um trecho inicial do Manual, em que se relacionam direitos humanos e privação de liberdade, destacando que a implementação de alternativas efetivas ao encarceramento reduziria a superlotação e tornaria mais fácil administrar as prisões, de forma a permitir que os Estados cumprissem a obrigação básica para com as pessoas presas sob seus cuidados. Segundo Smit, esse foi o tom adotado na publicação para pensar em possibilidades que funcionassem na prática, assumindo a posição de que não é fácil reduzir a população carcerária.

A partir desse quadro, o professor apontou como constatação essencial o fato de que nem todas as medidas alternativas funcionam da mesma forma em todos os sistemas. Portanto, segundo Smit, a melhor maneira de usar o manual é vê-lo como um guia sobre o que pode ser feito. Mas é preciso ter cuidado e, por isso, em cada capítulo são apresentadas alternativas penais, seguidas de motivos pelos quais elas podem dar errado.

O professor citou a temática da descriminalização e apresentou exemplos dessa política que deram certo (na África do Sul, resultando em menos encarceramento, principalmente de mulheres negras, de pessoas que importavam bebidas antes considerada ilícitas) e que tiveram efeito contrário (na Austrália, onde houve mais prisões



relacionadas à embriaguez em público depois da descriminalização, já que a polícia passou a prender sem precisar se preocupar com a continuidade do processo). De qualquer forma, seja qual for a medida alternativa, Smit apontou que há limitações e é preciso estar atento(a) a isso.

O painalista destacou que alternativas penais demandam infraestrutura, motivo pelo qual as questões orçamentárias sempre se apresentam como desafios. Uma sugestão do professor para esse tema é que o custo de manter pessoas presas antes do julgamento não deve ser proveniente do orçamento do sistema prisional, mas sim da polícia, o que, segundo ele, racionalizaria o uso abusivo de detenções.

Smit ainda chamou a atenção para o último capítulo do Manual, intitulado “Em direção a uma estratégia coerente”, que traz o caso da Finlândia como exemplo de país que reduziu pela metade sua população carcerária de forma relativamente rápida. Colaboraram para isso diversos fatores: a) vontade política (superando o tabu de que se falar sobre desencarceramento é politicamente oneroso); b) desenvolvimento de uma estratégia consistente, compreendendo descriminalização de condutas e uso de alternativas penais; e c) diálogo com a imprensa para controlar o “sensacionalismo” e “populismo penal” midiáticos, grandes responsáveis por fomentar o medo público que, na maioria das vezes, é infundado.

Assim, afirma-se que o último capítulo do Manual sugere a combinação de: conhecimento consistente das autoridades, baseado em informações a respeito da diversidade de atividades da justiça criminal, envolvendo a prisão e suas alternativas, bem como sobre as características da população carcerária; vontade política para a realização das mudanças necessárias; reforma legislativa; destinação de recursos para infraestrutura das alternativas penais; cuidados com a ampliação da rede, evitando que a inserção de medidas comunitárias aumente o controle penal do Estado em vez de reduzi-lo; monitoramento a longo prazo das ações relacionadas às alternativas penais e ao desencarceramento.

Por fim, Smit falou sobre o papel do Poder Judiciário na redução do encarceramento. O painalista disse que, em termos gerais, acha uma ideia excelente integrantes da magistratura desempenhando esse papel, desde que tomem os devidos cuidados para não ficar próximos(as) demais do sistema penitenciário a ponto de não poderem julgar as condições prisionais e os direitos das pessoas presas de forma independente. Para o painalista, o pior sistema possível é aquele em que os(as) promotores(as) possuem discricionariedade excessiva para enviar pessoas para as prisões. Como exemplo, citou o *plea bargain* (barganha de acusação) utilizado nos EUA e um dos motivos que fazem do país norte-americano um dos que mais encarceram no mundo. Em resumo de sua visão, o professor disse que, em tese e com os devidos cuidados, é importante que juízes(as) atuem com uma perspectiva sensível ao encarceramento em massa, pois devem saber bem o que estão fazendo quando mandam alguém para a prisão.

## 2.4. Sala Temática 1 - Prestação de serviço à comunidade, penas pecuniárias e outras medidas comunitárias: desafios para a substituição ao encarceramento, com responsabilização e respeito aos direitos fundamentais



Data: 29 de setembro de 2021, das 11:00 às 12:30

- **Mediação:** **Talles Andrade**, coordenador-adjunto do Programa Fazendo Justiça CNJ/PNUD

### Painelistas:

- **Joanna Weiss**, cofundadora e codiretora do Fines and Fees Justice Center (EUA), um centro nacional de defesa, informação e colaboração para acabar com a imposição injusta e prejudicial e a execução de multas e taxas;
- **Juan Sebastián Hernández Moreno**, investigador na área do Sistema Judiciário do Centro de Estudos de Direito, Justiça e Sociedade Dejusticia (Colômbia);
- **Geder Gomes**, desembargador no Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA)

Com uma longa trajetória de trabalho com alternativas penais, Talles Andrade, atual coordenador-adjunto do Programa Fazendo Justiça e mediador do encontro, ressaltou que a temática sempre despertou grandes desafios. Dentre eles, a necessidade de superação da visão deturpada que a sociedade brasileira tem das alternativas penais como sinônimo de impunidade ou pena insuficiente.

Por um outro lado, apontou Andrade, há o desafio de fazer com que essas modalidades de alternativas penais possam superar os paradigmas do etiquetamento e do controle penal, da punição e da estigmatização. Assim, surge uma discussão sobre como trazer sentido para essas modalidades de alternativas penais, questão frequentemente enfrentada pelas Centrais Integradas de Alternativas Penais e pelos Poderes Judiciário e Executivo. Trata-se de uma pauta que toca a sociedade como um todo. Por isso a importância desta sala temática, responsável por proporcionar diálogo entre experiências internacionais e nacionais sobre esses desafios.

Talles Andrade também convidou as pessoas participantes a conhecerem os manuais de alternativas penais, de audiência de custódia e de monitoração eletrônica que, produzidos pelo Programa Fazendo Justiça, trazem importantes reflexões críticas sobre a implementação dessas políticas e, em especial, apontam caminhos concre-

tos a partir de práticas desenvolvidas nos estados. Estes manuais estão gratuitamente disponíveis na página de [publicações do Programa Fazendo Justiça](#).

## O perigoso uso de taxas e multas pelo sistema criminal

Joanna Weiss, cofundadora e codiretora do Fines and Fees Justice Center, participou do 3º Fonape compartilhando experiências da realidade dos Estados Unidos (EUA) para ajudar a repensar a utilização de penas pecuniárias pelo sistema de justiça criminal. Segundo ela, foi um episódio de violência policial na cidade de Ferguson, Missouri (EUA), que fez com que se descobrissem outros graves problemas envolvendo o uso abusivo da cobrança de multas e taxas por entes públicos no local.

De acordo com a painelistas, após o incidente em questão, que resultou na morte de Michael Brown pela polícia, a cidade de Ferguson foi palco de diversos protestos da população, não apenas contra a violência dos agentes de segurança contra pessoas negras, mas também por outras questões. Em decorrência do episódio, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos investigou a polícia de Ferguson e descobriu que esta, ligada à prefeitura e ao sistema de justiça, estava sendo usada para emitir cada vez mais multas, aplicadas pelos(as) promotores(as) e pelo Judiciário para aumentar a receita da cidade – e do próprio sistema de justiça.

As multas eram altas e muitas pessoas não conseguiam pagá-las, levando os tribunais a usarem práticas de fiscalização cada vez mais agressivas. De acordo com a painelistas, foi-se percebendo que esse era um problema existente em todo o país, principalmente em alguns estados do sul e Nova York. O motivo é que estes locais têm tribunais municipais, os quais acabavam incentivados a julgar mais casos e a aplicar mais multas com vistas ao aumento de receitas. Neste ponto de sua exposição, Weiss explicou que multas são sanções monetárias impostas como punição por violação da lei penal ou civil nos EUA. Já as taxas pagas podem ser utilizadas para financiar o próprio sistema de justiça ou outros serviços governamentais.

Feito esse apontamento, a painelistas citou diversas consequências de multas e taxas nos EUA, como a suspensão de carteira de motorista; julgamentos civis contra devedores(as), prejudicando seus créditos e levando à penhora de salários; perda de direito ao voto; prisão direta ou liberdade condicional. De acordo com Weiss, este cenário gera uma série de problemas, entre eles: a dependência de multas e taxas como uma fonte de receita insustentável e pouco confiável, de modo que é necessário que ocorram mais infrações para equilibrar o orçamento; ineficiência, pois a maioria dos devedores são indigentes ou de classe baixa, não possuindo dinheiro para pagá-las – o que, por sua vez, faz com que o Poder Público aplique táticas cada vez mais drásticas para tentar receber o dinheiro; fomenta incentivos perversos para os tribunais e a aplicação da lei; exacerba disparidades raciais no sistema criminal devido à natureza do policiamento nos EUA, em que pessoas não brancas são desproporcionalmente paradas, acusadas e multadas, e, pela demografia da pobreza, também são menos propensas a pagar. Assim, em cada etapa do processo, essas disparidades raciais aumentam o problema, e o ônus das multas e taxas recai muito pesadamente sobre pessoas não brancas; a dependência de multas e taxas reduz a segurança pública e prende comunidades de baixa renda e negras em um ciclo interminável de punição e pobreza.

Aprofundando as consequências do uso problemático de multas e taxas pelo sistema criminal. Segundo ela, um estudo no estado do Alabama demonstrou que oito em cada dez pessoas abandonaram necessidades básicas (como aluguel, alimentação, assistência médica e até pensão alimentícia) para pagar suas multas e taxas. Metade das pessoas disse ter sido presa em algum momento por não pagar multas e taxas; cerca de 45% das pessoas pesquisadas perderam suas carteiras de motorista porque não podiam pagar; 38% dos entrevistados nessa pesquisa admitiram que cometeram outro crime para pagar sua dívida de multa; e para as pessoas que deviam uma infração de baixa gravidade, cerca de uma em cada cinco admitiu ter cometido um delito mais grave para pagar suas multas de trânsito.

De acordo com Weiss, outros estudos também evidenciaram que, em muitos locais, para se cobrar multas e taxas, estava se gastando tanto ou mais do que o valor arrecadado. Além disso, retirar as pessoas do mercado de trabalho regular e deixá-las mais vulneráveis ao encarceramento é extremamente caro e contraproducente para a economia. Também foi verificado que quanto mais dependente de multas e taxas, menos capaz o sistema jurídico criminal era de lidar com questões de segurança pública. Isso porque, quando se usa a polícia, promotores(as), tribunais e a aplicação da lei como centros geradores de receita e cobradores de dívidas, fica mais difícil que eles sejam eficientes para resolver problemas reais de segurança pública que estão afetando a comunidade. Somam-se a isso muitos casos recentes de homens e mulheres negros, que foram baleados pela polícia, violência que muitas vezes acontece durante “batidas” de trânsito, já que, pelo racismo estrutural, são recorrentes em comunidades de não brancos.

Perante esse cenário extremamente grave, Weiss afirmou que a boa notícia é que tem se consolidado nos EUA um entendimento suprapartidário sobre a necessidade de mudanças, concretizadas por uma série de ações. Segundo a painelistas, cerca de 20 estados pararam de suspender licenças por multas e taxas não pagas. Destacou também a discussão de uma lei nacional para incentivar os estados a pararem de utilizar tais políticas, prevendo-se mecanismos de compensação; há tribunais trabalhando com promotores(as) para restabelecer licenças e perdoar dívidas antigas, para que as pessoas possam voltar a dirigir. Há também procuradores(as) distritais em todo o país que se recusam a processar esses casos, porque entendem que dirigir irregularmente quando a licença está suspensa por falta de pagamento é uma questão de pobreza e não de perigo para a segurança pública.

Em outro âmbito, a painelistas contou sobre os esforços para definir a capacidade de alguém para pagar multas e taxas, em geral, os critérios consideram que as multas devem ser proporcionais tanto à gravidade da ofensa quanto à capacidade de pagamento de uma pessoa. Também foram estabelecidas presunções de pobreza capazes de fazer com que as multas sejam reduzidas ao valor mínimo absoluto permitido por lei (por exemplo, pessoas que recebem alguma assistência pública ou estão internadas em uma instituição de saúde mental).

Ainda tem-se buscado possibilidades de substituição de multas por prestação de serviços à comunidade. Este movimento é acompanhado por uma tentativa de mudança da definição de prestação de serviços à comunidade, saindo da ideia da imposição de trabalhos vexatórios e inapropriados para atividades que tenham relação direta com o comportamento que levou à violação da lei. Por último, a painelistas citou o estabelecimento de um prazo de prescrição para dívidas muito antigas.

## Alternativas penais: caminho para reduzir o encarceramento e a prática de crimes

Juan Sebastián Hernández Moreno, investigador do Centro de Estudos de Direito, Justiça e Sociedade – Dejusticia, da Colômbia, deixou registrada qual seria a mensagem principal de sua fala no 3º Fonape: as alternativas penais são uma oportunidade não apenas para resolver a crise carcerária na América Latina, como também para que os Estados enfrentem o crime de uma forma mais efetiva do que a proporcionada pelo encarceramento em massa, reduzindo de fato a prática de infrações penais nas comunidades. Por isso, disse ser necessário apoiar projetos e iniciativas que ampliem o leque de medidas alternativas e que resolvam as causas subjacentes do crime, criando um sistema penal mais humano.

Contudo, para se atingir esses objetivos, Moreno elencou uma série de obstáculos a serem superados. Antes, porém, contextualizou as alternativas ao encarceramento, sob o argumento de que esses instrumentos devem ser avaliados na medida em que cumprem sua finalidade, que, por sua vez, corresponde à forma de privação de liberdade.

Nesse sentido, citou três modalidades de privação de liberdade: a) privação preventiva cautelar da liberdade, cujas medidas alternativas buscam assegurar o comparecimento do arguido ao processo penal; b) privação de liberdade corretiva punitiva, cuja finalidade fundamental é a ressocialização, objetivo também buscado por suas penas alternativas, mas sem recorrerem ao encarceramento; e c) privação reabilitadora, que opera fundamentalmente sobre pessoas inimputáveis.

Na sequência, listou tipos de penas alternativas à prisão: a) penas alternativas: estipuladas diretamente pela legislação em ordenamento jurídico, como a criação de penas para determinado tipo de conduta; b) alternativas “totais”: utilização de penas alternativas em crimes nos quais, de acordo com a legislação, inicialmente a punição seria prisão, quando determinados requisitos forem atendidos (por exemplo, a suspensão condicional da pena); e c) alternativas “parciais”: que substituem apenas parte da pena de prisão, enquanto a outra deve ser cumprida em regime de privação de liberdade (por exemplo, liberdade condicional).

Para fechar a parte introdutória de sua fala, Moreno abordou as medidas alternativas de acordo com o tipo de intervenção penal que oferecem ao imputado: a) alternativas econômicas, como multa ou indenização financeira para a vítima, fazendo referência aos riscos e perigos expostos na fala que o antecedeu – da pesquisadora Joana Weiss; b) alternativas de vigilância, pelas quais o sistema penal cria mecanismos para assegurar que o condenado cumprirá determinadas condições, por exemplo, a liberdade condicional; c) alternativas comunitárias, caracterizadas como medidas alternativas à prisão, que impõem obrigações ou atividades na comunidade, não rompendo os laços sociais do imputado. Nesse tipo de medida, segundo o painalista, encontram-se trabalhos comunitários, cursos educacionais e práticas restaurativas. São comuns em esquemas de justiça transicional; e d) alternativas terapêuticas, como tratamentos de toxicodependência.

A partir desses conceitos, Moreno tratou da crise carcerária que afeta países da América Latina. Com dados principalmente da Colômbia, mostrou um aumento acelerado da população carcerária, fator responsável pela deterioração das condições carcerárias a ponto de o sistema prisional entrar em colapso e não conseguir garantir condições humanas para a população privada de liberdade – o que levou o Tribunal Constitucional colombiano a declarar o Estado de Coisas Inconstitucional das prisões do país em 1998, 2013 e 2015. O painalista citou que, na declaração de 2015, o Tribunal Constitucional apontou que a crise se deu pela forma com que o Estado tratou sua política penitenciária, contrariando as normas constitucionais que deveriam reger o exercício da responsabilização criminal.

Para completar esse quadro, Moreno afirmou que as condições sociais criminógenas também se mantêm, uma vez que o sistema prisional não responde às imposições, por exemplo, da desigualdade estrutural e da vulnerabilidade social que geram conflitos sociais.

Dentre as causas que levaram à inconstitucionalidade da política penitenciária colombiana, Moreno citou a natureza reativa da política criminal frente aos fenômenos midiáticos que pedem mais punição – e que os(as) legisladores(as) atendem com mais tipos criminalizantes e penas maiores. Também anotou que a política criminal foi subordinada à ideia de que privar as pessoas da liberdade é a única forma de gerar segurança para a sociedade. Perante todos esses problemas, Moreno afirmou ser necessário analisar as vantagens e os riscos das penas alternativas, bem como considerá-las mecanismos úteis para superar a crise carcerária que a região enfrenta. Tratou com mais ênfase das medidas comunitárias cuja finalidade seja a ressocialização do imputado sem a exigência de prisão. Perante a subordinação que a política criminal teve nos últimos anos à política de segurança, o advogado fez a ressalva de que as penas comunitárias não são formas de proporcionar segurança cidadã à população e que sua finalidade fundamental deve ser a ressocialização do imputado.

Também pontuou que as penas comunitárias são menos custosas do que a prisão, ajudando a priorizar e racionalizar o uso de recursos no sistema penal – de modo que até mesmo possa sobrar dinheiro para garantir condições mais salubres de sobrevivência nas penitenciárias. Além disso, as medidas alternativas evitam a estigmatização produzida pelo encarceramento e o rompimento dos vínculos sociais do imputado com a comunidade. Por outro lado, as desvantagens consistem no risco de afetar direitos de privacidade, cruzar a linha tênue entre trabalhos comunitários e degradantes, aprofundar os efeitos gerados pela intervenção criminal e que podem favorecer a reincidência, e ocupar o lugar de formas mais benéficas de responsabilização para o condenado, em vez de substituir o uso da pena privativa de liberdade.

Moreno tratou ainda dos tipos de obstáculos para o sucesso da política de alternativas penais. Os obstáculos legais tratam de normativas que impõem condições demasiadamente rígidas para o acesso às alternativas penais (por exemplo, medidas destinadas apenas a crimes com penas muito baixas); obstáculos institucionais, consistentes na falta de infraestrutura institucional para que medidas alternativas sejam viáveis – o que se deve ao alto dispêndio de recursos com as prisões, faltando investimento nas medidas alternativas; por fim, os obstáculos culturais, que, de acordo com o painalista, talvez sejam os mais complexos de se enfrentar, pois se expandem por várias frentes: a) na oposição de setores políticos às penas alternativas, por considerá-las sinônimo de impunidade;

b) na cultura punitivista, que orienta a atuação de numerosos(as) operadores(as) do direito, fazendo com que deixem de aplicar as penas alternativas; c) na percepção errônea de impunidade das(os) cidadãs(os), que não veem as alternativas penais como uma sanção real; e d) na subordinação da justiça criminal à política de segurança.

Apesar de todas essas dificuldades, Moreno disse que as penas alternativas à prisão são profundamente necessárias na América Latina, e sua implementação deve seguir três objetivos fundamentais: I) buscar a adequação constitucional da política criminal, de modo que seja realmente uma expressão dos princípios constitucionais do direito penal, como o da necessidade e da *ultima ratio*, II) superação da violação de direitos nos presídios da região por meio das alternativas penais, as quais permitem reduzir a população carcerária e facilitar a garantia dos direitos fundamentais aos presos; III) abandonar as ideias de pena como vingança ou responsável por segurança cidadã, materializando suas finalidades de ressocialização da pessoa e de prevenção da reincidência.

Finalizou sua fala questionando se a atual política criminal dos países da América Latina está realmente cumprindo seu propósito, que não é exilar indivíduos da sociedade, mas corrigir o comportamento de pessoas que, por um motivo ou outro, cometeram crimes, porém ainda são cidadãs e possuem o direito de viver em sociedade.

## **Impactos da pandemia da Covid-19 nas alternativas penais**

Geder Gomes, desembargador no Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA), iniciou sua fala no 3º Fonape exaltando a possibilidade de discutir a temática das alternativas penais, oportunidade, segundo ele, cada vez mais rara no Brasil. De acordo com o painalista, a conjuntura não é favorável a esse debate, e o CNJ se apresenta como um dos poucos espaços no qual ainda é possível se discutir um direito penal progressista e humano, que busca efetivamente o resultado da ressocialização.

Em sua exposição, o desembargador apresentou dados sobre o sistema prisional brasileiro nas últimas décadas, mostrando o aumento dos números de tipos penais e de pessoas privadas de liberdade. Segundo ele, isso expressa a política criminal que o Brasil empreendeu nos últimos 30 anos, com base na ampliação do controle penal e dos recursos dispendidos, para se chegar a um resultado praticamente ineficaz e ineficiente com relação ao que se propõe a partir da Constituição e de outras normativas.

Nesse resgate histórico, o painalista apontou que a Constituição de 1988 trouxe avanços como a proteção da dignidade da pessoa humana, a proibição de tratamento desumano e degradante e de penas cruéis. Lembrou que, logo na sequência, foram elaboradas a Lei dos Juizados Especiais Criminais (Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995) e a Lei das Penas Alternativas (Lei nº 9.714, de 25 de novembro de 1998), estabelecendo-se dois módulos distintos de política criminal no país: um voltado para os crimes graves, tendo a prisão como resposta principal; e outro, ao menos do ponto de vista normativo, destinado a enfrentar os crimes leves e médios, com base nas ideias de intervenção mínima, humanização da pena e a utilização clássica das alternativas penais.

Nesse sentido, de acordo com Gomes, o cenário se tornou ainda mais promissor com a criação, em 2000, do Programa Nacional de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas, executado pela Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (Cenapa). Este programa trouxe o desenho de uma metodologia própria inter e multidisciplinar. Também houve a criação de uma comissão nacional sobre a temática com representantes em todos os estados e provenientes de diversas áreas, inclusive não jurídicas, realizando intersecção útil para a execução penal; houve ampliação de investimento na política por meio de resoluções do próprio Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP); realização de congressos temáticos e capacitação de equipes técnicas para acompanhamento das alternativas penais. Foram criadas Varas Especializadas em Execução de Penas e Medidas Alternativas distintas das Varas de Execução Penal, a fim de não misturar a prisão com as alternativas penais. Também foram estruturadas mais de 250 Centrais de Alternativas Penais, unidades dotadas de profissionais de diversas áreas, onde se acompanhava o cumprimento da pena de medida alternativa.

O painelista afirmou que essa política teve seu apogeu entre 2010 e 2012, com indicadores de quase 600 mil pessoas cumprindo penas e medidas alternativas no país, que, à época, possuía cerca 500 mil presos. Gomes também apontou que números da época demonstravam que o custo de uma alternativa penal cumprida no Brasil era dez vezes menor do que o custo da execução de uma pena de prisão, bem como os índices de retorno ao sistema criminal da pessoa que cumpria medida alternativa compreendia de 6% a 12% dos casos, perante 40% a 70% dos que eram totalmente privados de liberdade.

Contudo, por volta de 2013, iniciou-se uma mudança de paradigma em desfavor das alternativas penais. O programa nacional possuía um convênio inicial do Ministério da Justiça com os estados, mas a ideia era que esses desenvolvessem suas próprias práticas, com seus recursos e estruturas, o que aconteceu de forma tímida. Assim, o painelista pontuou que o cenário das alternativas penais foi se enfraquecendo no país – como principais dificuldades na temática, o desembargador citou certa resistência muito própria do sistema de justiça e da sociedade; a falta de estrutura para fiscalização do cumprimento; e a monitoração das alternativas penais.

Para Gomes, o ponto mais crítico se deu com a pandemia da Covid-19, que causou impactos profundos na execução de penas alternativas. Apontou que uma das principais e corretas medidas para o combate à pandemia foi o isolamento, o qual, porém, impediu o convívio social em meio aberto, cerne do cumprimento das penas alternativas – especialmente das principais modalidades executadas no Brasil, a saber, a prestação de serviço e a prestação pecuniária, que é convertida na maioria dos casos em prestação de outra natureza.

A Recomendação CNJ nº 62, de 17 de março de 2020, orientou Tribunais e integrantes da magistratura sobre a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pela Covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. Uma das orientações foi a de juízes(as) da execução de penas considerarem a suspensão temporária do dever de apresentação regular em juízo (art. 5º, V). Além disso, houve a suspensão das atividades presenciais no sistema de justiça, que passou a atuar virtualmente. Segundo Gomes, essas medidas sanitárias foram de fato necessárias e acertadas, mas, involuntariamente, criaram uma estagnação no cumprimento de penas alternativas e revelaram os limites da realização de uma execução virtual.



Dentre eles, a falta de interoperabilidade dos sistemas do Ministério Público, da magistratura e da própria rede constituída para o cumprimento da pena alternativa. De acordo com Gomes, não há um diálogo fácil entre esses sistemas virtuais, bem como a própria rede – composta por hospitais, escolas, ONGs etc. – muitas vezes sofre com a falta de recursos digitais. Conforme o painalista, isso criou dificuldades para a possibilidade de ver o indivíduo que estava cumprindo pena, vez que ele se recolhia para não fazer o cumprimento presencial em função da pandemia e, na modalidade virtual, acabava “sumindo” em decorrência das dificuldades citadas.

Outra questão, segundo Gomes, é que a própria suspensão do cumprimento da pena colocada na Recomendação CNJ nº 62/2020 se tornou uma discricionariedade dos(as) juízes(as), que poderiam concedê-la ou não. Portanto, a pessoa que teria direito ao cumprimento das medidas alternativas – e que, obviamente, não deu causa ao problema da pandemia – é a grande prejudicada, sofrendo um comprometimento nas ideias de ressocialização e reinserção no mercado de trabalho. Passa-se, ainda, a ideia de que a pena virou impunidade geral, em razão dessa inércia que o sistema sofre por circunstâncias e desestruturação que são próprias dele.

Para o futuro, Gomes vê um cenário preocupante em decorrência dos seguintes efeitos: os atuais altos índices de desemprego geram descumprimento de medida, já que muitas vezes a pessoa pode não ter recursos para cumpri-la (por exemplo: falta de dinheiro para transporte). Com o cenário de miséria, ocorre um aumento dos índices de violência e, como consequência, se tem novamente a ideia de descrédito do sistema de cumprimento alternativo de penas. Além disso, o palestrante também se disse preocupado com a desarticulação de conselhos que atuam na temática das alternativas penais e da participação da sociedade civil em geral. Retrocessos em relação à política do indulto que, segundo ele, praticamente não tem sido concedido nos últimos anos, ficando restrito a algumas situações que envolvem apenas agentes de forças de segurança, também inspiram receio.

Esses fatores podem fazer com que, mais uma vez, recaiam sobre o sistema de justiça cobranças por responsabilidades que não são suas. E, nesse movimento, prevê-se que novamente crescerão os pedidos por mais punição e encarceramento. Portanto, para o painalista, é necessário dissociar a ideia de que prisão e punição significam justiça, assim como a de que pena é sinônimo de sofrimento. Por fim, terminou citando uma frase do pensador uruguaio Eduardo Galeano: “triste é um país que sacrifica a ideia de justiça no altar da segurança.”

## 2.5. Sala Temática 2 – Violência doméstica, masculinidades e alternativas ao encarceramento



Data: 29 de setembro de 2021, das 11:00 às 12:30

- **Mediação:** *Adriana Alves dos Santos Cruz*, juíza federal do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2)

### Painelistas:

- **Tania Reneaum Panszi**, secretária-executiva da Comissão Interamericana;
- **Felipe Lattanzio**, coordenador do Instituto Albam (MG);
- **Juliana Silva Freitas**, juíza no Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP)

Na abertura do encontro, a juíza federal Adriana Alves dos Santos Cruz, do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2), responsável pela mediação, afirmou que a mesa trataria de dois problemas centrais na política criminal brasileira: a) a violência contra a mulher, incluindo as dificuldades e desafios de todo o sistema de proteção para implementar e dar efetividade à Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006); e b) a questão do encarceramento pelo viés das limitações da pena privativa de liberdade, em termos de ressocialização e de prevenção especial (ideia de que a pessoa envolvida naquele evento criminoso não volte a praticar delitos) no âmbito doméstico e familiar.

### Visões feministas sobre o uso do direito penal e os riscos de mais encarceramento

A secretária-executiva da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), Tania Reneaum Panszi, deixou expresso que o tema do painel era necessariamente atravessado pelos feminismos. Por isso, apresentou diferentes visões feministas sobre a utilização do direito penal como instrumento de combate à violência de gênero.

Uma primeira posição defende o uso do direito penal como ferramenta de combate à violência contra a mulher. Essa corrente argumenta que, durante muitos anos, o sistema penal pouco representou os interesses das mulheres (por exemplo, certos países puniam mais severamente o roubo de um animal do que uma violência sexu-

al contra a mulher). Portanto, a existência de sanções penais para violências de gênero dá um sinal simbólico de que a integridade e a vida das mulheres importam para o Estado. Além disso, sinaliza aos operadores do direito que crimes cometidos contra a mulher não se restringem à esfera privada, mas possuem um caráter público, perante o qual esses agentes têm a obrigação de agir.

A segunda posição diz ser positivo haver tipos criminais relacionados à violência contra a mulher, mas que de forma alguma essa pode ser a única política, pois o direito e o sistema penais não são os canais adequados para dar solução a um problema profundamente social. É importante considerar que o direito penal encarna uma instituição extremamente patriarcal, cujo objetivo, desde a sua criação, tem sido a sanção do autor em vez da proteção da vítima. De acordo com essa posição do feminismo, o uso do sistema penal para denunciar atos de violência contra a mulher legitima uma instituição que, em si, é discriminatória, sob a falácia da objetividade e da imparcialidade. Essa corrente feminista, então, aponta a necessidade de não só haver tipos criminais, mas também de sempre se revisar como o sistema penal está trabalhando para proteger verdadeiramente as mulheres.

A painelistas pontuou que essa visão patriarcal impressa no sistema penal faz com que grande parte dos processos de violência doméstica dependa basicamente da palavra da vítima, não se empreendendo esforços em outros tipos de investigação. Isso acaba sendo prejudicial, principalmente no caso de mulheres que não querem dar sequência ao processo por não se sentirem protegidas ou pela sanção penal não ser necessariamente a que elas queriam ao apresentar a denúncia.

Esse foi outro aspecto trazido por Panszi, a partir de suas pesquisas: a resposta mais comum das mulheres vítimas de violência doméstica sobre o encaminhamento que esperam da situação é que os maridos as deixem em paz. Dessa forma, quase nenhuma delas deseja que os companheiros sejam enviados para a prisão. Assim, quando o sistema penal oferece apenas a alternativa punitiva, coloca a mulher em uma situação complexa.

Diante dessas diferentes visões feministas, Tania Reneaum Panszi disse ser válido revisar estudos da criminologia feminista anglo-saxã e espanhola para compreender as relações da mulher com o sistema penal e a busca por proteção, a qual não é necessariamente oferecida por acusações criminais, prisão ou aumento das penas punitivas.

Nesse sentido, a painelistas chamou a atenção para o uso abusivo das prisões preventivas como problema estrutural no sistema interamericano, visto que é solução incapaz de resolver a questão da violência doméstica. Além disso, segundo ela, o encarceramento gera inúmeros problemas, tais como impactos negativos e o “etiquetamento” (ou seja, estigmatizar o indivíduo como criminoso) das pessoas em maior situação de vulnerabilidade, que têm menor poder social, político e econômico.

Como alternativa a esse cenário, surgem outras perspectivas de abordagem de conflitos, como práticas de justiça restaurativa, mediação e conciliação. Todavia, essas também são bastante discutíveis e problematizadas na área de violência doméstica por, muitas vezes, pressuporem interação entre vítima e agressor, relação que envolve desequilíbrio de poder e riscos de segurança para a vida das mulheres.

Para Panszi, todas essas complexidades fazem com que seja sempre necessário questionar se o sistema penal e o aumento das penas são o caminho mais adequado para a proteção da vida das mulheres; mas também indagar se mecanismos alternativos, como mediação e conciliação, podem ser adequados para resolver a violência de gênero. Para a painelistas, o caminho é olhar a melhor forma de empoderar as mulheres para que saiam do ciclo de violência.

De acordo com a palestrante, a Comissão Interamericana acredita que são necessárias medidas abrangentes, holísticas e transformadoras, que ultrapassem o poder punitivo do Estado e que garantam efetivamente o direito das mulheres a viverem uma vida livre de violência. E é por isso que os programas e ações de prevenção da violência, especialmente por parte do Estado, são tão importantes e devem ter seus próprios orçamentos, processos de avaliação e mecanismos participativos na criação de políticas públicas.

Segundo Panszi, as políticas de combate à violência contra a mulher devem se expandir para além do sistema de justiça, perpassando os campos da educação e da saúde, e implementar medidas para modificar as condições estruturais. A Comissão Interamericana destaca o dever de os Estados adotarem marcos legislativos e políticas públicas multissetoriais, multifacetados, com perspectiva de gênero e que tenham qualidades interseccionais. Assim, quanto à atuação do sistema penal, deve-se sempre pensar que tem alcance limitado, cabendo avaliar como pode constituir um modelo de proteção às mulheres vítimas de violência, analisando caso a caso.

## **Grupos reflexivos de gênero: terceira via no combate à violência doméstica**

O psicólogo e coordenador do Instituto Albam (MG), Felipe Lattanzio, se propôs a falar de uma terceira via para a intervenção com a violência de gênero que não o encarceramento ou as práticas de mediação e conciliação: os grupos reflexivos de gênero, intervenções para as quais homens que cometeram algum tipo de violência contra a mulher seriam obrigatoriamente encaminhados para cumprimento de alternativas penais.

Para contextualizar a proposta, falou sobre a relação entre masculinidade e violência. De acordo com Lattanzio, os homens, em geral, fazem uso da violência tanto como forma de resolução de conflitos quanto como constituição da própria identidade masculina (no sentido de tentar se afastar de tudo que esteja relacionado a figuras femininas ou homossexuais). Dentre as consequências perversas de tais comportamentos, estão os fatos de que os homens são as maiores vítimas de homicídios no Brasil, bem como não se previnem em questões de saúde.

Assim, vê-se os homens acorrentados a papéis estereotipados, ainda que em um lugar de dominação na hierarquia de gênero. Lattanzio advertiu que essa constatação não significa vitimizar os homens dentro de ideias binárias. O que se busca é entender a complexidade que um desenho de uma intervenção precisa ter, para poder tocar nas mudanças necessárias na identidade dos homens, a fim de se combater as violências de gênero.

É nesse ponto que entram as masculinidades, tema estudado desde a década de 1970 e que congrega teorias de gênero, teorias feministas e estudos antropológicos sobre corpo, saúde masculina, paternidade e uma

série de outros assuntos. As masculinidades, então, ajudam a entender os motivos pelos quais ocorrem as violências de gênero, proporcionam perspectivas multidimensionais e possibilitam pensar em intervenções adequadas.

No que tange às metodologias para lidar com a violência de gênero, Lattanzio apontou que intervenções unicamente punitivas não são capazes de gerar, nos homens, o nível adequado de responsabilização sobre o ato cometido para significar uma menor chance de reincidência a médio e longo prazo. Para o painalista, é preciso que haja um movimento de responsabilização do homem autor de violência, o que se mostra bastante difícil em virtude dos “escudos” que os próprios indivíduos criam em torno de si.

Assim, segundo Lattanzio, alcançar e conseguir tocar campos sensíveis da masculinidade são objetivos muito difíceis e que exigem intervenções prolongadas. Para ele, os grupos reflexivos surgem como uma das perspectivas metodológicas capazes de atingir referido objetivo, encontros em espaços seguros que trazem a reflexão sobre características da masculinidade, de gênero e de escolhas pela violência como resolução de conflitos a esses homens. São grupos que têm tradição desde a década de 1970, iniciados principalmente no Canadá, na Espanha e nos Estados Unidos.

Recomenda-se um mínimo de 16 encontros, para os quais os homens são encaminhados obrigatoriamente e convidados a se colocar de forma responsabilizante sobre o ato que cometeram. Para tanto, é necessária uma perspectiva multidimensional que trate questões de identidade, educativas, comportamentais e emocionais.

O painalista chamou a atenção para o fato de que, em geral, o estar em grupo com outros homens jamais é acompanhado de falar de problemas, expor angústias e gerar experiências de socialização masculina; pelo contrário, busca-se sempre contar vantagens, piadas e demonstrar provas de força. Já os grupos reflexivos convidam os homens a se colocar em um lugar de vulnerabilidade, mas que, ao mesmo tempo, exige uma perspectiva que deixa de lado o caráter vitimizante (de acharem que são “vítimas” das mulheres por terem sido denunciadas pela violência cometida) e assume responsabilidades. Ou seja, esse processo trabalha a responsabilização, com mudança de paradigmas de gênero e busca tocar em questões identitárias.

Houve também diferenciação entre grupos reflexivos e grupos que têm um viés mais educativo, baseados em palestras e aulas. Apesar de terem também um componente educativo, os grupos reflexivos exigem que os homens sejam atores nesse processo, de modo que se fala em uma aprendizagem mais próxima de um viés paulofreireano.

Dentre as características essenciais dos grupos reflexivos, Lattanzio listou: a) importância do encaminhamento obrigatório dos homens para os grupos reflexivos; b) duração do grupo suficiente para que esse processo de responsabilização possa ocorrer; e c) coordenação do grupo por um homem e uma mulher, dada pelo lugar simbólico da mulher na coordenação do grupo e entendendo essa lógica da responsabilização como um objetivo difícil de ser atingido.

Já como desafios para os grupos reflexivos no Brasil, o painalista elencou: I) fomento a modelos metodológicos multidimensionais capazes de trabalhar a diversidade de fatores que contribuem para que a violência aconteça; II) proposição de critérios metodológicos mínimos, que sigam modelos já consolidados e prezem

pelo objetivo de reduzir as violências de gênero e fazer com que esses homens não as cometam novamente; III) acompanhamento e avaliação dessas intervenções, com a construção de indicadores e fomento à pesquisa; IV) diante da proliferação do assunto no país, é importante se atentar para que coordenadoras(es) de grupos tenham formações sólidas, envolvendo temas como teoria de grupos, teorias feministas, teorias de gênero, perspectivas interseccionais, entre outros; V) fomento para que essas intervenções sejam o mais precoces possível, inclusive em caráter primário conjunto com a área da educação; VI) fomento à integração à rede de proteção social, pois não há como uma intervenção ser exitosa sem que haja uma interação com a rede, considerando as particularidades de cada localidade; VII) sustentabilidade das práticas: poderes Executivo e Judiciário, além do Legislativo por meio da elaboração de normas, devem prever orçamentos de execução continuada e de expansão dessas intervenções nos municípios do interior. Isso também se deve dar com financiamento de organizações privadas, como ONGs que atuam no tema; e VIII) o Judiciário pode ser um parceiro importante, tomando os cuidados éticos para sua equipe não confundir a atuação ordinária com o papel de executora dos grupos reflexivos.

## **Perspectiva interseccional para proteção dos direitos das mulheres**

Juliana Silva Freitas atua como juíza substituta no Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), com competência cumulativa em temas que se relacionam à violência de gênero, além de pesquisar o assunto em âmbito acadêmico. Foi com base nessa experiência que a painelistra iniciou sua fala no 3º Fonape afirmando que a violência doméstica e familiar é o principal obstáculo ao exercício de direitos fundamentais pelas mulheres. Segundo ela, a violência de gênero impede e dificulta não só o exercício de liberdades, mas também o acesso a direitos sociais, atravancando a superação de desigualdades materiais que operam com recorte de gênero.

Freitas compartilhou números sobre a violência de gênero no Brasil – quinto país do mundo onde mais se matam mulheres –, relatando o aumento de casos durante a pandemia da Covid-19. Também apontou inconsistências e imprecisões em dados sobre feminicídios, as quais, segundo ela, surgem no momento do registro policial da ocorrência e classificação do delito, que deveria ser distinguido e separado do homicídio comum. De acordo com a juíza, esta situação aponta para a necessidade de se incorporar uma perspectiva de gênero no sistema de segurança pública, por meio da aplicação das diretrizes nacionais para investigação e classificação de feminicídios.

A painelistra ressaltou que existe uma vertente ainda mais desafiadora nos índices de violência doméstica: aquela que mostra um impacto desproporcional sobre mulheres negras e indígenas, desafiando os mecanismos de aplicação da Lei Maria da Penha e de acesso igualitário à justiça. Destacou que o aspecto das desigualdades e da sobreposição de opressões (interseccionalidade) é uma questão latente, mas que ainda não está suficientemente visibilizada no debate sobre as estratégias normativas e institucionais de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher.

De acordo com Freitas, existem razões que levam a concluir que, quando se fala em violência contra a mulher sem se fazer qualquer referência às suas condições concretas de vida e existência, entende-se que essa

mulher, a priori, é branca. Isso gera diversos efeitos, entre eles a referida falta de mecanismos para cuidado das especificidades de raça e classe, resultando em situações como: I) de acordo com o Mapa da Violência 2015, de 2003 a 2013, houve um aumento de 54% dos homicídios de mulheres negras, enquanto o de mulheres brancas caiu 9,8%; II) segundo o Atlas da Violência 2021, de 2009 a 2019, percebeu-se um aumento de 2% nos homicídios de mulheres negras e, no mesmo período, os de mulheres não negras caiu 26,9%; e III) a maioria das situações que integram a chamada cifra oculta das mortes letais por violência de gênero (aqueles casos em que não se chega a uma classificação como feminicídio ou a uma identificação da autoria desses crimes) são de óbitos de mulheres negras.

Portanto, como apontou a painelistas, há uma convergência discriminatória e letal dessas estatísticas e dos atravessamentos de gênero e raça, pelos quais as mulheres negras são mais atingidas pela violência de gênero e mais afetadas por uma perspectiva punitivista alicerçada pelo racismo. Portanto, se observa que a legislação protetiva desacompanhada de um recorte interseccional é insuficiente para conter o impacto desproporcional da opressão, que atua de modo específico sobre grupos atravessados por outras vulnerabilidades como raça, classe, de geração e espaciais.

Junta-se a isso um desafio de acesso à justiça, considerando os dados que mostram que a maioria das vítimas de feminicídio não possuíam medidas protetivas, surgem questões sobre como viabilizar o requerimento de urgente dessas medidas; como franquear o acesso às instituições e aos instrumentos por meio dos quais serão requerida; como simplificar as formas pelas quais uma mulher pode comunicar a violência e; como imprimir celeridade e efetividade na resposta diante da comunicação. Esses questionamentos remetem imediatamente às instituições de segurança pública, principais canais de comunicação nos casos de violência doméstica.

Nesse ponto, a painelistas citou como experiência exitosa a Patrulha Maria da Penha, como um indicativo de que a atuação do policiamento ostensivo diminui os casos de descumprimento de medida protetiva, conferindo uma maior efetividade a esses instrumentos na sua finalidade cautelar, que é evitar um novo episódio de violência.

Freitas, porém, faz a ressalva de que essas experiências não são suficientes para se considerar todas as mulheres protegidas de maneira igualitária. Isso porque não se pode ignorar a constatação de que mulheres negras e indígenas potencialmente encontram menos amparo nas instituições de segurança e nos serviços da rede de proteção.

Conforme apontou a painelistas, esse entendimento exige uma consideração do histórico da relação das populações negra e indígena com as instituições de segurança no Brasil, marcada pela opressão e pelo encarceramento, seus corpos historicamente não têm sido considerados alvos preferenciais de proteção. Para a juíza, todavia, é urgente garantir a integridade de vítimas de violência doméstica, cujas principais portas de acolhida costumam ser as delegacias de polícia civil.

Desta forma, Freitas apontou a necessidade de criação de formações que abordem perspectivas de gênero e raça para profissionais das instituições de segurança e do sistema de justiça, sem causar prejuízos às oportunidades de acesso das mulheres que não precisam necessariamente por tais instâncias. Ou seja, que haja uma ampliação das portas de acesso à justiça, considerando as peculiaridades locais. Para tanto, as redes de proteção,

por meio dos seus serviços socioassistenciais e de saúde, são fundamentais. Isso porque sustentam relação com a comunidade e trazem a possibilidade de uma busca ativa, além de uma melhor tradução dos encaminhamentos para cada mulher.

Foi apontado, ainda, o grande potencial de instrumentos implementados por mudanças legislativas recentes: o Formulário Nacional de Avaliação de Risco a ser aplicado na mulher vítima de violência doméstica e familiar, instituído pela Lei nº 14.149, de 5 de maio de 2021; e as medidas protetivas de comparecimento do autor de violência a programas de recuperação e reeducação, além do acompanhamento psicossocial deste autor de violência, introduzidas na Lei Maria da Penha pela Lei nº 13.984, de 3 de abril de 2020.

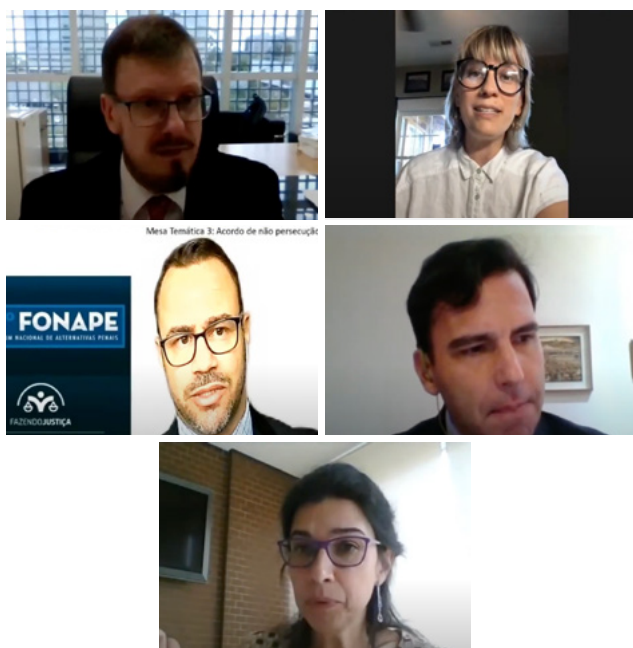
Segundo a painelistas, com a aplicação do formulário de avaliação de risco e a consulta à vítima sobre quais medidas ela deseja requerer, tais inserções de autores de violência em grupos reflexivos e em acompanhamento psicossocial podem surgir como manifestações de vontade da mulher. Configura-se, assim, um elemento de participação ativa daquelas que serão as protagonistas do próprio processo de superação do ciclo da violência.

No tocante à atuação do Judiciário, Freitas destacou a importância da aplicação de critérios para o julgamento com perspectiva de gênero, que entendam a existência de assimetrias históricas marcadas por gênero, raça e por outras vulnerabilidades, como espaciais, de idade e geração, considerando que determinados instrumentos normativos podem atuar para mitigar tais desigualdades. Esse tipo de julgamento, então, ao considerar que existem estereótipos de gênero e raça e como estes operam na realidade, reconhece, valida e dá crédito às experiências de vida de mulheres negras, trans, indígenas, mulheres em situação de vulnerabilidade etc.

Freitas deixou, por fim, uma problematização: a maior ênfase geralmente dada aos aspectos punitivos, a insistência no paralelismo entre as medidas protetivas de urgência e as formas penais diante da Lei Maria da Penha, confrontando o seu viés protetivo e preventivo, não representam, ainda que de forma inconsciente, uma verdadeira resistência do meio social e do meio jurídico.



## 2.6. Sala Temática 3 - Justiça negociada e o acordo de não persecução penal no Brasil



Data: 29 de setembro de 2021, das 11:00 às 12:30

- **Mediação: Luciano André Losekann**, desembargador integrante da 3ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS)

### Painelistas:

- **Rebecca Shaeffer**, diretora jurídica da Unidade das Américas da International Fair Trials, organização que trabalha pela proteção dos direitos humanos por meio da defesa dos direitos processuais penais;
- **Antônio Suxberger**, promotor de justiça do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT);
- **Marcos Paulo Dutra**, defensor público na Defensoria Pública do Rio de Janeiro;
- **Katia Herminia Roncada**, juíza federal na Seção Judiciária de São Paulo do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3)

Responsável pela mediação da Sala Temática 3, o desembargador do TJRS Luciano André Losekann iniciou os trabalhos fazendo um resgate do histórico do acordo de não persecução penal (ANPP) no Brasil: no início com duas resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (Resoluções CNMP nº 181, de 7 de agosto de 2017, e nº 183, de 24 de janeiro de 2018), regulando a matéria até a incorporação do instituto ao Código de Processo Penal em seu artigo 28-A, por meio da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro 2019.

O mediador informou que, na busca por entender como tem se dado a implementação do ANPP no Brasil, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ) abriu edital para seleção de uma instituição para desenvolvimento de pesquisa nacional sobre o tema. O objetivo é possibilitar a adoção de medidas de aperfeiçoamento à execução pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), instituição competente para propor a uniformização de procedimentos.

De acordo com Losekann, os ANPPs podem efetivamente contribuir com um movimento que visa ao controle da superlotação carcerária e, sobretudo, com os princípios da celeridade e da economia processual consti-

tucionalmente consagrados. Porém, é preciso cuidar para que haja, de fato, um espaço qualificado de escuta e resolução desses conflitos – o que se deve dar por meio de uma justiça negocial com garantia dos direitos fundamentais das pessoas, principalmente para que o princípio do devido processo legal seja respeitado.

Diante desse contexto, foi apontado que a Sala Temática 3 do Fonape 2021 se propôs a trazer um olhar sobre o ANPP a partir de diferentes instituições que integram o sistema de justiça – Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública –, buscando perceber como tem sido a implementação do instituto por cada um desses atores, bem como os desafios e os resultados já alcançados.

Já com a participação da painelistra internacional Rebeca Schaeffer, objetivou-se compreender como tem se dado a execução de outras experiências de justiça negociada no exterior e como o Brasil pode se inspirar em boas práticas no curso de realidades diversas. Na conclusão do encontro, fez-se um convite para uma reflexão sobre a aproximação do ANPP com a justiça restaurativa. Considerando-se a possibilidade de desenvolvimento de práticas restaurativas no momento do acordo de não persecução penal, foram abordados os cuidados que precisam ser tomados para isso e se de fato já tem havido um movimento para a aproximação entre os dois institutos.

## **Riscos e cuidados necessários para a implantação da justiça negociada**

Rebecca Schaeffer iniciou sua exposição explicando que a Fair Trials, organização em que atua como diretora jurídica, tem pesquisado modelos de justiça negociada ao redor do mundo desde 2016. A temática envolve diferentes termos e formatos – como delação premiada, acordo de não persecução penal, barganha acusatória (*plea bargain*) etc. – e, segundo a painelistra, constatou-se um aumento de 300% no uso da justiça negociada globalmente nas últimas três décadas.

Em 2017, a Fair Trails publicou um estudo chamado *The Disappearing Trial* (O julgamento que desaparece, em tradução livre), relatando a existência de alguma forma de justiça negociada em 66 de 99 países pesquisados. O nome da publicação vincula-se à definição utilizada pela organização para justiça negociada: um procedimento regulado por lei em que um(a) acusado(a) concorda em renunciar ao seu direito a julgamento em troca de algum benefício do Estado. Para Schaeffer, esses mecanismos podem ser realmente importantes para exercer responsabilização proporcional e adequada, abreviar ou evitar a prisão preventiva e o encarceramento e criar respostas individualizadas aos danos cometidos.

Também considerou que são esses objetivos e impulsos que, em grande parte, estão animando a implantação do ANPP no Brasil. Todavia, a painelistra apontou que a justiça negociada apresenta desafios fundamentais pelas seguintes características: evita as proteções processuais que acompanham os julgamentos; remove o ônus da prova da acusação e a supervisão judicial sobre a legalidade das ações da polícia e do Ministério Público, além de reduzir a transparência para o público. O que pode significar desafios sérios à administração da justiça e ao Estado de Direito, se não forem realizados com cuidado.

Desses desafios surgem questões problemáticas apontadas por Rebecca Schaeffer, como: evidências de altos índices de pessoas inocentes se declarando culpadas; redução da identificação de casos de tortura; incentivo aos policiais efetuarem prisões mais acentuadamente, pois sem a revisão judicial que haveria com o julgamento, surgem falhas em fornecer respostas à polícia sobre a legalidade de suas ações; e ampliação da rede de controle do sistema criminal, pois, sem julgamento, cada vez mais condutas são abrangidas com facilidade pelo direito penal. Dessas questões também resulta a criminalização de problemas sociais, uma vez que o processo criminal passa a ser visto como meio para lidar com questões de vulnerabilidade (como pobreza, desigualdade, falta de moradia, dependência de drogas e algumas formas de violência interna familiar e comunitária); além de atores do sistema de justiça responsáveis pela acusação solicitando às legislaturas penas cada vez maiores e mínimos obrigatórios para poderem ameaçar pessoas com sentenças muito altas, a fim de que elas se declarem culpadas, entre outros.

A painalista advertiu que esses resultados são vistos na realidade dos Estados Unidos, onde a utilização do sistema de *plea bargain* (barganha de acusação, com conflitos sendo resolvidos por meio de confissão sem julgamento) para aproximadamente 98% dos casos configura uma ferramenta potencializadora do encarceramento em massa. Ressaltou, também, que tal modelo é muito diferente do ANPP adotado pelo Código de Processo Penal do Brasil, mas que fazia aqueles apontamentos para mostrar como instrumentos criados inicialmente para incentivar o desencarceramento podem ter um efeito paradoxal se não forem cuidadosamente gerenciados.

Dentre esses cuidados, Schaeffer listou: a) não permitir que a celebração do ANPP cada vez mais cedo no processo criminal impacte na identificação e abordagem de casos de tortura e violência policial; b) na mesma linha, impedir que o ANPP prejudique a importância crítica da audiência de custódia e do devido processo legal; c) cuidar para que pessoas inocentes não se submetam indevidamente ao ANPP, uma vez que este exige confissão formal e circunstancial da prática da infração penal; d) evitar que o Ministério Público tenha excessiva discricionariedade, a qual pode implicar em mais subjetividade, menos transparência e menos supervisão judicial sobre a acusação; e e) cautela no que diz respeito às sanções monetárias (por meio de multas, reparações etc), a fim de que o eventual descumprimento dessas não resulte novamente em encarceramento e mais controle penal.

Salientou, finalmente, que a implantação do ANPP não deve impedir outros esforços mais radicais para descriminalizar verdadeiramente delitos de baixa gravidade e buscar soluções para problemas sociais que não dependam da polícia e da punição. Tampouco deve ser permitido prejudicar todo o progresso recente do país e a melhora do Estado de Direito, submetendo o comportamento policial ao escrutínio da revisão judicial e das audiências de custódia.

## **Justiça negociada: uma necessidade no Brasil**

Promotor no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), Antônio Suxberger destacou que a adoção da justiça negociada no Brasil não é um modismo, mas uma necessidade, um reconhecimento de que

algo precisa ser feito – e de maneira substancial – para enfrentar o fato de que os casos penais chegam ao sistema de justiça e não recebem respostas satisfatórias. O painalista afirmou que o STF, ao declarar o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro na ADPF nº 347, oficialmente provocou o Ministério Público a, por intermédio do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), dar uma solução para a racionalização no uso da ação penal. E, segundo Suxberger, esse retorno veio por meio da Resolução CNMP nº 181/2017, que apresentou de maneira inovadora a figura do ANPP, inclusive servindo de inspiração normativa para a inserção do instituto no CPP por meio da Lei nº 13.964/2019.

Perante esse cenário, o promotor elencou alguns temas que são importantes no debate sobre a implantação da justiça negociada no Brasil: inicialmente, apontou que a ideia de obrigatoriedade da ação penal não pode interditar as discussões sobre discricionariedade persecutória; em seguida, descartou comparações do modelo de justiça negociada adotado no Brasil com o sistema de barganha de acusação utilizado pelos EUA, pois, segundo ele, no país sul-americano não há figura normativa que autorize imposição de condenação sem processo integral, apenas mecanismos de diversificação, como transação penal; suspensão com período de prova, como no caso do Sursis processual; e, agora, o ANPP; nesse sentido, propôs que o Brasil construa um caminho próprio de justiça negociada, considerando seus contextos e desafios.

Citando a existência do que chamou de um bloqueio ideológico, Suxberger apontou que muitas vezes o combate ao encarceramento em massa é confundido com o enfrentamento do próprio controle penal. O painalista disse não ver atualmente no Brasil possibilidades políticas que avancem para descriminalização de condutas ou redução do controle penal. Por este motivo, disse que é necessário ter voz ativa na participação da agenda pública do debate, em favor das alternativas penais. Nesse sentido, deve-se também trabalhar com mais atenção nos equivalentes funcionais da pena, pois as medidas de diversificação impostas apresentam uma diferença muito grande para quem as cumpre, em relação à formalização de um processo e a alternativa a ele.

Ainda na discussão sobre a aplicação de mecanismos alternativos, Suxberger negou que a confissão exigida para a celebração do ANPP seja equiparável ao reconhecimento de culpa penal – o que para ele, porém, não exclui a necessidade de as medidas de diversificação proporcionarem responsabilização do suposto autor do ato. O promotor também lembrou que o item 5 das Regras Mínimas Padrão das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio) traz o cerne do ANPP, aponta que, quando compatível, o Ministério Público ou quem lhe faça as vezes retira o procedimento contra o autor do ato, se verificar que pode construir uma resposta alternativa que atenda à proteção da sociedade, à prevenção do crime e à promoção do respeito pela lei e pelos direitos das vítimas.

Na reta final de sua fala, o painalista elencou os desafios em aberto para o ANPP no Brasil: I) apenas faz sentido falar em justiça negociada no país se forem construídas pontes de atenção à vítima e de incidência, com alternativas penais distintas da imposição de pena privativa de liberdade. Assim, toda e qualquer hipótese de discussão de discricionariedade persecutória precisa tratar da posição da vítima, de forma a compensá-la pelo dano sofrido; II) nesse raciocínio, é importante fomentar a ideia de acesso à justiça a partir de uma participação efetiva da vítima, possibilitando que, além da esfera cível, também na seara penal possa buscar formas não judicializadas de reparação; III) criação de fluxos de trabalho com diálogo interinstitucional a fim de que, com a retirada do(a)

juiz(a) criminal do controle da discricionariedade persecutória, a partir do artigo 28-A da Lei nº 13.964/2019, não se tolha a discricionariedade do(a) promotor(a) no caso concreto e não se afogue o Ministério Público com uma enorme quantidade de feitos sujeitos a revisão, inclusive com prejuízos à celeridade da resposta. Por essa razão, o painalista afirmou que, por meio de protocolos, enunciados, orientações e súmulas vinculativas, o MP precisará se tornar uma instituição previsível na construção de seus acordos e com dosimetria compreendida a partir do que seja o desenho que os(as) promotores(as) terão que fazer na hora de costurar as condições de um ANPP; e IV) na incidência e fiscalização das alternativas penais, é preciso escapar dos fluxos hoje existentes para as penas impostas a pessoas condenadas pela justiça criminal, ou seja, não delegar a missão de acompanhar o cumprimento do ANPP para o juízo da execução da pena.

Concluiu afirmando que ou o Brasil avança no debate sobre o aprimoramento da justiça negociada ou ficará ultrapassado, sofrendo com o eventual agravamento do seu já problemático quadro prisional.

## **O ANPP na visão da defesa**

O defensor público Marcos Paulo Dutra, da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, concordou com Antônio Suxberger sobre a falta de similaridade entre os modelos de justiça negociada do Brasil e dos Estados Unidos. Para ele, o ANPP brasileiro se aproxima mais do arquivamento condicional do inquérito existente na Alemanha e da suspensão provisória do processo em Portugal, visto que nesses dois formatos o imputado assume determinadas regras de conduta e, desde que as cumpra, não haverá deflagração da ação penal. Dutra também lembrou que, desde 1995, o Brasil conta com a transação penal, instituto que ele considera muito próximo ao ANPP, ainda que em um espectro menor. Para o painalista, o objetivo dos dois mecanismos é o mesmo: evitar a deflagração da ação penal, mediante a assunção de regras de conduta pelo suposto autor do fato.

Dutra considerou inapropriada apenas a denominação do instituto brasileiro: para ele, os ANPPs deveriam ser chamados de “acordo de não deflagração da ação penal”, uma vez que, no modelo definido pela Lei nº 13.964/2019, já há persecução penal – caso contrário, o Ministério Público não disporia de justa causa para formular o acordo como uma alternativa à denúncia. Feitos tais apontamentos e considerando que ANPP, nos termos em que foi estabelecido, é constitucional, o painalista alertou que é preciso evitar a banalização do instituto pelos aspectos a seguir.

Um dos requisitos para a celebração do ANPP é a inexistência de acordos similares nos cinco anos anteriores. Assim, para o defensor, em casos sobretudo de criminalidade vinculada à miséria socioeconômica, um imputado que firma tal acordo, se não tiver todo um sistema de amparo que realmente o acolha e apoie, corre o risco de voltar a delinquir, não mais podendo fazer jus ao benefício. O risco, portanto, é de que com ANPPs pactuados irresponsavelmente, sem que se atente para o suporte às condições socioeconômicas de inserção social da pessoa, ela volte ao sistema criminal.

Dutra ressaltou que a celebração do ANPP é incompatível com o momento das audiências de custódia, pois existem para aferir a legalidade e a necessidade da prisão. Dessa forma, não oferecem tempo e condições suficientes para se falar em voluntariedade – exigida para a homologação do ANPP – de uma pessoa que acaba de ser presa, em situação de vulnerabilidade e diante da ameaça de permanecer privada de liberdade. O painalista afirmou que não é possível promover uma suposta rápida redução dos acervos processuais em detrimento da qualidade do serviço prestado e da garantia de direitos. Além disso, apontou que, na audiência de custódia, por se tratar de uma situação ainda em maturação, não se pode falar que há justa causa pronta para denúncia que justifique o oferecimento da alternativa do ANPP.

Outro perigo alertado foi que a celebração de ANPP nas audiências de custódia poderia gerar um superdimensionamento do Ministério Público em relação ao Poder Judiciário, fazendo com que matérias em que se deve aplicar a reserva de jurisdição – como a aferição de insignificância – ficassem absolutamente prejudicadas.

Também para evitar a banalização, Dutra indicou que a defesa não deve ter uma postura absolutamente contemplativa em relação ao ANPP, no caso de divergência com o suposto autor do fato, a defesa pode buscar, via habeas corpus, extinguir o procedimento que deu azo ao acordo, levando à sua própria insubsistência. Dutra defendeu ainda a possibilidade de o ANPP ser declarado incidentalmente ao processo, em casos de desclassificação da imputação original para outra que admita o benefício. Isso porque esse tipo de acordo é um instituto processual material, que impacta diretamente na liberdade e no estado de inocência, devendo ser admitido quando houver identificação e depuração pelo Poder Judiciário de excessos na acusação inaugural.

## **ANPP como porta de derivação para a Justiça Restaurativa**

Em sua participação no painel, a juíza federal Kátia Hermínia Roncada, do TRF-3, analisou a justiça negociada e o ANPP a partir da verificação destes institutos consensuais, como portas de derivação de casos para o sistema de justiça restaurativa (JR). Antes, porém, ressaltou uma preocupação quanto ao ANPP realizado de modo convencional (sem encaminhamento para a JR) e questionou se, nos diversos cantos do Brasil, a exigida confissão formal e circunstanciada do ANPP não aconteceria mesmo com o acusado sendo inocente. Além disso, em caso de celebração do acordo e seu não cumprimento, indagou se a confissão não será usada contra o imputado na eventual sequência do processo penal.

Quanto ao ANPP como espaço de derivação para a justiça restaurativa, disse considerar fundamental o disposto no caput do artigo 28-A do CPP, bem como a cláusula aberta de seu inciso V. Assim, a proposta do Ministério Público pode ser no sentido de que a condição para celebração do ANPP corresponda às cláusulas do acordo estabelecido dentro de um procedimento restaurativo, observada toda a questão principiológica da JR. Citou o enunciado 28 da 1ª jornada do Direito Penal e Processo Penal do Conselho da Justiça Federal, que diz: “Recomenda-se a realização de práticas restaurativas nos acordos de não persecução penal observada a principiológica das resoluções 225 do CNJ e 118/2014 do CNMP”.

A painelistra apontou que, na JR, não se falará em confissão nesses casos, mas apenas em reconhecimento dos fatos essenciais, o que deve se dar em ambiente incomunicável nos termos do artigo 2º, §1º, da Resolução CNJ nº 225, de 31 de maio de 2016. Isso porque trabalhar a questão da conscientização é fundamental para que se fale em responsabilização, de modo que é pressuposto o reconhecimento dos fatos essenciais.

Mas, afinal, o que é justiça restaurativa? A painelistra afirmou que a JR traz uma nova proposta de convivência e olha para os conflitos como oportunidades de crescimento e transformação. Busca, em primeiro lugar, acolher as necessidades daqueles(as) que sofrem os efeitos danosos do conflito, sem descurar das de quem causou de forma direta esse dano, bem como de todos(as) os(as) demais membros(as) daquela comunidade que direta ou indiretamente contribuíram com sua prática ou sofreram seus reflexos.

Segundo Roncada, para a JR, as pessoas não se resumem a um ato e busca-se sempre a descoberta do que há de melhor em cada um(a), fato que é uma chave fundamental para entender essa proposta. A juíza ainda trouxe um conceito elaborado pelo professor João Salm, segundo o qual JR é um “conjunto de princípios e práticas que nos permite, por meio de participação, engajamento e deliberação, construir coletivamente a justiça”. Também citou e explicou os cinco princípios da JR elencados por Salm: I) relações (entre seres humanos, assim como entre seres humanos e o meio ambiente que os acolhe); II) valores humanizantes (que guiam e permitem extrair o que há de melhor de cada ser); III) corresponsabilidade (responsabilidade individual, coletiva e compartilhada); IV) tratamento do dano (olhar as necessidades dos(as) envolvidos(as) – inclusive as causas subjacentes aos comportamentos, danos e violências implícitas –, desvelando-as, trazendo-as para o nível de consciência e buscando meios de atendê-las); e V) fortalecimento da comunidade (tratando os conflitos, mas também fomentando os vínculos entre pessoas).

A partir desse arcabouço principiológico, se trabalham as práticas de JR tanto para favorecer a convivência das pessoas, quanto para abordar conflitos já deflagrados. A painelistra detalhou uma dessas práticas: os círculos de construção de paz, que buscam trazer as pessoas para o diálogo em espaços seguros horizontais, intencionais e estruturados. Assim como outras práticas de JR, os círculos de construção de paz demandam a realização de pré-círculos, encontros individuais com cada envolvido(a) em um conflito, em que, ao ouvir o que aconteceu, como aconteceu e o que isso trouxe, é possível acessar as violências evidenciadas e as necessidades existentes. Isso permite o mapeamento e o trabalho do conflito nas três dimensões fundamentais, sendo elas: relacional, institucional e social.

A partir das necessidades e responsabilidades reconhecidas por cada participante, os(as) envolvidos(as) na situação podem ser reunidos(as) em uma prática restaurativa e construir um possível plano de ação para o tratamento dos danos e o fortalecimento da comunidade. Esse plano constituirá o acordo a ser homologado na sede de ANPP como condição única – e aqui é fundante reconhecer a autonomia da JR, de modo que apenas o acordado seja levado a homologação dentro do procedimento restaurativo, sem que o Ministério Público inclua outras condições. Nesse sentido, a painelistra citou uma frase do juiz do TJSP Marcelo Salmaso, segundo ele: “a justiça restaurativa é uma alternativa ao penal e não uma alternativa penal”, motivo pelo qual é fundamental entender a autonomia e a lógica independente da proposta da JR para efetivamente se obter o fim pretendido de transformação.

Assim, retorna-se ao sistema criminal com base no inciso V do art. 28-A do CPP, apenas para o juízo receber e homologar o plano de ação. Homologado o acordo restaurativo, seu acompanhamento deve se dar na lógica restaurativa por meio dos chamados pós-círculos, o que também é interessante constar do acordo. Após seu cumprimento, gera-se a extinção da punibilidade.

## 2.7. Painel 2: Audiências de controle de detenção nas américas



**Data:** 29 de setembro de 2021, das 14:00 às 15:30

- **Mediação:** *Joel Ilan Parcionick*, ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ)

### **Painelistas:**

- **Rocio Luna Dominguez**, juíza de Controle do Sistema de Processo Penal Acusatório na Cidade do México;
- **Leonel González Postigo**, diretor da área de capacitação do Centro de Estudos de Justiça das Américas (CEJA), organismo internacional da Organização dos Estados Americanos (OEA) criado em 1999 por resolução da Assembleia Geral da OEA, com sede em Santiago do Chile;
- **Andremara dos Santos**, juíza da 1ª Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da Comarca de Salvador do Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA);
- **Rodrigo Tellini**, juiz de Direito do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP)



Lançamento dos Sumários Executivos dos cinco Manuais Técnicos para Implementação de Audiências de Custódia (traduzidos para inglês e espanhol) e encerramento do Ciclo de Altos Estudos em Audiência de Custódia.

Na abertura do Painel 2: Audiências de Controle de Detenção nas Américas, Joel Ilan Parcionick, ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e mediador do encontro, explicou o objetivo do evento: dialogar a respeito dos avanços e desafios remanescentes no controle a ser efetuado pelo Poder Judiciário para legalidade das prisões.



Para isso, o encontro contou com a exposição de experiências internacionais e nacionais, aptas a ensejar boas práticas a partir de uma perspectiva comparada.

O painel também promoveu o lançamento oficial dos sumários executivos dos cinco Manuais Técnicos produzidos no bojo da parceria entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e as Nações Unidas (ONU), no Programa Fazendo Justiça, para qualificar a implementação das audiências de custódia no Brasil.

Tais sumários foram disponibilizados em português, inglês e espanhol, no intuito de oferecer ferramentas para qualificação das audiências de controle de detenção também em outros países, em especial aqueles do continente americano.

Os manuais abordam os seguintes temas: a) Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: Parâmetros Gerais; b) Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: Parâmetros para Crimes e Perfis Específicos; c) Manual de Proteção Social na Audiência de Custódia: Parâmetros para o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada; d) Manual de Prevenção e Combate à Tortura e Maus-tratos para Audiência de Custódia; e) Manual sobre Algemas e Outros Instrumentos de Contenção em Audiências Judiciais: Orientações Práticas para a Implementação da Súmula Vinculante n. 11 do STF pela Magistratura e Tribunais. Os sumários executivos desses manuais encontram-se disponíveis gratuitamente na página de [publicações do Programa Fazendo Justiça](#).

O painel ainda marcou o encerramento do Ciclo de Altos Estudos em Audiência de Custódia, série de 16 encontros virtuais promovida pelo Programa Fazendo Justiça entre maio e junho de 2021. Com os objetivos de compartilhar experiências e discutir meios para o fortalecimento das audiências de custódia em todo o país, as reuniões contaram com a participação de mais de mil atores que trabalham com a temática no Brasil, entre eles: integrantes do Poder Judiciário, representantes da Defensoria Pública e do Ministério Público e profissionais de Serviços de Atendimento à Pessoa Custodiada.

Os encontros constituíram espaços privilegiados para diálogos e intercâmbio de experiências entre estados, além de se evidenciar o protagonismo da magistratura na construção dos debates sobre as realidades locais das audiências de custódia. Assim, de acordo com o ministro Joel Ilan Parcionick, o Painel 2 realizado no Fonape 2021 consistiu em mais uma oportunidade para aprofundar o engajamento da magistratura e dos tribunais, no aprimoramento do controle da detenção.

## **Audiências de controle de detenção no México e o papel do MP no combate ao encarceramento em massa**

Primeira painelistas a falar, Rocio Luna Dominguez compartilhou alguns aspectos sobre as audiências de controle de detenção em seu país, tendo como fundamento a Constituição Política e o Código Nacional de Procedimentos Criminais do México.

A palestrante, juíza de Controle do Sistema de Processo Penal Acusatório na Cidade do México, indicou a importância das mudanças trazidas pela reforma da Constituição em 2008, quando o país realizou a transição para o sistema processual penal acusatório. Segundo Dominguez, no âmbito do controle de detenção, o referido marco estabeleceu instrumentos com grande potencial para evitar o encarceramento em massa. Tais mecanismos foram viabilizados por uma disposição normativa que permite ao Ministério Público (MP) a adoção de alternativas e de acordos reparatórios (mediante o consentimento das vítimas) com as pessoas detidas.

Essas possibilidades se conformam ao desenho que o controle de detenção da prisão em flagrante possui no México, cujas etapas foram descritas por Dominguez da seguinte forma: em um primeiro momento, a pessoa detida é apresentada ao Ministério Público e fica à sua disposição por até 48 horas. Nesse período, o Ministério Público irá verificar a atuação da polícia (se houve violência, tortura ou outra ilegalidade na detenção) e se há elementos fáticos e legais que sustentam a prisão. Nessa ocasião, pode-se optar pela manutenção ou não da prisão, inclusive com a possibilidade de utilização de instrumentos alternativos à privação de liberdade – como abordado a seguir.

No entanto, caso o Ministério Público considere que, por estarem presentes os elementos fáticos e hipóteses exigidos pela legislação, a prisão deverá ser mantida e o(a) custodiado(a) será apresentado(a) a um órgão jurisdicional. Nesse âmbito, um(a) juiz(a) de controle de garantias irá analisar se aquela prisão atende às hipóteses normativas estabelecidas e questionará o Ministério Público sobre as provas e elementos aptos a justificar a detenção. Ainda nessa análise, de acordo com Dominguez, integrantes da magistratura podem pedir uma justificativa pelo fato da pessoa não ter sido liberada, mesmo possuindo alternativas para tanto. O(a) juiz(a) ainda ouvirá a pessoa detida e examinará o aspecto de garantias e direitos fundamentais, buscando assegurar que as atuações da polícia e do Ministério Público não foram eivadas por arbitrariedades – caso tenham ocorrido ilegalidades, como violências e tortura, em decorrência dessas há a possibilidade de soltura da pessoa detida, conforme apontou Dominguez.

É no contexto mexicano que a painelistas frisou o papel essencial que o Ministério Público pode desempenhar no combate ao encarceramento em massa, para tanto, deve utilizar-se dos instrumentos alternativos disponíveis, evitando que a prisão tenha que chegar à avaliação do órgão jurisdicional. Isso porque a legislação do país permite que, já neste primeiro momento do controle da detenção, sejam realizados acordos de reparação com o consentimento da vítima ou que o Ministério Público aplique critérios de oportunidade nos casos de “crimes menores” – por exemplo, em situações de ilícitos não considerados graves (como furtos de pequeno valor), o MP pode liberar a pessoa detida e, posteriormente, caso haja elementos para tanto, requisitar ao juízo que a convoque para uma audiência e eventual instauração de um processo de acusação.

Na conclusão de sua exposição, Rocio Dominguez lembrou que as audiências de controle de detenção buscam impedir prisões arbitrárias e violações de direitos fundamentais. Por isso, exaltou a possibilidade de evitar a prisão preventiva por meio destas saídas alternativas – em conjunto ou não com a aplicação de medidas cautelares para responder ao processo em liberdade – e dos acordos de reparação, para o que é fundamental utilizar tais instrumentos na disposição do MP. Evita-se, assim, que os casos tenham que chegar ao controle do órgão jurisdicional, situação que também congestiona os sistemas criminal e prisional.

## **Audiências de custódia, sistema acusatório e reforma da justiça criminal no Brasil**

Como diretor do Centro de Estudos de Justiça das Américas (CEJA), desde 2015 Leonel González Postigo acompanha a implantação das audiências de custódia no Brasil. Ele classifica a iniciativa como uma inovação muito importante e um progresso em termos de controle de detenção e violência policial, temas que ensejam grandes preocupações no país.

Contudo, em sua fala no 3º Fonape, o advogado advertiu que as audiências de custódia no Brasil precisam ser protegidas. Para tanto, apontou a necessidade de o país realizar uma reforma criminal que efetive um sistema de processo penal acusatório e adversarial.

O painelista iniciou seu raciocínio argumentando que, no momento de sua fala, as audiências de controle de detenção estavam regulamentadas em dez das 20 nações da América Latina continental. Porém, desses países, apenas no Brasil as audiências de custódia foram estabelecidas à margem de um processo penal com características efetivamente acusatórias e adversariais. E, de acordo com Postigo, tal fato é central, uma vez que esse tipo de audiência deve ser coerente com a lógica de um modelo de processo penal acusatório e contraditório.

Assim, o diretor do CEJA classificou como urgência nacional uma reforma da justiça criminal que substitua o atual Código de Processo Penal – elaborado em 1941, no âmbito autoritário do Estado Novo – por um novo diploma, debatido e desenvolvido em tempos democráticos e pelo Congresso Nacional. Em sua fala no Fonape 2021, Postigo sugeriu três eixos de trabalho para esta reforma.

O primeiro eixo se relaciona com as audiências de custódia e, de forma mais ampla, com a nova estrutura do processo penal: trata-se da divisão das funções jurisdicionais e investigativas, o que se daria com a figura do(a) juiz(a) de garantias – estabelecida no Brasil pela Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019 (Pacote Anticrime), mas com implantação suspensa por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) até a data de elaboração deste relatório. Para o painelista, essa implantação é importante para evitar a concentração em uma mesma figura das tarefas de investigar e julgar/fiscalizar a investigação, bem como porque um(a) juiz(a) de garantias controla o sistema de garantias do acusado e a observância da efetiva proteção judicial da vítima.

Como segundo eixo para a reforma, Postigo propôs um fortalecimento da função administrativa dentro do Poder Judiciário. Trata-se da estruturação de um circuito com especialização em procedimentos administrativos aptos a garantir a realização de audiências em condições ótimas para os participantes.

O painelista ainda vislumbrou como terceiro eixo o oferecimento de mais ferramentas para o Ministério Público exercer a ação penal, de modo a obter soluções efetivas e céleres para os casos que chegam ao sistema de justiça criminal. Como exemplos, citou mecanismos utilizados na América Latina como critérios de oportunidade, conversão da ação, conciliação, reparação e suspensão do processo em julgamento – sobre o último, defendeu a ampliação dos tipos de casos (com penas mais altas), que possam ser submetidos à referida suspensão. Assim, argumentou pela possibilidade de o Ministério Público propor diversos caminhos para a abordagem do caso durante a audiência de custódia – tais como a conciliação, a reparação ou a suspensão do processo de julgamento – e

evitar a burocratização do processo (ou seja, impedir que, na audiência inicial, o Ministério Público trate apenas da prisão e que as decisões sejam postergadas para uma fase processual mais próxima do julgamento).

## **Audiência de custódia como marco civilizatório no Brasil**

A juíza Andremara dos Santos, do Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA), dialogou com um dos temas apontados por Leonel Postigo ao destacar a importância da reafirmação do modelo acusatório de processo penal no Brasil. Para ela, tal sistema implica um aspecto adversarial necessário e capaz de separar efetivamente as funções, deixando ao Ministério Público ou ao requerente a missão de acusar, e à defesa, a de defender, abstraindo o(a) juiz(a) desta coautoria da acusação. Todavia, lembrou que o sistema acusatório está previsto no ordenamento jurídico pátrio desde a Constituição de 1988, apesar de somente a partir de 24 de dezembro de 2019, por meio da Lei nº 13.964/2019, ter sido inscrito no Código de Processo Penal.

Nessa mesma linha, Santos lembrou que, apesar de já serem previstas no Pacto de São José da Costa Rica (a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969), promulgado pelo Brasil em 1992, as audiências de custódia somente foram implantadas no país como uma política judiciária a partir de 2015, graças a uma atuação do STF e do CNJ no âmbito do respeito às normas convencionais. Para a painelistas, os dois cenários narrados demonstram a demora e dificuldade do país para efetivar direitos e garantias já normatizados.

Por esse motivo, a juíza afirmou a importância de se exaltar a implantação e a consolidação das audiências de custódia como marco civilizatório no Brasil, efetivando direitos e garantias previstos em tratados internacionais, em detrimento de uma mentalidade acusatória que, segundo ela, faz parte da formação dos profissionais de direito do país. De acordo com a painelistas, essa mentalidade muitas vezes não permite ao Estado brasileiro e a seus atores assumir a responsabilidade pela implantação dessas garantias.

Andremara dos Santos também elencou alguns dos avanços proporcionados pelas audiências de custódia: citando a socióloga Jamila Carvalho, apontou como ganhos para as pessoas privadas de liberdade e suas famílias a centralização e definição dos locais para realização das audiências. Ressaltou, ainda, a importância da possibilidade de identificação dos responsáveis pelas prisões e da efetiva apresentação à autoridade judicial competente para exame e controle da detenção.

Juíza da 1ª Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da Comarca de Salvador (BA), a painelistas destacou que, nesse âmbito de atuação, as audiências de custódia configuram uma garantia de concessão de medidas protetivas de urgência para mulheres, crianças, adolescentes e idosos vítimas ou mesmo testemunhas de violência.

Dentre os desafios para as audiências de custódia no Brasil, Andremara dos Santos citou a necessidade de capacitação contínua de todas as pessoas que trabalham com o sistema de justiça criminal para que, enquanto Estado, se entendam responsáveis por conhecer e aplicar os direitos e garantias fundamentais previstos nos

tratados internacionais de direitos humanos, na Constituição e na legislação infraconstitucional existente. Nesse sentido, destacou a necessidade de repensar-se a porta de entrada do sistema prisional, principalmente a partir de sua vinculação à chamada “guerra às drogas”, e sobre como é responsável por fomentar o superencarceramento, as desigualdades e opressões que cortam de forma transversal e excepcional questões ligadas a raça, classe e gênero.

O investimento na interoperabilidade dos sistemas tecnológicos já utilizados – como o Processo Judicial Eletrônico (PJE) e o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), ambos do CNJ – para que possam dialogar cada vez melhor entre si, foi outra necessidade elencada pela painalista. O receio de Andremara dos Santos é que, por falta de interoperabilidade, volte-se a não saber quem são as pessoas presas e que permaneçam privadas de liberdade por falta de conversa entre um sistema e outro.

A painalista ainda pediu atenção aos eventuais retrocessos trazidos pela pandemia da Covid-19 para as audiências de custódia. E, fazendo coro à fala de outros painelistas, disse concordar com a necessidade de as audiências de custódia assegurarem uma assistência psicossocial para além do flagrante, conforme recomendações da publicação Manual de Proteção Social na Audiência de Custódia: Parâmetros para o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada, do Programa Fazendo Justiça.

## **Audiência de custódia: exercício de empatia capaz de derrubar barreiras**

Em 2014, o juiz Rodrigo Tellini participou do projeto-piloto de audiências de custódia, promovido pelo CNJ em parceria com o Departamento de Inquéritos Policiais da capital do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP). Posteriormente, esse projeto-piloto foi expandido em âmbito nacional pelo CNJ, por meio da Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015. No Fonape 2021, o painalista relatou alguns aspectos da experiência e de sua percepção sobre as audiências de custódia, os quais considera um marco civilizatório dentro do processo penal brasileiro – talvez o maior deles nos últimos dez anos.

Tellini lembrou que, antes das audiências de custódia, o controle da detenção no Brasil era feito por integrantes da magistratura, com base apenas na documentação recebida a respeito do flagrante, sem contato com a pessoa presa – salvo raras iniciativas isoladas de juízes(as) e tribunais que já seguiam o preceituado no Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Interamericana de Direitos Humanos).

Assim, as audiências de custódia representaram uma alteração significativa de forma: o(a) juiz(a) deixou de promover o controle das medidas cautelares pelo sistema meramente cartorial e passou a atuar em uma sala de audiência, perante a presença física do(a) custodiado(a). Também se possibilitou a dialética da participação de acusação e defesa pública constituídas no ato, qualificando, portanto, a decisão judicial.

O painalista fez um resgate histórico e afirmou que a apresentação física da pessoa detida perante o juízo predominou durante muito tempo como modalidade de controle da privação da liberdade – citou como exemplo o julgamento de habeas corpus. Devido à burocratização do sistema de justiça, perdeu espaço, mas, após a 2ª

Guerra Mundial, diante dos abusos perpetrados por regimes totalitários, foi retomada com a inserção em tratados internacionais de cláusulas que garantem a pronta e imediata apresentação da pessoa custodiada ao juízo, para controle da custódia cautelar (por exemplo, o artigo 9.3 do Pacto Internacional de Direitos Humanos, que tem abrangência global; o artigo 5.1 da Convenção Europeia de Direitos Humanos; e o artigo 7º, 5, da Convenção Interamericana de Direitos Humanos).

Ao promulgar a Convenção Interamericana em 1992, o Brasil havia recém-saído de um período de regime autoritário, motivo pelo qual, segundo Tellini, houve uma demora para a efetivação das audiências de custódia no país. Apenas em 2014, após a apresentação de um relatório pelo Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária da Organização das Nações Unidas, o qual fazia menção a diversos problemas do sistema prisional brasileiro, o CNJ iniciou uma série de medidas sobre a temática. Dentre elas, uma parceria com o TJSP para a implantação de um projeto-piloto de audiências de custódia, em fevereiro de 2015. Em setembro do mesmo ano, no julgamento da ADPF nº 347, o STF reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro e determinou a realização das audiências de custódia em todo o território nacional. Assim, em 15 de dezembro de 2015, o CNJ publicou a Resolução nº 213, dispondo sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Já em 2019, a Lei nº 13.964 integrou as audiências de custódia ao Código de Processo Penal no artigo 310.

Sobre a experiência no projeto-piloto realizado em São Paulo, Tellini chamou a atenção para a diferença dos resultados dos julgamentos feitos pelos(as) mesmos(as) juizes(as) do Departamento de Inquérito Policial de São Paulo sem (em 2014) e com (em 2015) o modelo de audiência de custódia: citando dados da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo, a redução do número de encarceramento de um ano para o outro foi de 36,9%, apenas por conta desses recursos de contato pessoal, de controle mais aprofundado da custódia cautelar e da possibilidade da concessão de medidas cautelares diversas da prisão.

Para o painalista, essas mudanças se explicam partindo da premissa de que, trazendo-se mais informações ao(à) juiz(a), a decisão é mais qualificada e, portanto, leva em consideração aspectos que permitem deferir medidas cautelares diversas da prisão com segurança. E mais, o(a) magistrado(a) pode, na audiência de custódia, identificar causas subjacentes à prática do delito e determinar o acompanhamento pelos Centros de Alternativas Penais, que servem como ponte de inclusão social para aquele(a) que comete um delito tendo como motivação a drogadição, o desamparo, o desemprego etc. Isso pode contribuir com a pacificação da sociedade, além de gerar possibilidades de promover a reconstrução dos laços entre a comunidade e aquele indivíduo tido como infrator. Ou seja, para Tellini, a audiência de custódia permitiu derrubar a barreira de papel que existia entre a magistratura e a pessoa custodiada.

Então, quando se vê o(a) outro(a) dentro da sua realidade, o(a) juiz(a) consegue mensurar a medida cautelar ou entender e fazer um encaminhamento com relação às circunstâncias e às causas do delito, para acompanhar a execução, se assim for o caso. Isso se relaciona, segundo o painalista, com uma fala da pesquisadora Lynn Hunt, que trata a empatia e o compartilhamento de vivências como o conteúdo material da dignidade humana.

Assim, essa interação presencial entre juiz(a) e custodiado(a) consiste em um exercício de empatia e, para Tellini, as audiências de custódia, a um só tempo, qualificam o exercício da prestação jurisdicional, tutelam direitos e garantias individuais e representam também um potente avanço humanitário do próprio Poder Judiciário.

## 2.8. Sala Temática 4 - Prendendo os pobres? O lugar da proteção social logo após a detenção



Data: 29 de setembro de 2021, das 16:00 às 17:30

- **Mediação: Fernando Mendonça**, juiz da Vara de Execuções Penais da Comarca Metropolitana da Ilha de São Luís (TJMA)

### Painelistas:

- **Oswaldo Giacoia Junior**, professor titular do Departamento de Filosofia da Unicamp (SP) e professor do Programa de Pós-Graduação em Filosofia da PUC-PR;
- **Eliene Vieira**, articuladora da Frente Estadual pelo Desencarceramento/RJ; participante da Agenda Nacional pelo Desencarceramento e do Fórum Social de Manguinhos; assistente de pesquisa no ISER;
- **Solange de Borba Reimberg**, juíza titular da 2ª Vara Criminal e de Execuções Penais da Comarca de Patos de Minas (MG);
- **Nara de Araújo**, supervisora de proteção social do Projeto de Fortalecimento das Audiências de Custódia (UNODC/CNJ/PNUD)



Lançamento do material informativo Audiência de Custódia – Informações importantes para a pessoa presa e familiares

A Sala Temática 4 do 3º Fórum Nacional em Alternativas Penais (Fonape 2021), intitulada Prendendo os pobres? O lugar da proteção social logo após a detenção, marcou o lançamento da cartilha Audiência de Custódia – Informações importantes para a pessoa presa e familiares. Mediador do encontro, o juiz Fernando Mendonça, do Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA), explicou que o material informativo faz parte da coleção para fortalecimento das audiências de custódia desenvolvida no âmbito do Programa Fazendo Justiça pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), com o apoio do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Todos os materiais dessa coleção estão gratuitamente disponíveis na página de publicações do Programa Fazendo Justiça.



Segundo Mendonça, o material lançado no Fonape 2021 fornece orientações essenciais sobre aspectos gerais da audiência de custódia, abordando desde a prisão, passando pela análise de maus tratos e violência, até os encaminhamentos à rede de serviços de atenção à saúde, educação, moradia, trabalho, renda, previdência e assistência sociais.

Contextualizando a temática da Sala 4, apontou que, na atualidade, o modo de conquistar e manter o poder desloca os centros decisórios da governança global e nacional do âmbito da política para a economia, a qual é pautada pelos interesses do mercado e não pelas necessidades sociais. Nesse sentido, o mediador citou o entendimento do sociólogo francês Loïc Wacquant, segundo o qual a criminalização da pobreza surge como necessidade de uma ordem neoliberal que busca reconfigurar o mercado; e o faz com o objetivo de permitir o trabalho precário, sem garantias trabalhistas e previdenciárias, com baixos salários, simultaneamente impondo aos pobres mais medo e insegurança existenciais, além de amplificar essas percepções no meio comunitário.

Entre a população brasileira, Mendonça apontou a previsão de 61 milhões de pessoas em situação de pobreza em 2021, grande parte desse número é relacionado a moradores de favelas urbanas e rurais, abandonadas historicamente pelo Estado e sem acesso às políticas públicas sociais, tão fundamentais à redução das desigualdades. O resultado é o crescente número de famélicos(as) nas ruas, dependentes químicos, pessoas em busca de trabalho, crianças e adolescentes abandonados.

Nesse contexto, o juiz do TJMA vê o Poder Judiciário chamado a cumprir duas grandes missões: a) estruturar as bases das audiências de custódia para impedir a prisão de quem não deve ser privado de liberdade e para dar acesso às políticas públicas de proteção social por meio de serviços do Sistema Único de Saúde (SUS), do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), previdência e demais direitos sociais à população; b) romper com as velhas estruturas e culturas da prisão, algo que o CNJ e o Depen estão fazendo por meio de resoluções, recomendações, cartilhas e manuais, a fim de promover a paramétrica ação jurídica na audiência de custódia e o encaminhamento à assistência social, em geral das pessoas detidas.

Ainda sobre a responsabilidade do Poder Judiciário na temática, Mendonça afirmou que, como juiz da execução penal, ouviu muitas vezes magistrados(as) criminais (da fase de conhecimento) declarando abertamente não ter nenhuma responsabilidade com a prisão, porque esse é um papel não do Estado-juiz, que deve apenas sentenciar, mas do Poder Executivo. Portanto, a obrigação de prender, as condições e as circunstâncias em que isso acontece não seriam problemas do(a) juiz(a). De acordo com o mediador, contudo, essa mentalidade está mudando, principalmente graças a ações do CNJ, do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Depen, que estão contribuindo para a internalização de normativas do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a fim de que todos se responsabilizem e a cultura jurídica do país se transforme.

## **Sistema carcerário brasileiro: estado de exceção como regra e produção massiva de pessoas matáveis**

Para colaborar na reflexão a respeito da realidade do sistema carcerário e das políticas de criminalização no Brasil, em sua exposição no Fonape 2021, o professor de filosofia Oswaldo Giacoia Junior propôs a utilização de determinados dispositivos e categorias de análise formulados pelo filósofo italiano Giorgio Agamben. De acordo com o painelista, este exercício de desenvolvimento de questões e perguntas faz-se importante para apurar a percepção e ajudar a compreender o problema, facilitando, então, o encaminhamento de alternativas.

Inicialmente, Giacoia apresentou dados do sistema prisional brasileiro com números alarmantes de pessoas encarceradas, casos de violações de direito e condições desumanas das unidades prisionais. Também citou violência policial, registros de tortura e reincidência como alguns dos motivos que levam o país a ser um dos mais violentos do mundo. Abordou ainda a seletividade penal que faz com que pessoas negras, pobres e com baixa escolaridade sejam extremamente sobrerrepresentadas no sistema prisional.

Na sequência, Giacoia destacou recorrentes questionamentos a respeito da eficácia da pena de prisão para atingir suas finalidades declaradas, tais como a defesa da sociedade, a prevenção social contra o aumento da criminalidade pelo efeito dissuasivo, o fomento do respeito à ordem jurídica, recuperação, regeneração, reeducação, reinserção da pessoa privada de liberdade e a sua volta às diferentes esferas da vida social e integração ao sistema produtivo. Citou manifestações do próprio CNJ reconhecendo que o modelo de encarceramento hoje praticado no Brasil alimenta um ciclo de violências que se espalha por todo o tecido social, com ambiências degradantes e estabelecimentos que pouco ou minimamente estimulam qualquer proposta de transformação daqueles que ali estão privados de liberdade.

O painelista ressaltou que esse cenário degradante colide com a ideia de que o tratamento digno e respeitoso dispensado a pessoas privadas de liberdade é indício do nível civilizatório de uma sociedade. Pois à luz dessa diretriz de pensamento, se conclui que dignidade e respeito devem ser considerados, nos mesmos termos, bens primários que o ordenamento jurídico de uma sociedade civilizada precisa assegurar à sua população, cuja observância, portanto, não pode ser flexibilizada em seu sistema penal e prisional sob pena de regressão à barbárie.

Neste ponto, passou a dialogar com formulações de Giorgio Agamben, apontando o diagnóstico feito pelo filósofo italiano, segundo o qual o campo de concentração funciona como paradigma político da modernidade. Apesar da evidente referência histórica e sociopolítica aos campos de concentração e extermínio instaurados pelo regime nazista da Alemanha no fim da década de 1930 e início da de 1940, o conceito de campo proposto por Agamben diz respeito não a um lugar físico, mas a uma estrutura jurídico-política constitutiva do conceito jusfilosófico de exceção ou de estado de exceção. Ou seja, trata da suspensão total ou parcial das garantias constitucionais, de direitos fundamentais e de liberdades públicas.

Giacoia assinalou o paradoxo de que, no estado de exceção, a suspensão desses direitos fundamentais é ainda lastreada por dispositivos constitucionais. Isso significa que o poder soberano, ao decretar a exceção, en-

contra-se ao mesmo tempo no interior e no exterior da esfera constitucional, dentro e fora da lei, numa condição juridicamente antinômica. Em virtude disso, na vigência de tal estado, o campo de incidência da decisão é formado por aqueles a quem seus efeitos se aplicam, de modo que seus direitos fundamentais não são observados – é dizer que sofrem com a punição do ordenamento jurídico, mas não desfrutam dos direitos que lhes deveriam ser assegurados. A esses indivíduos, então, a lei ou a Constituição aplica-se por subtração, razão pela qual podem ser denominados “banidos” de acordo com o etmo original da palavra. Nesse raciocínio, o termo relaciona-se com o poder ou o direito do poder soberano de promulgar ordenamentos, interditos, punir e executar penas, por exemplo, o banimento.

Assim, ao banido, a lei, com as suas garantias e direitos fundamentais, e as liberdades democráticas aplicam-se negativamente, o ordenamento jurídico no estado de exceção priva ou exclui de sua égide determinadas pessoas, ao recusar-lhes guarda e proteção. Tais pessoas são mantidas cativas pelo mesmo ordenamento que as exclui de seu âmbito de incidência ao deixar de reconhecê-los como cidadãos.

Consequentemente, afirmou Giacoia, esse banido se torna *homo sacer* (homem sagrado), figura do direito romano arcaico que trata do indivíduo que, tendo cometido uma conduta considerada crime contra os deuses e ameaçadora da paz e da prosperidade coletivas, é julgado, excluído da sociedade e deixado à mercê da vingança divina. Assim, não é condenado à morte, mas seu eventual assassinato não será punido como a um homicídio. Trata-se, portanto, segundo o painelista, de indivíduo cuja morte não constitui nem homicídio nem sacrifício, sendo uma pessoa impunemente matável.

Desta forma, Giacoia definiu que, nas condições acima descritas, o sistema carcerário brasileiro mostra-se como um dispositivo para produção massiva de *homi sacer*, uma vez que nele se realiza a produção sistemática de um excedente impunemente matável de excluídos, cuja eliminação não constitui nem homicídio, nem sacrifício. Para o painelista, não se configura homicídio por ausência completa dos elementos técnicos jurídicos específicos da tipicidade penal. Também não constitui um sacrifício no sentido que a palavra adquire no contexto das execuções penais, a saber, cumprimento de uma sentença legítima e regularmente proferida por autoridade do Judiciário e realizado de acordo com a ritualística e os requisitos formais e materiais estabelecidos para os procedimentos de execução.

O que viabiliza tal cenário é que a estrutura jurídico-política do campo reproduz indefinidamente uma condição excepcional que, do modo mais estranho, acaba por firmar-se como norma, mediante o desaparecimento da diferença entre regra e exceção, fato e norma, faticidade e validade. As prisões, nesse caso, se tornam o lugar da realização estável da exceção. Portanto, de acordo com Giacoia, o campo é a realização macabra de uma distopia, na qual mesmo o que há de mais horroroso torna-se possibilidade. À luz desses elementos, disse, é possível entender os massacres e as rebeliões ocorridos com enorme frequência nos presídios em todo o Brasil, como uma instância-ação dessa realidade: um gigantesco aparato para liquidação de contingentes de excluídos, por meio de dispositivos e procedimentos legais.

Esses indivíduos “matáveis”, que sobrevivem nas prisões brasileiras, puderam ser completamente destituídos de direitos e prerrogativas, de modo tal que o cometimento de qualquer ação contra eles deixou de ser conside-

rado ato punível. Nesse sentido, tudo se torna efetivamente possível, uma vez que, privados de todos os predicados inerentes à cidadania, isto é, das prerrogativas de vida política qualificada, foram reduzidos à mera condição de organismo biológico, de vida nua, um conceito essencial da biopolítica. Por essa razão, há que se distinguir entre vida natural e vida nua: a vida natural é um produto da natureza; a vida nua é um préstimo biopolítico do poder soberano, portanto uma categoria essencialmente jurídico-política.

Giacchia também estende esse diagnóstico às favelas brasileiras, ao considerar que nelas está presente a característica de um espaço onde o ordenamento jurídico é mantido em sua aparente vigência normal, mas no qual não se depende da lei, mas da aleatória contingência para que sejam cometidos os mais deploráveis horrores, como: gravíssimas violações de direitos humanos, notadamente a tortura, os tratamentos desumanos e degradantes e homicídios.

Para o painalista, há possíveis caminhos para lidar com esse cenário: no âmbito das práticas judiciárias, a prolação de sentenças deve considerar princípios de justiça política orientadores da distribuição dos bens primários, ou seja, os direitos fundamentais a liberdades e oportunidades que tornam uma vida humana digna. No mesmo sentido, as práticas legislativas responsáveis pela determinação das políticas públicas devem ponderar permanentemente, no desenho das diretrizes normativas, princípios de justiça política e do bem comum, que orientem processos de tomada de decisão à luz de preceitos e valores como equidade, empatia e índice de desenvolvimento humano.

Essa urgência torna-se patente diante da suspeita de que uma sociedade que persevera na reprodução indefinida de tais sistemas irracionais, que prega o endurecimento das leis penais e sentenças mais rigorosas e supostamente aplicadas de modo genérico, bem como a draconiana celeridade em seu regime de execução mesmo diante de tais evidências de sua ineficácia, do injusto e injustificado princípio seletivo operando em seu funcionamento, talvez possa ser compreendida como um sistema que funciona com uma lógica visando a produção da exclusão, ou seja, a eliminação de alguns de seus contingentes matáveis, de modo que o sistema carcerário seria uma espécie de espelho não distorcido da sociedade que o mantém.

Portanto, os(as) muitos(as) daqueles(as) que formam a quase anônima população dos presídios brasileiros, a quem tem sido recusada a cidadania plena, exibem a face trágica de uma verdade que não se pode mais ocultar: direitos humanos são negados precisamente àqueles(as) que perderam todo e qualquer predicado que tipifica a vida política como forma qualificada de vida de relação, não tendo conservado para si nada mais do que o puro fato de serem humanos. Esse é um desafio que apela com urgência para a probidade intelectual e o senso ético de todos(as) aqueles(as) que se sentem tocados(as) pela exigência de princípios de justiça política nas instituições de direito, seja no plano da teoria ou das práticas judiciárias. E que a realização de um evento como o Fonape, por instituições como o CNJ, é um sinal benfazejo de que talvez nós possamos lidar com êxito com esses problemas.

## Impactos do sistema prisional em familiares de pessoas privadas de liberdade

Eliene Vieira fez questão de iniciar sua fala no 3º Fonape destacando que, além de integrante da Frente Estadual pelo Desencarceramento/RJ, da Agenda Nacional pelo Desencarceramento e do Fórum Social de Mangueiras; e de assistente de pesquisa no Instituto de Estudos da Religião – ISER, se apresenta como vítima e familiar de vítima de terrorismo de Estado, uma vez que é mãe de um jovem negro que foi encarcerado em 2016 em decorrência do que ela chamou de falácia da “guerra às drogas”, tão imperativa nas favelas e periferias do Brasil.

Também sobre a perspectiva de sua apresentação, a painelistas destacou que apenas faz sentido estar em espaços como o Fonape se puder falar enquanto mulher da favela, afetada por uma segurança pública que não atende aos seus familiares e conhecidos; uma política pública que não atende à população periférica, aos indígenas e a outros grupos fundamentais para o país, mas que acabam sendo marginalizados e criminalizados. Resaltou ainda a importância de eventos como o Fonape contarem com presenças e falas das pessoas diretamente afetadas pelas temáticas discutidas nestes espaços – por exemplo, pessoas que passaram pelo sistema prisional sendo convidadas para se manifestar em discussões sobre privação de liberdade. Para Vieira, não faz sentido tratar sobre um assunto sem a presença de indivíduos e grupos que são ou foram afetados por aquela situação ou que atuem juntamente com essas pessoas impactadas pelo problema.

Sobre sua vivência como mãe de um jovem negro que foi privado de liberdade, a painelistas citou uma frase da pesquisadora Nina Barrouin, sua colega de Iser, segundo ela: “a cada vez que o portão do presídio se abre, familiares se aglomeram em busca de respostas sobre o destino dos seus parentes”. Vieira diz que foi exatamente essa a sensação que teve ao ver seu filho encarcerado, ficar sem saber o que fazer, para onde ir ou a quem recorrer. De acordo com ela, a maior preocupação dos familiares de pessoas privadas de liberdade se refere ao que fazer mediante a situação, pois ninguém é ensinado a agir quando se tem um parente preso.

Vieira relatou que a dor dos familiares é enorme, dentre outras coisas, por saber que o encarceramento de seu parente é uma forma de morte lenta e devastadora. Para ela, é importante que se fale do sistema prisional brasileiro como algo perverso e genocida, porque quando não destrói a saúde mental das pessoas, ele mata os corpos. Principalmente considerando que, em geral, não supre de forma digna as necessidades básicas de sobrevivência das pessoas privadas de liberdade, como alimentação e saúde. A painelistas acrescentou ainda que os indivíduos que conseguem sobreviver ao sistema prisional e voltar à sociedade ainda sofrem com a estigmatização e a falta de políticas públicas específicas por parte do Estado.

Assim, afirmou que, considerando-se a forma e a intensidade pelas quais o Estado viola direitos dessas pessoas privadas de liberdade, possivelmente elas não teriam nem penas para cumprir, no caso de uma compensação penal. Além disso, mesmo diante dessas falhas na satisfação de direitos básicos dos apenados, o sistema prisional apresenta custos elevados. A painelistas negou pleitear a construção de mais presídios ou algo similar, o que pediu foi o oferecimento de condições dignas para as pessoas que já estão pagando pelos atos cometidos poderem cumprir suas penas com respeito e dignidade.

Evidentemente, a falta de investimentos em políticas que assegurem direitos no Brasil não atinge apenas as pessoas envolvidas com o sistema prisional, apesar de estar diretamente ligada aos fatores que geram criminalização e privação de liberdade, segundo Vieira. Para ela, se o Estado assegurasse políticas públicas capazes de atender e respeitar a população em geral – fornecendo, por exemplo, educação e saúde de qualidade e oportunidades dignas de empregos –, metade das pessoas privadas de liberdade hoje não estariam presas. Contudo, apontou, o Brasil prefere investir em poder bélico, em “caveirões” (veículos de forças estatais de segurança) terrestres e aéreos, para aterrorizar as pessoas moradoras das favelas e periferias do país.

Ainda de acordo com a painelistas, em discussões como as realizadas no Fonape, não se pode ignorar o racismo que permeia histórica e estruturalmente a sociedade brasileira. Isso porque é o racismo a) que faz com que a favela vire alvo constante de uma política de segurança bélica e letal; b) que determina a falta de direitos e oportunidades iguais para determinados grupos e indivíduos, além da conquista de direitos por apenas alguns; c) que alguns devem ser presos e outros não; e d) que alguns devem morrer e outros não. Ela relatou que, desde que seu filho foi encarcerado, não teve mais paz, lutando todos os dias para mantê-lo vivo, pois como jovem negro e morador de uma favela, ele é alvo em potencial constante da política de segurança pública estatal brasileira. Diante desse problema, destacou a obrigação de pessoas brancas reconhecerem o racismo e lutarem para combatê-lo.

Vieira disse concordar que atos violadores da lei devam ser responsabilizados. Mas é preciso existir outras formas de se responder a eventuais infrações criminais que não por meio de uma política estatal que gera mais violações de direitos e violência. Segundo a painelistas, o Estado não pode ser o maior violador de direitos e gerador de sofrimento da população. Para ela, não é encarcerando e assassinando o povo que se conseguirá lidar com a violência.

Assim, Vieira afirmou que a luta é por políticas públicas que efetivamente atendam à população, considerando todas as pessoas como sujeitos de direito – independente de raça, classe, gênero, território etc. –; por uma política pública de segurança que dê tranquilidade para se exercer o direito de ir e vir sem medo de abordagens policiais; de ter a casa invadida por uma operação policial; e de ter a vida dos filhos ceifada. Encerrou sua fala lamentando o falecimento de uma amiga que, no dia de sua apresentação no Fonape, era sepultada sem ter visto a justiça ser feita pela filha morta em decorrência de violência do Estado.

## **Corresponsabilidade, articulação em rede e diálogo comunitário para efetivar proteção social**

Próxima painelistas a se apresentar, Solange de Borba Reimberg disse que estava emocionada e acolhia o relato anterior. A juíza titular da 2ª Vara Criminal e de Execuções Penais da Comarca de Patos de Minas (MG) afirmou esperar que as palavras e o histórico de Vieira pudessem contribuir para que todos(as) se engajassem na busca por transformação social. Nesse sentido, apontou que a presença e a apresentação de Eliene no Fonape

representavam elemento imprescindível para a construção de políticas públicas de proteção social: a participação da comunidade.

Esse diálogo comunitário configurado em construção coletiva também é parte essencial da justiça restaurativa (JR), paradigma que Reimberg propôs trazer para sua apresentação no Fonape. Segundo ela, para a JR, apenas é possível entender e modificar os processos complexos que ocorrem na sociedade se as instituições estiverem em diálogo com a população e forem consideradas questões estruturais e interseccionais, como classe social, racismo e gênero.

Além de elementos da justiça restaurativa, a painelistra também procurou trazer aspectos de suas experiências como juíza atuante em audiências de custódia. Antes, porém, respondeu à pergunta tema do painel: prendendo os pobres? Reimberg afirmou que, infelizmente, o cenário do sistema criminal brasileiro confirma o excessivo e seletivo aprisionamento de jovens negros, pobres e periféricos.

Para lidar com esse contexto de Estado de Coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, de 2015, a painelistra apresentou outro elemento da justiça restaurativa: a corresponsabilidade. De acordo com Solange, a responsabilidade para mudar esse cenário recai sobre todos os Poderes e todas as instâncias federativas, bem como sobre toda sociedade. Assim, entende que todas as pessoas, grupos e instituições são corresponsáveis pela implementação dessa proteção social ideal, a qual deve ser assegurada para cada pessoa desde o seu nascimento.

Neste ponto – e com base na Política Nacional de Assistência Social –, a painelistra apresentou a ideia de proteção social relacionada à política social do Estado, que constrói formas institucionalizadas de proteção da população contra riscos e danos pessoais e sociais, fundamentando-se no artigo 194 da Constituição de 1988. A partir desse raciocínio, questionou se, corresponsáveis que somos, estamos concretizando esse conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade para efetivar a proteção social.

Com vistas a caminhos para atingir esse objetivo no âmbito do sistema de justiça, a painelistra compartilhou elementos decorrentes de suas experiências como juíza no interior do Brasil. Das audiências de custódia, nas quais atua desde 2017, pôde perceber o quanto foi importante ter acesso mais próximo – e perto do momento de flagrância – à pessoa custodiada, para entender suas necessidades e vulnerabilidades, bem como para identificar quais políticas públicas e serviços de proteção social podem ser acionados. Antes das audiências de custódia, relatou, apenas no momento do interrogatório era viável conhecer as condições subjetivas e a história daquela pessoa presa, só então sendo possível fazer efetivamente algo além de sentenciar.

Como exemplo desse novo cenário, a painelistra narrou o caso da audiência de custódia de um rapaz em situação de rua, com comportamento violento e que já havia descumprido medidas alternativas e protetivas por violência contra a mãe e as irmãs. A partir da audiência de custódia, descobriu que o custodiado era esquizofrênico e estava há oito meses sem a necessária medicação. Além disso, sua única referência era a mãe bastante idosa, que havia ficado cega e impossibilitada de auxiliá-lo, sem que outros familiares pudessem assumir os cuidados.

Reimberg, diante daquela situação de saúde pública de extrema vulnerabilidade, como juíza, poderia simplesmente proferir uma decisão que, perante a complexidade do caso, de nada adiantaria. Assim, optou por articular com integrantes de serviços da saúde e da assistência social, para encaminhar o custodiado aos devidos cuidados.

Desse caso, a painelistra apontou dois aspectos que considera imprescindíveis para a concretização de proteção social, além do diálogo com a comunidade: a atuação em rede e o papel de articulação da(o) magistrada(o). Conforme a juíza, a partir das necessidades identificadas nos casos que chegam ao sistema de justiça – principalmente via audiências de custódia –, serão necessárias a construção e a articulação de parcerias para satisfação dessas demandas. Para Reimberg, é preciso que juízas(es) estejam com a comunidade e com os atores que a atendem, havendo sensibilização e conexão em rede para atingir os objetivos propostos. Logo, é essencial que magistradas(os) e demais integrantes do sistema de justiça atuem em rede com os outros Poderes, serviços e profissionais capazes de concretizar a proteção social imediatamente após a detenção, na porta de entrada, assim como para um eventual pós-execução penal, considerando como essa pessoa sairá do sistema prisional, como são a família e as redes de apoio para esse indivíduo, qual o impacto nessas relações, dentre outras questões.

Novamente inspirada pela justiça restaurativa, a juíza afirmou que as dimensões desse paradigma também podem ajudar na concretização de proteção social. São elas: a) mudança institucional, por meio do trabalho que pode ser feito entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e a comunidade, o setor privado, terceiro setor, enfim, todos que tiverem corresponsabilidade; b) a dimensão social no sentido de elaboração coletiva com a comunidade, gerando pertencimento e significado na construção de justiça; e c) relacional, para cuidar das relações por meio de práticas restaurativas.

No sentido desses esforços, a painelistra compartilhou a série de iniciativas realizadas na comarca onde atua – Patos de Minas. Com o apoio do Programa Fazendo Justiça, foi criado o Comitê de Políticas Penais. À época do 3º Fonape, também estavam em andamento ações para implantação do Conselho da Comunidade, do Fundo Municipal de Políticas Penais, de um Centro Integrado de Alternativas Penais de um escritório social, do Grupo de Articulação da Rede de Violência Doméstica (GAR) e do Serviço de Atenção às Pessoas Custodiadas. Além disso, há participação em um projeto-piloto do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), de trabalho com práticas de justiça restaurativa no sistema prisional comum e nas unidades das APACs (Associação de Proteção e Assistência aos Condenados), com o apoio de estudantes do Centro Universitário de Patos de Minas (Unipam). Por fim, a painelistra convidou a todas(os) a se engajarem na proposta de corresponsabilidade para a transformação social.

## **Proteção social: rompendo a porta giratória do sistema prisional que reproduz exclusão histórica de negros e pobres**

Nara de Araújo, supervisora de proteção social do projeto de Fortalecimento das Audiências de Custódia (UNODC/CNJ/PNUD) do Programa Fazendo Justiça, assim como Solange Reimberg, respondeu à pergunta tema do painel afirmando que sim, o Brasil está prendendo demasiadamente pessoas negras, pobres e com baixa esco-



laridade. Nesse sentido, a painelistra citou a análise de que a execução penal reproduz um tipo de marginalização primária relativa à exclusão histórica aos direitos fundamentais de determinada parcela da sociedade brasileira – negros e pobres. Desta forma, cria-se um mecanismo de marginalização secundária através do etiquetamento e da estigmatização pela criminalização desse mesmo grupo, já excluído em primeiro nível.

Ou seja, é uma sensação de porta giratória, determinadas pessoas passam por um processo de exclusão a partir da lógica de uma sociedade desigual e essa dinâmica se consolida quando entram para o sistema penal, dele saindo e voltando – visto que, se nada for feito e não houver uma possibilidade de mudança desse itinerário, esses indivíduos retornarão para as mesmas condições de vulnerabilidade.

Dessa forma, apontou Araújo, ao se pensar a proteção social no contexto da porta de entrada do sistema criminal, é necessário olhar para os contextos de vida das pessoas que são apresentadas em audiências de custódia. Para contextualizar essa situação, a painelistra fez referência a estudos de Jessé de Souza e de Andressa Lidicy Morais Lima, de quem citou o raciocínio de que, diariamente, no Brasil, há uma guerra punitiva contra aqueles que foram extorquidos de qualquer possibilidade de cidadania humanitária. A painelistra ainda se referiu a trabalhos de Roberto Dutra e Vanessa Henriques tratando do papel das instituições, segundo ela, é importante refletir sobre a atuação desses atores institucionais no envolvimento com a porta de entrada do sistema penal, o que colabora para a seletividade e o encarceramento em massa.

A painelistra ressaltou que o contexto da pandemia da Covid-19 acentuou os desafios já enfrentados em anos anteriores para cada área das políticas sociais, entendendo que embora tragédias possam atingir a todas as pessoas de diversas classes e categorias sociais, a intensidade desse impacto geralmente é distinta, pois neste ponto fazem muita diferença as iniquidades, como as desigualdades de renda, raciais e de gênero que já estruturaram historicamente a sociedade brasileira.

Com base na edição nº 28 do Boletim de Políticas Sociais de Acompanhamento e Análise do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), lançado em 2021, a painelistra citou desafios como: a) necessidade de garantir a segurança sanitária de trabalhadores(as) e usuários(as) dos serviços sociais; b) a assistência social tendo que dar conta da ampliação do público que se vê privado de fontes de geração de renda, em virtude do isolamento social imposto como forma de mitigar a propagação do vírus; c) evidente impacto no campo da saúde, com demanda no atendimento emergencial e possíveis sequelas de longo prazo; e d) impactos na trajetória educacional de estudantes que foram submetidos a um longo período com variadas e diferentes soluções de ensino remoto, destacando o quanto esse acesso é desigual no país.

Em um cenário como esse e pensando justamente em possibilidades de rompimento do efeito da porta giratória do sistema criminal mencionada acima, a painelistra afirmou que a identificação das necessidades e demandas por proteção social das pessoas custodiadas é responsabilidade das instituições envolvidas nas audiências de custódia, conforme prevê regulamentação do CNJ. Nesse sentido, o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada, impulsionado pelo Programa Fazendo Justiça, busca contribuir para o aprimoramento das audiências de custódia, por meio da oferta de atenção especializada à pessoa custodiada, sendo estratégico na aproximação do Poder Judiciário com as políticas de proteção social.

Esse serviço deve ser composto por equipes multiprofissionais, cujas(os) técnicas(os) precisam ter o entendimento de que parcela da população vive em desvantagem de acesso à garantia de direitos e aos serviços públicos. São pessoas que vêm de um contexto de alcance precário das instituições básicas de sociabilidade e sofrem com o esfacelamento das relações sociais ao longo da vida. E, conforme apontado pela painalista, isso foi profundamente afetado pela pandemia da Covid-19.

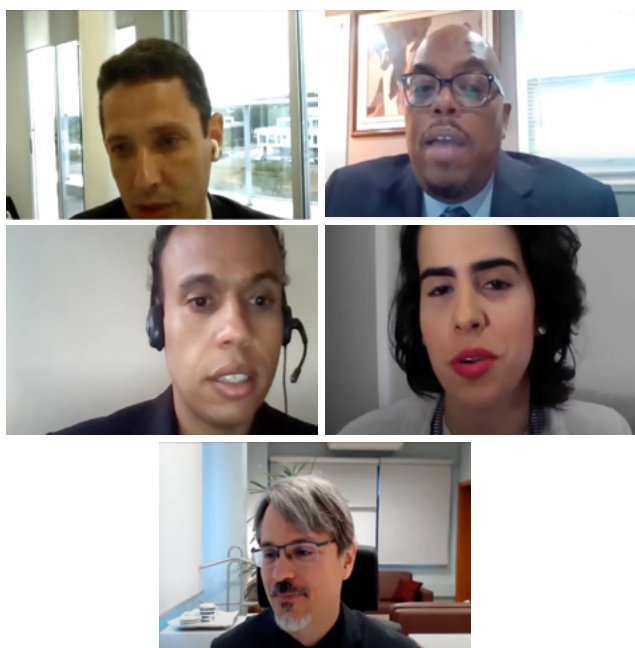
Por isso, uma atribuição relevante desse serviço é o desenvolvimento de estratégias voltadas à inserção das pessoas no circuito de cidadania, no sentido de acesso a direitos. E, nesse ponto, surge o desafio de promover a intersetorialidade com articulação de rede, tendo em mente que, para promover ações de proteção social às(aos) custodiadas(os), é necessário trabalhar com o compartilhamento de responsabilidades por parte dos diferentes equipamentos e políticas, focando nas necessidades da pessoa atendida e não na oferta de serviços existentes.

Na visão da painalista, também é urgente uma transposição para as lógicas do cuidado, da prevenção e da inclusão, considerando que alguns fatores podem contribuir com o processo da audiência de custódia, tendo como um dos principais a qualidade da informação sobre o contexto de vida da pessoa custodiada. Assim, a proposta é que as equipes desses serviços atuem de forma prévia e posterior à audiência de custódia, em atendimentos que a pessoa custodiada tem a escolha de participar ou não.

O atendimento prévio se destina a todas as pessoas que vão ser apresentadas em audiências de custódia. As equipes dos serviços deverão fazer o acolhimento da(o) custodiada(o), levantar eventuais demandas emergenciais e informações sobre as condições pessoais e sociais que vão ser apresentadas no momento da audiência de custódia por meio de um breve relatório. Já o atendimento pós é orientado para aqueles que obtêm relaxamento de prisão ou concessão de liberdade sem ou com medidas cautelares, buscando-se entender exatamente o que aconteceu. Nos dois casos, o papel da equipe é a) fazer encaminhamentos para redes de proteção social a partir das informações levantadas; b) encaminhar para os serviços de acompanhamento das medidas cautelares, se houver medida cautelar aplicada; e c) dar outras orientações que se façam necessárias nesse momento.

A painalista ainda destacou a importância de operadores(as) do direito desenvolverem continuamente a percepção de que há a possibilidade de atender às necessidades sociais da pessoa que chega ao sistema de justiça. Também destacou a essencialidade e a dificuldade dos trabalhos realizados pelas(os) profissionais do Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada. Sobre o tema, finalizou apontando que o Programa Fazendo Justiça consolidou um conjunto de parâmetros no Manual de Proteção Social na Audiência de Custódia. Lançado em 2020, o material se encontra disponível gratuitamente no site do CNJ.

## 2.9. Sala Temática 5 – Baseando-se em dados: a porta de entrada da justiça criminal



Data: 29 de setembro de 2021, das 16:00 às 17:30

- **Mediação:** **Daniel Barbosa**, juiz-auxiliar da Corregedoria Nacional de Justiça e do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4);

### Painelistas:

- **Michael Williams**, gerente-sênior do projeto de desempenho de segurança pública da The Pew Charitable Trusts, que promove políticas e práticas fiscais sólidas baseadas em dados nos sistemas de justiça adulto e juvenil nos Estados Unidos;
- **Vinicius Couto**, supervisor de dados e informações do Escritório sobre Drogas e Crime das Nações Unidas (UNODC);
- **Camila Hernandez**, professora de direito penal e processo penal, advogada e integrante do Instituto Baiano de Direito Processual Penal (IBADPP);
- **Marcelo Cardozo da Silva**, juiz no Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4)



Lançamento dos cadernos Dados Gerais Sobre a Prisão em Flagrante Durante a Pandemia de Covid-19; e Covid-19: Análise do Auto de Prisão em Flagrante e Ações Institucionais Preventivas.

Daniel Barbosa, juiz-auxiliar da Corregedoria Nacional de Justiça e do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), deu início aos trabalhos da Sala Temática 5 explicando o objetivo do encontro ao trazer experiências que envolvam pesquisas, análises e debates sobre dados para a porta de entrada do sistema de justiça criminal. O mediador afirmou que o evento também marcava o lançamento de cadernos de dados que discutem os contextos de pessoas que adentraram o sistema de justiça criminal no período de março a dezembro de 2020, durante a emergência sanitária e global da Covid-19.

Os cadernos são resultantes de ações do projeto Fortalecimento da Audiência de Custódia, implementado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) no âmbito do Programa Fazendo Justiça em

parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Departamento Penitenciário Nacional (Depen). Um dos objetivos do Fazendo Justiça é a difusão de conhecimento, dentro da qual se enquadra a publicação da coleção Fortalecimento da Audiência de Custódia, cujos materiais estão gratuitamente disponíveis na página de [publicações do Programa Fazendo Justiça](#).

O mediador explicou que o caderno Dados Gerais Sobre a Prisão em Flagrante Durante a Pandemia de Covid-19 explora os dados sobre as prisões em flagrante realizadas no período de suspensão das audiências de custódia em 2020, em decorrência da pandemia da Covid-19. A segunda publicação, intitulada Covid-19: Análise do Auto de Prisão em Flagrante e Ações Institucionais Preventivas, tem por objetivo ampliar a compreensão sobre o funcionamento da porta de entrada da justiça criminal, bem como entender se a pandemia alterou as formas de decisão dos(as) juízes(as). Assim, a intenção é que o público leitor tenha acesso a um panorama da porta de entrada do sistema prisional, das prisões em flagrante, além do perfil das decisões judiciais e das pessoas autuadas. A expectativa é que os cadernos sirvam de insumo para a magistratura, profissionais em geral que atuam no sistema de justiça e demais pessoas interessadas na temática da justiça criminal e dos direitos humanos no Brasil. A importância da realização de pesquisas que elucidam os processos e procedimentos do sistema de justiça é imensurável e se torna cada vez mais imprescindível, por isso a publicação desses materiais e o debate proposto nesta sala.

## **Estratégias para reduzir o encarceramento e aumentar investimentos em segurança e direitos**

Com base em sua experiência como gerente-sênior do projeto de desempenho de segurança pública da organização *The Pew Charitable Trusts*, o norte-americano Michael Williams compartilhou, no Fonape 2021, algumas estratégias para redução do encarceramento e aumento de investimentos em iniciativas de segurança e justiça. De acordo com o painalista, os Estados Unidos (EUA) apresentam cerca de 1,2 milhões de pessoas privadas de liberdade em presídios estaduais e federais; e aproximadamente 750.000 pessoas em prisões locais. Isso gera um gasto aproximado de 100 bilhões de dólares por ano apenas para encarcerar pessoas, não incluindo os custos dos tribunais, da aplicação da lei ou de qualquer apoio estatal às prisões.

Embora esforços para reduzir essas populações privadas de liberdade tenham obtido algum sucesso como resultado de mudanças em políticas na área e da diminuição de prisões e crimes, ainda há muito o que se fazer. Por isso, o *Pew Charitable Trusts*, instituição em que Williams atua, foi encarregado por autoridades para conduzir pesquisas sobre estratégias para reduzir esses custos e o encarceramento. Assim, por mais de 12 anos, foi compilado um corpo significativo de estudos sobre políticas para proteger a segurança pública, diminuindo o controle correcional e os seus gastos, e transferir os recursos economizados para estratégias que reduzem a reincidência de maneira mais sustentável. Mais de 30 estados norte-americanos se beneficiaram dessas pesquisas, as quais embasaram reformas e mudanças que demonstram que a redução da população carcerária e o reinvestimento das

economias em programas de diminuição de reincidência baseados em evidências oferecem melhores retornos nos gastos com segurança pública.

Williams chamou a atenção para o fato de que as populações carcerárias estaduais nos EUA caíram 14% no período que coincide com a Covid-19. De fato, durante a pandemia, muitos estados se engajaram em esforços para reduzir suas populações carcerárias a fim de conter a propagação do vírus, concedendo liberdade para pessoas que não haviam cometido crimes graves ou com violência. E isso foi feito com pouco impacto negativo documentado na segurança pública. Ou seja, uma taxa significativa daqueles(as) libertados(as) antecipadamente devido à pandemia não foram presos por nenhum outro crime. Com base nesses dados, o Pew e outros grupos nos EUA argumentam que mais pessoas podem ser liberadas com segurança de volta à comunidade após períodos de encarceramento.

Além dessa linha de atuação, o instituto tem desenvolvido diversas estratégias. Dentre elas, Michael Williams narrou o trabalho para reforma das sentenças, com foco na substituição de prisões por medidas de supervisão com base na comunidade e na libertação compassiva de presos idosos ou doentes. Destacou, ainda, a Justice Reinvestment Initiative ou Justice Reinvestment Act, iniciativa em que o governo federal apoiou financeiramente os estados para encontrar maneiras de reduzir suas populações carcerárias e investir os recursos economizados em programas que poderiam prevenir prisões e comportamentos criminosos – como iniciativas de tratamento de drogas, ações de intervenção precoce e projetos de educação. Em resumo, a ideia foi utilizar a economia advinda da redução da população carcerária para investir em esforços mais preventivos e asseguradores de direitos.

Williams apresentou detalhes sobre a recente atuação de sua organização no estado de Michigan, que ostentava uma das maiores taxas de encarceramento em suas prisões locais dentre os estados dos EUA. Considerando que mais de 60% da população carcerária do local consistia em presos por contravenções ou crimes de baixa gravidade, uma das principais ações consistiu em reformas para descriminalizar algumas infrações de trânsito, as quais passaram a ser tratadas como violações da lei civil. Nessa mesma linha, reformas determinaram mudanças no sentido de que juízes(as) devem aplicar medidas alternativas à prisão – como multas e liberdade condicional – para delitos de menor gravidade.

Também se trabalhou a questão do não comparecimento a tribunais de pessoas que deviam fazê-lo após ter deixado os presídios – esta ausência, muitas vezes, implicava automaticamente em mandados de prisão. Agora, caso a pessoa não compareça ao tribunal, ela recebe uma intimação e pode se dirigir a determinados locais para regularizar a situação sem medo de ser presa. Ainda para lidar com essa questão da presença em audiências, foram instituídos lembretes virtuais para que as pessoas compareçam aos tribunais. Williams e sua organização também defendem a continuidade das audiências virtuais, as quais foram instauradas em decorrência da pandemia e apresentaram resultados eficazes, de acordo com o painelistas.

Outra medida proposta pela organização de Williams foi a redução do prazo máximo que a pessoa pode ficar em liberdade condicional: para a maioria dos crimes, este prazo passou a ser de três anos. Antes das reformas, esse tempo chegava a 20 anos, o que aumentava a probabilidade de a pessoa em liberdade cometer um erro e acabar novamente encarcerada. Com a redução do prazo, aumentam-se os incentivos para que aqueles em liberdade

condicional cumpram suas condições, estabelecendo, também, uma política de dispensa por merecimento. Nessa linha, estimula-se que as agências de supervisão comunitária nos EUA adotem políticas que antecipem o fim do cumprimento da liberdade condicional caso a pessoa apresente bom comportamento (não cometa violações ou infrações) durante determinado período.

Há ainda esforços para a redução do uso da fiança e de sanções monetárias como empecilhos para se aguardar o julgamento em liberdade. Isso porque, nos EUA, ao ser presa, muitas vezes a pessoa poderá aguardar o julgamento em liberdade desde que possa pagar a fiança. Tal medida, evidentemente, afeta desproporcionalmente pessoas de baixa renda, que ficam presas apenas por não terem dinheiro suficiente para realizar o pagamento.

O painalista também destacou a busca de soluções para pessoas privadas de liberdade por condutas ligadas a questões de saúde mental e comportamental e ao uso problemático de drogas, de modo que recebam o tratamento adequado em vez de irem para a prisão.

A organização de Williams ainda tem incentivado as jurisdições a fornecerem clemência a indivíduos encarcerados que atendam a determinados critérios, bem como a expansão do número de pessoas elegíveis para liberdade condicional – ou seja, que esse benefício esteja disponível a pessoas que cometeram crimes com penas maiores. Por fim, o painalista citou a redução das sentenças de prisão para pessoas condenadas por seu primeiro crime violento, adotada no Mississippi, como mais uma das possíveis estratégias para a redução da população carcerária e efetivação de respostas mais eficazes para garantir proteção social e segurança.

## **Panorama das prisões em flagrante no contexto da Covid-19**

Supervisor de dados e informações do Escritório sobre Drogas e Crime das Nações Unidas (UNODC), Vinicius Couto teve a incumbência, no Fonape 2021, de abordar alguns aspectos das duas publicações lançadas durante a Sala Temática 5. Além disso, informou sobre a futura publicação de mais dois cadernos de dados relacionados com a porta de entrada do sistema criminal no contexto da Covid-19: um sobre as formas de decisões – como as(os) juízas(e)s decidiram e o que levaram em conta para tanto; outro sobre a aplicação de medidas cautelares.

Contextualizando os dois cadernos lançados no Fonape 2021, Couto explicou que, a partir do momento em que houve a interrupção das audiências de custódia devido à pandemia, as prisões em flagrante passaram a ser analisadas apenas por meio da verificação de autos de prisão em flagrante (APFs) por magistradas(os). Nesse contexto, para fins de bancos de dados, o Programa Fazendo Justiça criou a Plataforma de Registro sobre as Análises de Auto de Prisão em Flagrante, exclusiva para o cadastramento de todos os APFs que fossem analisados e decididos, substituindo nesse momento específico o Sistema de Audiência de Custódia – o Sistac. A série de cadernos de dados do Fazendo Justiça foi desenvolvida a partir dos números e informações constantes na plataforma, considerando o período de março de 2020 – com a divulgação da Recomendação CNJ nº 62 – até 31 de dezembro do mesmo ano, correspondendo a cerca de 150 mil casos analisados.

O primeiro caderno – *Dados Gerais Sobre a Prisão em Flagrante Durante a Pandemia de Covid-19* – trabalha principalmente dois aspectos sobre os APFs analisados: dados sociodemográficos e dados sobre procedimentos decisórios. Sobre os primeiros, pôde-se constatar: a) a enorme prevalência de homens (90%) presos em detrimento de mulheres; b) predomínio de pessoas negras presas, não destoando do padrão de seletividade policial vigente no Brasil mesmo em tempos não pandêmicos; c) da mesma forma, repetiu-se o padrão de baixa escolaridade das pessoas presas, com ensino médio incompleto; d) 42% de pessoas presas disseram ter filhos; e) dos casos analisados, 41% das pessoas presas tinham renda informal, enquanto 38% estavam desempregadas. Ou seja, apenas 20% das(os) custodiadas(os) possuíam emprego formal, demonstrando um cenário dramático do mercado de trabalho, principalmente em um período de pandemia.

Quanto aos dados sobre procedimentos decisórios, o tráfico de drogas, assim como em tempos não pandêmicos, continuou a ser o tipo penal mais recorrente nas prisões em flagrante, seguido por outros como furtos, roubos e alguns crimes praticados em contexto de violência. Constatou-se, ainda, um aumento dos casos de violência doméstica.

As análises também procuraram entender como, durante um período específico e singular como o da pandemia, se deram as manifestações do Ministério Público e da defesa previamente à decisão do(a) juiz(a) sobre a prisão em flagrante. Verificou-se que, em 15% dos casos, não houve manifestação de nenhuma das partes, enquanto em 17% apenas o Ministério Público se pronunciou. Portanto, em 32% dos casos, os(as) juízes(as) tiveram que decidir sem uma manifestação prévia da defesa por questão de tempo e dos procedimentos utilizados em cada um dos estados.

Outro dado preocupante é o de que houve uma diminuição nas denúncias sobre tortura e violência policial durante a pandemia: 1,5% de alegações contra cerca de 4,5% a 5,5% apresentadas em audiências de custódia pré-Covid 19 – isso presumindo-se que não houve uma redução dos casos de tortura, mas sim apenas das denúncias de suas ocorrências. Além disso, a maior parte das decisões de magistradas(os) (50%) resultou na decretação da prisão preventiva; somando essas com as decisões de soltura condicionadas por medidas cautelares, chega-se a cerca de 80% dos casos, demonstrando que a concessão de liberdade plena é a exceção.

Couto ainda informou que o caderno apresenta dados com características por unidade federativa. Contudo, ressaltou que houve uma capacidade de implementação da plataforma diferente para cada um dos estados, o que tornou variável a quantidade/forma de informações constantes de acordo com cada unidade federativa.

Já o segundo caderno, *Covid-19: Análise de Prisão em Flagrante e Ações Institucionais Preventivas*, trabalha a ideia da emergência sanitária no contexto prisional, apresentando ações desenvolvidas pelo Depen e por outros órgãos. Em seguida, aborda: I) o contexto internacional do sistema de justiça perante a pandemia passando por iniciativas adotadas em diferentes países; II) os primeiros estudos acadêmicos voltados a esse momento da pandemia e as ações tomadas pelo Poder Judiciário; III) medidas adotadas pelo CNJ, como as recomendações e suas motivações; e IV) por fim, foca no formulário para identificação dos fatores de risco para a Covid.

Sobre o formulário, o painalista explicou que se tratou de uma tentativa de dar insumos para as decisões dos(as) juízes(as). A ideia era que esse formulário de identificação de fatores de risco fosse disponibilizado principalmente em delegacias para a obtenção de informações sobre a pessoa presa, tais como se havia apresentado algum sintoma de Covid-19 ou contato com pessoas contaminadas. Em seguida, esse formulário era encaminhado juntamente com os APFs para integrantes da magistratura analisarem e decidirem. Além disso, os dados eram inseridos na Plataforma de Registro sobre as Análises de Auto de Prisão em Flagrante, de modo que, a partir do meio de 2020, cerca de 40% das protagonistas dos casos registrados neste banco de dados apresentavam informações – seja de febre, seja de sintomas respiratórios ou de contato nos últimos 14 dias com indivíduos contaminados. E ainda, cerca de 10% faziam parte de grupos de risco para a Covid-19; 9,5% tinham sintomas respiratórios alegados naquele momento e 6,5% apresentavam sintomas de febres.

Buscou-se, também, verificar se, a partir das informações recebidas, integrantes da magistratura tomavam alguma atitude. Dos casos preenchidos na plataforma, cerca de 1/3 dos formulários apresentaram o empreendimento por parte de juízes(as) de algum tipo de ação perante a pandemia naquele caso específico. Outro aspecto analisado, os tempos para tomada de ações e medidas – por exemplo, pelo sistema prisional a partir de manifestações de sintomas em pessoas privadas de liberdade, de contatos com contaminados e das decisões dos(as) juízes(as) – na tentativa de interceder de alguma forma para a não proliferação da Covid-19 dentro das prisões.

Segundo Couto, foi realizada uma regressão logística para identificar o que levava juízes(as) a decretarem ou não uma prisão preventiva, considerando elementos de saúde que poderiam influenciar a decisão – tais como a pessoa detida ter sintomas de Covid, pertencer a grupos de risco ou demandar algum tipo de atenção médica –, controlados a partir de características demográficas como renda, raça, escolaridade, gravidez, moradia etc. A ideia desse modelo matemático é que cada uma dessas características controladas por outras pudesse anunciar, de forma estaticamente significativa, a probabilidade de uma pessoa ser presa preventivamente ou não.

Dos casos analisados, apenas a característica relacionada à escolaridade apresentou uma razão estatística relevante nessas decisões dos(as) juízes(as). Assim, Couto afirmou que se pode concluir, a partir deste segundo caderno, que os agentes dos sistemas de justiça estaduais adotaram em intensidades diferentes as medidas de enfrentamento da Covid-19 propostas pelo CNJ e mesmo por seus tribunais. E, analisando o cenário nacional de maneira geral, o que se percebeu é que questões de saúde – como pertencer a um grupo de risco ou possuir sintomas gripais – não foram estatisticamente relevantes para os(as) magistrados(as) no momento da decisão sobre a decretação de prisão preventiva ou a concessão de liberdade durante o período pandêmico.

Segundo Couto, esses dados e constatações do segundo caderno podem demonstrar a existência de um padrão de decisão mesmo em contextos de atuação com lógicas de diferentes institutos – como a audiência de custódia e a análise documental de APFs durante a pandemia. Para o painalista, isso fala mais sobre a atuação de integrantes da magistratura do que dos institutos em si; e, confirmando esta hipótese, verifica-se a persistência de uma cultura e de um modo operante da forma de decisão que sobrepõe até mesmo um instituto tão aclamado como a audiência de custódia, obviamente sem desconsiderar os grandes avanços que trouxe.



Assim, de acordo com Couto, a mudança desses fatores culturais demanda discussões, formações e capacitações de magistrados(as). É preciso entender os motivos dessas formas de decisões, como elas estão se dando, o porquê desses padrões e, se for o caso, tentar algum tipo de intervenção para o melhoramento das maneiras e dos modos de decidir. Nesse sentido, apontou que o Programa Fazendo Justiça oferece diversas iniciativas de capacitação e materiais sobre tomada de decisões em audiências de custódia.

### **Uso desmedido e falta de fundamentação na aplicação de medidas cautelares: a liberdade plena como exceção**

Um dado destacado por Vinicius Couto de um dos cadernos lançados na Sala Temática 5 foi o foco da fala seguinte, da advogada e professora Camila Hernandes: o fato de a concessão de liberdade plena (ou seja, sem a aplicação de medidas cautelares) ser uma exceção nas decisões de juízes(as) que analisam prisões em flagrante. A panelista fundamentou sua exposição em uma pesquisa do Instituto Baiano de Direito Processual Penal (IBADPP), realizada em convênio com o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA), além de voltada ao acompanhamento e aprimoramento do trabalho desenvolvido no Núcleo de Prisão em Flagrantes (NPF) de Salvador, após a implementação das audiências de custódia.

Hernandes, membra do IBADPP, ressaltou que, embora se trate de uma pesquisa realizada entre 2016 e 2017, os dados coletados são de grande importância para fomentar a reflexão sobre a necessidade de mudança do que classificou como uso desmedido e, muitas vezes, injustificado de medidas cautelares no Brasil, em especial quando se examina a fundo como se dá – ou como não se dá – o processo de fundamentação dessas decisões pelas autoridades judiciais.

A panelista disse não desconsiderar, evidentemente, a relevância das audiências de custódia como instituto que deve ser defendido e aprimorado. Ressaltou, inclusive, que a Bahia é um dos estados onde, desde sua implantação, as audiências de custódia têm resultado em mais concessões de liberdade do que conversões em prisão preventiva, servindo efetivamente como um filtro à decretação do encarceramento. Contudo, a advogada sinalizou que tais concessões se encontram quase sempre condicionadas ao cumprimento de medidas diversas da prisão de maneira automática, constatando-se que, na imensa maioria dos casos, tanto as cautelares previstas no artigo 319 do Código de Processo Penal (CPP), como a prisão preventiva sofrem de um déficit ou mesmo de uma ausência de fundamentação adequada.

Os dados acima talvez tenham sido o principal elemento apresentado pela pesquisa, que analisou 590 decisões realizadas no NPF em 2016, tratando especificamente de autos de prisão em flagrante nos quais houve a imputação – de maneira isolada ou cumulada com outros crimes – dos tipos penais de tráfico de drogas, furto e roubo, infrações que repercutem de maneira mais significativa nos números de encarceramento do Brasil.

Segundo Hernandez, em 32% das decisões não houve qualquer análise de integrantes da magistratura sobre eventuais ilegalidades da prisão, mesmo quando esse ponto era assinalado pela defesa. Nos demais casos, essa manifestação era majoritariamente genérica, limitando-se a informar que aquele auto de prisão em flagrante (APF) cumpria os requisitos do CPP, mas sem indicar de que modo isso se dava. Também se constatou a presença do “efeito Aliança”, conforme denominado por Bernd Schünemann, configurando-se nos casos analisados pela tendência de integrantes da magistratura acolherem a grande maioria dos pedidos realizados pelo Ministério Público: dos 289 casos em que a promotoria requereu a decretação de prisão preventiva, 85% tiveram os pedidos atendidos pela autoridade judicial. De acordo com a painelist, esse diagnóstico aponta para a necessidade de um aprofundamento de reflexões quanto ao efetivo potencial da defesa de influenciar na decisão que vai ser proferida na audiência de custódia e quais os entraves para isso.

Quanto à necessidade e cabimento das prisões preventivas ou de medidas cautelares alternativas, a pesquisa analisou separadamente a demonstração do *fumus comissi delicti* (presença de elementos da existência do crime e dos indícios suficientes de autoria, como exige o CPP) e a demonstração do chamado *periculum libertatis* (risco do(a) custodiado(a) permanecer em liberdade para a ordem pública e econômica, instrução do processo e aplicação da lei). Sobre o primeiro ponto, constatou-se a insuficiência das seguintes fundamentações: das decisões que culminaram na decretação de prisão preventiva, 18% não indicavam prova de materialidade e 25% não apontavam indícios de autoria. Segundo a painelist, nos demais casos, ainda dentro das prisões preventivas, havia uma nítida carência dessa fundamentação, sendo frequente, por exemplo, a menção aos depoimentos dos policiais condutores o único elemento a sustentar a autoria dos crimes discutidos no APF – Camila pontuou que, ainda que esses elementos tenham sido considerados válidos e haja jurisprudência a favor da permissão de sua utilização, é necessário questionar a idoneidade dessa fundamentação judicial, que acaba não apresentando de forma concreta e lastreada em diversos aspectos a presença do chamado *fumus comissi delicti*.

Nos casos de decretação de aplicação de medidas cautelares diversas da prisão, a situação era ainda mais grave, porque, das 286 decisões desse tipo, 207 (72%) não indicavam a existência concreta de indícios de autoria, enquanto 62% foram silentes quanto à prova da materialidade. Para a painelist, parecia existir ali o entendimento de que, tratando-se de uma decisão mais benéfica que a prisão, não seria necessário maior esforço argumentativo para justificar o condicionamento daquela liberdade provisória ao cumprimento de medidas cautelares diversas, as quais acabavam sendo aplicadas de maneira quase automática. Somente quatro (1%) das 590 situações que foram examinadas resultaram na concessão de liberdade plena sem condicionamento a qualquer tipo de medida cautelar, um índice insignificante que foi também constatado em outros estudos, como o realizado em 2019 pelo Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), intitulado O Fim da Liberdade.

No segundo aspecto – o *periculum libertatis* –, 283 das 285 decisões que converteram o flagrante em preventiva foram fundamentadas na vaga e imprecisa garantia da ordem pública. Em situação adicional, apareceu a justificativa da conveniência da instrução criminal, que foi indicada em 68 casos (23,9%). Havia situações de cumulação de argumentos, mas, na maior parte dos casos, o fundamento da ordem pública era o único invocado para justificar o *periculum libertatis*.

Os elementos mais usados para motivar a garantia da ordem pública foram, por ordem de quantidade de utilização nas decisões: a) o receio de reiteração criminosa, que, segundo a painalista, deve ser visto com reservas por configurar um exercício que vasto setor da doutrina chama de futurologia em prejuízo do flagranteado; b) existência de antecedentes criminais ou de ações penais em andamento; e c) periculosidade do agente, argumento já afastado por diversos tribunais superiores por ser considerado inválido. Nessa mesma situação, de anterior refutação da utilização por tribunais superiores, encontram-se as justificativas de gravidade em abstrato do crime; efeitos ou consequências inerentes ao tipo penal imputado (como dizer que o crime de roubo visa o lucro fácil); prisão preventiva para o estabelecimento da credibilidade das instituições, para conter o sentimento coletivo de impunidade ou para assegurar a tranquilidade do meio social. Mesmo assim, apareceram em número significativo nos casos analisados pela pesquisa.

Já para a imensa maioria dos casos de concessão de liberdade com aplicação de medidas cautelares, o *periculum libertatis* não foi indicado, reforçando a impressão de que esse movimento se dá de maneira automática como alternativa à liberdade plena e não como à prisão preventiva. Assim, Hernandes constata uma inversão da lógica, uma vez que dever-se-ia, inicialmente, analisar a questão da legalidade daquela prisão e, ultrapassada essa fase, verificar se não era possível conceder a liberdade provisória plena – apenas isso não sendo adequado, cabível e suficiente, partir-se-ia para a aplicação das medidas cautelares diversas da prisão, que devem ser também fundamentadas.

Finalmente, a painalista citou que na maioria das decisões não havia nenhuma indicação de realização de pergunta à pessoa custodiada sobre tortura ou eventual abuso policial sofrido. E quando essas situações eram relatadas, havia pouca incidência nas decisões que eram proferidas ao final.

Nesse cenário, indicou que as audiências de custódia têm demonstrado limitações nas suas dinâmicas práticas e precisam ser aprimoradas, a fim de alcançar sua máxima efetividade, para o que é necessário o esforço colaborativo e conjunto dos atores processuais. Dentre possíveis caminhos para esses avanços, Hernandes indicou: a) atenção com o tratamento da questão da tortura; b) divisão de etapas dentro da audiência de custódia, analisando-se inicialmente a legalidade da prisão e, superada essa fase, parte-se para uma avaliação de cabimento, necessidade da privação de liberdade e medidas cautelares; c) maior investimento em investigação a fim de subsidiar os APFs com mais elementos; d) ainda que recebendo APFs pouco instruídos (por exemplo, apenas embasados na palavra dos policiais), as autoridades judiciais tenham maior cuidado para realizar esse filtro para a decretação de prisões preventivas ou a aplicação de medidas cautelares; e) nesse sentido, que seja realizada uma fundamentação mais detalhada das decisões, com a indicação de todos os elementos exigidos pelo CPP, em especial em relação às medidas cautelares diversas, entendendo que essas, ainda que melhores do que a prisão, restringem a liberdade daquele indivíduo e não podem ser aplicadas de maneira automática.

## **Não obrigatoriedade da conversão do flagrante em prisão preventiva e importância da atuação judicial no combate à tortura**

Marcelo Cardozo da Silva, juiz do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), abordou diversos aspectos da porta de entrada do sistema criminal do Brasil, fazendo um diálogo com os dois cadernos de dados lançados na Sala Temática 5 do Fonape 2021. Dedicou especial ênfase ao tratamento dos institutos das prisões em flagrante e preventiva – ressaltando que a primeira não necessariamente implica na segunda, como erroneamente propaga certa cultura jurídica no país – e no papel da atuação judicial no combate à tortura.

O painelista explicou que a prisão em flagrante é um instituto histórico no Brasil, remontando aos tempos coloniais. Trata-se de hipótese de prisão automática que se dá no momento ou logo após a ocorrência de um crime, ou ainda em tempo próximo à fuga da pessoa autora da conduta, com a captura desta. Assim, no regime jurídico da prisão em flagrante, o juiz apenas trata a prisão de uma análise retrospectiva, verificando a constitucionalidade e a licitude daquela segregação – em outras palavras, este tipo de privação de liberdade não depende de autorização prévia de autoridade judiciária. Isso muda totalmente de figura, porém, no que diz respeito à prisão preventiva, pois demanda uma motivação específica que demonstre sua necessidade, fundamentalmente para se prevenir um risco futuro que deve ser determinado pelo(a) magistrado(a).

O problema, apontou Silva, é que há no direito brasileiro a errônea cultura de que a prisão em flagrante demonstra em si uma necessidade de que aquela privação de liberdade seja convertida em prisão preventiva, gerando uma pressão sobre a autoridade judicial para confirmar a continuidade da segregação. Por isso, de acordo com o painelista, os cadernos lançados na Sala Temática 5 trazem os números absurdos de 50% das pessoas presas em flagrante sendo mantidas privadas de liberdade preventivamente. Silva também apontou que essa cultura da conversão quase automática em prisão preventiva é ainda mais grave pelo fato de a seletividade penal ser fator essencial para determinar prisões em flagrante.

Além disso, na maioria das prisões em flagrante não se faz prova da cautelaridade e de sua necessidade, bem como não se colhem elementos fáticos-probatórios que embasem a prisão preventiva. Essa falta de provas, em sentido amplo, gera uma grande dificuldade para o(a) juiz(a) realizar a análise e a fundamentação da sua decisão, podendo incorrer em déficit de argumentação.

Adentrando a análise dos dados presentes nos cadernos lançados na Sala Temática 5, o painelista chamou a atenção para os 15% de casos em que as partes não se pronunciaram antes da decisão do juízo sobre a legalidade da prisão. Para Silva, esse é um número bastante alto de não atendimento ao princípio da ampla defesa e do contraditório. Citou que 37,6% das pessoas foram submetidas a medidas cautelares pessoais diversas da prisão, sendo a maioria delas de proibição de ausentar-se da comarca (28%). Afirmou ser uma boa notícia que em apenas 6% dos casos foi aplicada a fiança, a qual classificou como uma precificação da própria liberdade, o que prejudica as pessoas mais pobres. Por outro lado, lamentou a falta de informações preenchidas nos sistemas sobre os tipos de medidas protetivas adotadas em casos de violência contra a mulher – dado que ele considera muito importante para a política pública de combate a esse problema.

Na sequência, o painalista citou dados do sistema criminal que refletem diversas formas de desigualdade no país, como raça (sobrerrepresentação de negros presos), renda (cerca de 80% das pessoas em situação de desemprego ou subemprego) e baixa escolaridade.

Uma grande preocupação destacada pelo juiz foi o número de apenas 1,5% de informações sobre a ocorrência de tortura, considerando que o Brasil é um dos países mais violentos do ponto de vista da atividade policial, com 6.416 pessoas mortas por intervenção de forças estatais de segurança em 2020. Ele ressaltou que um dos mecanismos fundamentais para a prevenção da tortura é a realização de exames médicos (exame de corpo de delito) após a prisão em flagrante, conforme determina a Resolução CNJ nº 213, de 15 de dezembro de 2015. Essa normativa exige, inclusive, que se o exame médico não for adequado, o(a) juiz(a) procure a realização de uma nova avaliação, de modo a bem aquilatar a situação daquele(a) preso(a). Contudo, o que se vê nos dados dos cadernos é que em 57,8% dos casos de prisão em flagrante não houve exame de corpo de delito. Para Silva, isso representa uma porta inequivocamente aberta para que a tortura possa ocorrer e não seja averiguada do ponto de vista médico, com comprovação material da sua ocorrência, nos momentos mais oportunos.

Sobre a atuação judicial em relação à tortura, apontou que mesmo com o déficit de informações médicas a respeito do caso, em 19,2% das situações as autoridades judiciais desconfiaram que havia plausibilidade da ocorrência de tortura e determinaram a apuração. Chamou a atenção do painalista que, em Minas Gerais, em 48% dos casos havia informações sobre a possibilidade da ocorrência de tortura ou maus tratos.

Outro aspecto destacado pelo painalista foi o de que, mesmo nos casos que apresentavam indícios de ocorrência de tortura, o tratamento correspondente posterior – vale dizer, a decretação da prisão preventiva – se fez presente mais do que na média geral (56,2%). Ou seja, a pessoa custodiada provavelmente sofreu uma grave violação de direitos e ainda foi mantida presa.

Sobre os caminhos para o enfrentamento à tortura, principalmente considerando a atuação judicial, o painalista apontou: a) alteração institucional e mudança de política das instituições, especialmente no âmbito da polícia, reforçando a compreensão de que os(as) policiais devem agir estritamente pelo princípio da legalidade, o qual não permite tortura, evidentemente. Afirmou que isso passa pela formação ministrada pelas escolas das polícias e por uma constante exigência das autoridades policiais sobre todos(as) aqueles(as) que trabalham nas forças de segurança, além de pressupor um sistema institucional que tenha mecanismos de permanente pressão, de modo a evitar a tortura; b) sempre, sem exceções, exigir-se a realização de exame de corpo de delito da pessoa custodiada, inclusive com a possibilidade de a autoridade judicial procurar outros profissionais médicos para que façam a análise do caso concreto; c) acesso a dados de tortura que não apenas os advindos dos próprios agentes públicos envolvidos com a atuação no sistema criminal. Sugeriu que o departamento de pesquisas do CNJ trabalhasse com a possibilidade de colher dados anonimizados e proteção absoluta da fonte, para se sair das estatísticas oficiais e tentar chegar um pouco mais nessa realidade crua da tortura; e d) atividade interinstitucional. Considerando que não há um conselho nacional das polícias no Brasil, afirmou que o CNJ tem uma grande responsabilidade nisso, precisando articular um contato institucional mais próximo e muito franco com as corregedorias das polícias.

Por fim, tratou da atuação do Poder Judiciário no que tange a questões de saúde relacionadas à Covid-19. Citou as informações advindas do formulário de identificação de fatores de risco e a conclusão dos cadernos de que, em geral, as autoridades judiciárias brasileiras não consideraram as peculiaridades do regime prisional e as consequências da Covid-19 para esse ambiente e para as pessoas presas, não seguindo as orientações da Recomendação CNJ nº 62, de 17 de março de 2020.

De acordo com o painalista, a utilização de medidas cautelares pessoais, evitando o encarceramento, por exemplo, poderia ter contribuído para a saúde e, muitas vezes, para a salvação de vidas de muitas pessoas no interior do sistema penitenciário – tanto as privadas de liberdade quanto as que lá trabalham e visitam. Contudo, como mostrou a pesquisa, não houve grande aderência do Poder Judiciário nacional à Resolução CNJ nº 62 no aspecto da adequada administração judicial nos temas da liberdade em tempos de pandemia.

## 2.10. Sala Temática 6 – Interfaces entre questão racial e justiça criminal



**Data:** 29 de setembro de 2021, das 16:00 às 17:30

- **Mediação:** *Igo Ribeiro*, assessor de coordenação do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)

### **Painelistas:**

- **Angela Pires**, assessora nacional de Direitos Humanos do Escritório do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos (ACNUDH);
- **Lívia Sant'Anna Vaz**, promotora de justiça no Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA);
- **Soraia Mendes**, advogada criminalista especialista em direitos das mulheres

O mediador do painel, Igo Ribeiro, assessor de coordenação da UNODC, fez uma fala de apresentação da Sala Temática 6, apontando o racismo sistêmico instalado no Brasil desde o início do período colonial. Dessa forma, indicou que o racismo estrutura as instituições públicas, as relações sociais e, por efeito, a sociedade, produzindo distorções, disparidades e iniquidades no acesso às diferentes políticas públicas e às garantias fundamentais – por exemplo, aos sistemas de proteção social e de justiça para concretizar direitos. Por outro lado, fartos

dados e evidências apontam que as políticas de segurança pública e penal do país apresentam uma seletividade que modela, de diferentes maneiras, as atividades de agentes de segurança pública e as taxas de encarceramento, a partir do componente racial. Tal filtragem, portanto, associada aos casos de morte e violações de direito em geral, é expressão dramática do racismo à brasileira.

O mediador citou o relatório apresentado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), a partir do assassinato de George Floyd por um agente policial agressor nos Estados Unidos no ano de 2020. O documento define racismo sistêmico como um sistema complexo interrelacionado de leis, políticas, práticas e atitudes em todas as instituições do Estado, no setor privado e nas estruturas sociais que, combinadas, resultam em discriminação, distinção, exclusão, restrição ou preferência direta ou indireta, intencional ou não intencional, de direito ou de fato, com base na cor e na raça, ascendência ou origem nacional étnica. O mesmo relatório ressaltou como o racismo sistêmico se manifesta na aplicação da lei e da ordem, com foco em incidentes que resultam em morte como o desfecho mais visível e irreversível, e na consistente falta de responsabilização de agentes envolvidos e reparação para as vítimas de tamanha violência.

Nesse sentido, Ribeiro lembrou que as violências raciais e as desigualdades sociais são consequências da estrutura criada durante o longo período de escravidão no país. Ressaltou que essa estrutura se mantém ativa e produz efeitos múltiplos e interconectado para pessoas negras, dentre eles, a eleição de seus corpos como elemento de suspeição, ao qual se direcionam ora ações diretas por meio da racialização – a exemplo das altas taxas de letalidade decorrentes da atividade policial, do elevado percentual de prisões e todas as assimetrias ocorridas no acesso à justiça e no respeito à dignidade da pessoa humana –, ora indiretas, por meio da anulação institucional ou tentativa de neutralização da raça como um componente essencial para os processos, pela qual se perpetuam práticas de cegueira institucional, diante dos fatores que informam maior vulnerabilidade e, por conseguinte, demandam maior dispêndio de atenção social. Disse, também, que esse cenário convoca as instituições de justiça e de segurança pública a reverem suas práticas e procedimentos.

Não à toa, conforme indicou o mediador, o STF reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro na ADPF nº 347, pelo qual determinou a adoção de providências estruturais em face de lesões a preceitos fundamentais de indivíduos privados de liberdade, entendimento que representa um passo importante para o início da reversão desse problema de violações de direitos, especialmente contra pessoas negras, as quais estão sobrerrepresentadas no cárcere, considerando a sua prevalência diante dos dados disponibilizados.

Portanto, é essencial e urgente dialogar sobre a relação entre racismo e justiça criminal. As análises referentes ao problema demandam ações concretas e materiais que sejam capazes de modificar o quadro instaurado em todas as etapas do processo penal, desde a porta de entrada até a execução e a saída do sistema de justiça criminal. E esta ação para o equacionamento do problema deve envolver os Poderes Judiciário e Executivo – especialmente as instituições de segurança pública que exercem papel central na manutenção dessa questão, que afeta sobremaneira a população negra, especialmente os homens, no país.

## Combate ao racismo sistêmico: propostas da Agenda para a Mudança Transformadora em direção à Justiça e Igualdade Racial

Assessora de direitos humanos do Escritório do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos (ACNUDH), Angela Pires apresentou o [relatório](#) do órgão sobre promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais das pessoas africanas e afrodescendentes contra o uso excessivo da força e outras violações dos direitos humanos por agentes policiais. O documento foi elaborado no contexto do assassinato do norte-americano George Floyd nos Estados Unidos, em 2020, por forças policiais, tratando de racismo sistêmico e violações de direitos humanos contra pessoas negras de forma a colaborar na responsabilização dos agentes que perpetraram essas violências e fortalecer a questão da reparação das vítimas.

Construído a partir de uma série de consultas virtuais realizadas no mundo inteiro, o relatório se fundamenta em dados que demonstram crescentes desigualdades e violências raciais em várias áreas – em especial na aplicação da lei e na segurança pública, cujo resultado mais visível e irreversível é a morte de pessoas negras e a falta de responsabilização dos agentes envolvidos. A painelistas também apontou a necessidade dessas discussões considerarem a interseccionalidade, ou seja, a combinação de várias identidades que estruturalmente sofrem opressão, tais como a raça sobreposta ao gênero, orientação sexual, nacionalidade e status de imigração, entre outras. Nesse sentido, o relatório observa as diversas narrativas que associam falsamente pessoas africanas e afrodescendentes, inclusive imigrantes, a atividades criminosas. Essas narrativas continuam a ser usadas para justificar leis ou práticas que regem os sistemas de justiça criminal, políticas de imigração e governança das fronteiras.

Trabalhando com a análise de mais de 190 mortes relacionadas a intervenção policial (98% delas ocorridas na Europa, América Latina e América do Norte nos últimos anos), o relatório identificou três contextos específicos dessas violações: a) violência a partir de delitos menores, como paradas de trânsito e buscas e revistas, por exemplo nos casos de George Floyd e de Luana Barbosa dos Reis Santos –mulher brasileira, negra e lésbica que morreu após uma abordagem policial violenta, caso no qual ainda hoje o Estado questiona a responsabilidade dos agentes de segurança, chegando a alegar que os ferimentos constantes no corpo da vítima poderiam ter sido autolesão; b) intervenção de agentes policiais como primeira equipe a responder a casos de crises de saúde mental; e c) abordagens policiais por meio de operações especiais, como o caso de João Pedro Matos Pinto, assassinado durante um suposto confronto entre a polícia e suspeitos de tráfico de drogas em uma comunidade do Rio de Janeiro. Sobre esse último contexto, a painelistas ressaltou que a maioria das operações policiais se dão na perspectiva de “guerra às drogas”, na qual se opta por uma política de segurança pública de combate ostensivo e repressivo, principalmente em favelas, para lidar com a questão de entorpecentes, em vez de tratá-la como tema de saúde pública. De todo modo, os três cenários apresentados se fundamentam em estereótipos e preconceitos englobados pelo “perfilamento racial” – percepção tendenciosa e equivocada utilizada para definir quem é perigoso –, que ainda orienta as deduções feitas pelos agentes de segurança.



Em geral, os relatos de utilização indevida ou excessiva da força presentes no relatório foram frequentemente associados a tiros fatais, aplicação desproporcional ou desnecessária de medidas restritivas, uso de armas menos letais ou uma combinação delas. De acordo com a painelistas, nesses casos agentes policiais raramente são responsabilizados pelas violações de direitos humanos que cometeram, e isso ocorre devido a: I) investigações deficientes ou por falta de supervisão das ações policiais. Nesse ponto, Pires destacou o importante papel constitucional que o Ministério Público deve desempenhar de controle externo da atividade policial; II) falta de mecanismos independentes de denúncia; e III) certa presunção de culpa generalizada contra pessoas afrodescendentes, ou seja, a vítima sendo automaticamente culpada pelas violências que sofreu.

Essa falta de responsabilização, apontou a painelistas, enseja a continuidade de uma má conduta por parte dos policiais, a qual é fortemente baseada em critérios raciais. Isso porque, pelo perfilamento racial citado, persegue-se um estereótipo de quem seria a pessoa a ser abordada, presa etc. Assim, há o enquadramento de pessoas negras de um modo geral para que sejam vistas como criminosas ou vítimas de violência. Por outro lado, com raras exceções, as investigações e decisões judiciais não consideram o papel do racismo sistêmico e da discriminação para o acontecimento dos fatos e responsabilização dos agentes de segurança pública perpetradores da violência.

Como decorrência dessa situação, as consultas feitas pelo ACNUDH em vários países com vítimas, familiares e diversas organizações identificaram uma forte falta de confiança, tanto na polícia quanto no sistema de justiça criminal. Consequentemente, constatou-se que muitas vezes as incumbências de lutar pela responsabilização dos agentes perpetradores de violência, buscar provas e, inclusive, chegar ao extremo de ter que demonstrar que a vítima não se autolesionou ou que não era alguém “culpado” recaem sobre as famílias, que relatam a falta de acesso a uma assessoria jurídica adequada e ao apoio psicossocial durante o processo, que muitas vezes é bastante demorado.

Tamanha complexidade identificada fez com que o ACNUDH convocasse os estados, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada para o oferecimento de respostas sistêmicas ao racismo. No âmbito da justiça brasileira, além do Ministério Público, responsável pelo controle externo da atividade policial, também foram chamados a Defensoria Pública e o Judiciário em suas várias instâncias, incluindo os conselhos, que recomendam, apoiam e orientam o sistema criminal em sua atuação. A painelistas destacou que é imprescindível, ainda, que as pessoas negras estejam envolvidas nesse processo e, sobretudo, sejam escutadas.

Nesse movimento, em anexo ao relatório, o ACNUDH publicou a *Agenda de quatro pontos para a Mudança Transformadora em direção à Justiça e Igualdade Racial*. São eles: I) parar de negar a existência do racismo – é evidente que ele existe, fato demonstrado exaustivamente por dados – e avançar nas discussões (inclusive sobre colonialismo e o legado da escravidão para a sociedade brasileira) e ações, sempre considerando efetivamente que o elemento racial faz parte desse contexto da violência e de violações perpetradas no âmbito do sistema de justiça criminal; II) nomear os perpetradores dessas diversas violências e lutar para que sejam responsabilizados pelo sistema de justiça criminal, pois apenas desta forma será possível obter a confiança da população. Além disso, é preciso criar e fortalecer mecanismos independentes de investigação, uma vez que não é viável que a polícia investigue a si própria; III) ouvir pessoas negras e vítimas da violência do Estado, por exemplo, moradoras(es) de

comunidades atingidas todos os dias por operações policiais de tal forma que as crianças e adolescentes vivem com medo de ir para a escola e brincar nas ruas; IV) reparar as vítimas de violações, inclusive discutindo, considerando e confrontando os legados do colonialismo e da escravização de pessoas negras, para adotar medidas especiais e garantir uma justiça reparadora.

Em diálogo com a fala de Angela Pires, o mediador Igo Ribeiro ainda pontuou a necessidade de se compreender o impacto sistêmico do racismo e de todas as violências que se estende para as famílias e para as comunidades. Além disso, sugeriu incluir entre as ações reparação material e econômica, para sanar os enormes danos provocados pelos quase quatro séculos de escravização da população negra; bem como a reparação psíquica, uma vez que a população negra sofre efeitos não só concretos no corpo, mas também do ponto de vista da economia psíquica e da estruturação subjetiva. Assim, a saúde mental da população negra precisa ser colocada em pauta, porque o racismo provoca danos diversos que extrapolam o âmbito material.

## **Justiça pluriversal e formas efetivas pelas quais o direito deve proteger grupos vulnerabilizados**

O tema da saúde mental da população negra continuou em pauta na fala seguinte da Sala Temática 6, a qual coube a Lívia Sant'Anna Vaz, promotora no Ministério Público da Bahia (MPBA). Segundo a painelistas, há dados demonstrando o aumento de índices de suicídios entre jovens negros, o que, de acordo com ela, é resultado de se sobreviver em um país que não te quer vivo; é sobre não suportar viver em um Estado que produz a sua morte e tem como foco uma necropolítica antinegro desde sempre, com o sistema penal fazendo parte disso.

Aponta-se essa relação inicial justamente para propor a seguinte reflexão: de que modo o sistema de justiça e o direito podem e devem proteger as minorias ou esses grupos minorizados/vulnerabilizados, especialmente os étnico-raciais, a partir de suas práticas? Sant'Anna Vaz explicou preferir a expressão “vulnerabilizados” em vez de “grupos vulneráveis”, porque esse lugar é imposto historicamente e estruturalmente a essas pessoas, não se tratando de algo natural.

Afirmou ser importante definir qual o tipo de proteção necessária e lembrou que, graças à luta dos movimentos negros, a Constituição de 1988 criminalizou práticas de racismo, inclusive como imprescritíveis, inafiançáveis e com pena de reclusão. Esse dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, conhecida como Lei Caó (em homenagem ao seu autor, o então deputado Carlos Alberto Oliveira dos Santos, o Caó). Em que pese a importância desses avanços, a painelistas questionou: passados mais de 30 anos, o que mudou, de fato – em termos de proteção por meio da legislação criminal –, para melhor na vida da população negra no Brasil? Sant'Anna Vaz demonstrou, na verdade, uma piora da situação, por meio do recrudescimento da violência policial letal contra jovens negros e do genocídio contra a população negra – ressaltou que não fala apenas em extermínio contra a juventude, mas sim da população negra em geral porque, do nascimento até a morte, a raça

é um fator determinante no Brasil. A promotora evocou ainda uma visão interseccional para tratar da mortalidade materna, da violência obstétrica, sexual, doméstica e familiar, além dos feminicídios.

Nesse ponto, especificamente, chamou a atenção para o fato de que, ainda que seja considerada a terceira melhor lei do mundo de combate à violência doméstica e familiar, a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006) tem se mostrado insuficiente para a proteção de mulheres negras, uma vez que os números de feminicídios desse grupo têm aumentado, enquanto os de mulheres brancas vêm diminuindo. Para a painelistas, o problema está no caráter pretensamente universal da lei ou do sistema de justiça, que tem determinadas composição e estrutura e, conseqüentemente, práticas de construção na justiça cegas, que não se atentam para as especificidades. E afirmou que, pelo contrário, a justiça precisa estar de olhos muito abertos e atentos às injustiças que devem ser corrigidas, citando especialmente as étnico-raciais. Portanto, é importante se atentar às especificidades de raça, gênero e classe, entre outras.

Sant'Anna Vaz ainda citou outras inequidades que atingem a população negra (como encarceramento em massa, violência policial letal e menor expectativa de vida) para demonstrar que a questão racial é elemento central da democracia brasileira – ou da falta de democracia do país, na verdade. Lamentou, contudo, que a questão ainda não tenha sido tratada adequadamente pelo sistema de justiça. Assim, concluiu que a proteção penal não é a esfera mais adequada e eficiente para promover direitos da população negra –ou indígena – brasileira. Lívia deu como exemplo sua prática profissional de seis anos trabalhando na Promotoria de Enfrentamento ao Racismo: de 101 denúncias que ofereceu na Justiça Criminal de Salvador, até 2021, apenas quatro foram finalizadas. Duas com condenações – sempre com substituição da pena privativa de liberdade por pena restritiva de direito – e duas com absolvições. Sobre os motivos destas últimas: uma delas por princípio da insignificância, aplicado a um crime que a Constituição diz que é imprescritível e inafiançável; a outra, por conta da tipicidade material, tendo em vista que os fatos teriam ocorrido no calor da emoção. Para a painelistas, esse tipo de argumento mostra que não há nenhuma prioridade do sistema de justiça no processamento, instrução e resolução dos casos de racismo.

Nessa linha, destacou o caso de Simone Diniz, no qual a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) reconheceu que o sistema de justiça brasileiro é institucionalmente racista, por ser condescendente e reprodutor de racismo, na medida que, embora o país tenha evoluído na legislação sobre o tema, os(as) operadores(as) do direito não aplicam devidamente as normas. O relatório da Comissão sobre o caso traz 12 recomendações ao Brasil, muitas delas ainda não cumpridas. Uma das medidas apontadas pela CIDH é a criação de órgãos especializados de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial nos Ministérios Públicos, nas polícias civil e no Judiciário. Lívia assinalou que o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Recomendação nº 40, de 9 de agosto de 2016, a qual recomenda a criação de órgãos especializados na promoção da igualdade étnico-racial, a inclusão do tema em editais de concursos e o incentivo à formação inicial e continuada sobre o assunto. Contudo, afirmou que o próprio Ministério Público não consegue colocar em prática na atuação cotidiana a sua recomendação.

Ainda assim, indicou que a criação de ações nos órgãos de cúpula – como os conselhos –, obrigando seus agentes a se inteirarem e apropriarem sobre o tema abordado, bem como alterações legislativas são caminhos

para fazer com que o sistema de justiça tenha um olhar mais aprofundado para a questão racial. Citou como exemplo a Resolução CNMP nº 201, de 4 de novembro de 2019, que determina nas investigações que apurem notícia de violência manifestada por agentes públicos em desfavor de vítimas negras, o(a) integrante do Ministério Público levar em consideração, para além da configuração típico-penal, eventual hipótese de violência sistêmica, estrutural, psicológica, moral, entre outras, para fins dos encaminhamentos previstos no artigo, em atenção ao disposto no art. 53 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 (Estatuto da Igualdade Racial).

Nessa linha, a painelistra ressaltou que a mudança precisa vir de dentro do sistema de justiça. E para isso é imprescindível a abertura para a diversidade étnico-racial, pois, em um Estado Democrático de Direito, as instituições públicas e privadas precisam minimamente refletir a diversidade de seu povo e da sua população nos seus quadros. E isso não acontece com o sistema de justiça. Por exemplo, apenas 12,8% da magistratura brasileira é composta por pessoas negras. O Ministério Público não tem dados oficiais, o que, segundo a promotora, é também sintomático.

Para Livia, essa sub-representação de pessoas negras no sistema faz com que a justiça seja construída de maneira racialmente seletiva. Portanto, para a painelistra, dizer “racismo é crime e ponto” é insuficiente. O correto seria dizer “racismo é crime e reticências, várias reticências”, porque é preciso enxergar o leque de possibilidades de proteção existentes para esses grupos racialmente vulnerabilizados. Por exemplo, na área cível, um caminho é o ajuizamento de ações de indenização por dano moral e material, tanto individual quanto coletivo, decorrente de prática de racismo.

A promotora chamou a atenção para o ponto de que o racismo é sistêmico – ou seja, está entranhado em todas as relações de poder –, mas isso não significa que não haja organizações e pessoas que devam assumir responsabilidades por desmantelá-lo. No Brasil, o Estado participou ativamente da construção dessa sociedade racialmente hierarquizada – por exemplo, no Código Criminal de 1830, manteve-se a pena de morte como forma de controle de pessoas escravizadas, enquanto o Código Criminal de 1890, dois anos após a declaração da abolição da escravatura, dedicou um capítulo inteiro para criminalizar a vadiagem e a capoeiragem, no contexto em que pessoas negras pós-abolição foram solenemente excluídas dos postos de trabalho por uma política de embranquecimento e incentivo à imigração europeia. Portanto, para a painelistra, o sistema penal brasileiro, por si só, tem como centro a questão do racismo, tendo sido utilizado para controlar e oprimir corpos negros, de modo que não pode ser uma ferramenta para acabar com esse problema.

Por isso, de acordo com Sant’Anna Vaz, não adianta falarmos em alternativas de desencarceramento se não houver uma educação e um letramento racial dos(as) profissionais do sistema de justiça, pois os funis raciais, a seletividade e o perfilamento vão continuar acontecendo na concessão ou não dessas medidas, como de fato ocorrem nas audiências de custódia – citou como exemplo que homens negros apresentam mais chances de permanecerem presos, tendo o seu flagrante convertido em prisão preventiva, do que homens brancos, ainda que praticando crimes da mesma natureza.

A painelistra retomou a questão do perfil sociodemográfico da magistratura brasileira – que, segundo pesquisa de 2018, é majoritariamente masculino, branco, cisgênero, heterossexual e cristão –, apontando que essa

homogeneidade gera muitas visões parciais de justiça, igualdade e liberdade, as quais não incluem a proteção de pessoas negras, especialmente as mulheres. Nesse cenário, exaltou a importância das cotas raciais, ao mesmo tempo em que falou da necessidade de uma análise mais profunda sobre ações afirmativas raciais no sistema de justiça, isso envolve discussões sobre meritocracia. Livia Vaz apontou que os responsáveis pela definição do que é mérito no Brasil são membros de uma elite branca e, dessa forma, o princípio meritocrático, que deveria ser uma forma de afastar os privilégios, acaba se tornando um instrumento de manutenção desses. Porque não se discute mais a meritocracia, simplesmente se alega que as pessoas negras não merecem estar em certos espaços, por supostamente não terem as capacidades intelectuais de atingir determinada nota e de alcançar a competência exigida por editais ou concursos.

Apontou que o sentido de sua fala é o de demonstrar a necessidade de se assumir uma postura efetivamente antirracista, o que requer investimento e abertura verdadeira das instituições para a diversidade, como fez, por exemplo, o Instituto Rio Branco, quando flexibilizou o nível de conhecimento exigido sobre idiomas estrangeiros, garantindo cotas raciais e reforço de línguas internacionais para as pessoas cotistas que ingressassem na instituição. Portanto, as cotas raciais não podem mais se limitar à mera reserva de vagas para o ingresso na carreira, deve-se assegurar o preenchimento dessas cadeiras por pessoas negras, indígenas e com deficiência no sistema de justiça.

Para Livia Vaz, só assim deixaremos de ter uma promoção de igualdade racial meramente no papel, concretizando uma mudança significativa e importante nas práticas do sistema de justiça. Dessa forma, poderemos falar em uma justiça pluriversal e não mais com visões parciais de igualdade.

## **A necessidade de mudanças estruturais para combater o racismo**

A advogada criminalista Soraia Mendes, especialista em direitos das mulheres, dialogou com vários aspectos apresentados nas falas anteriores da Sala Temática 6, reforçando que o combate ao racismo sistêmico exige mudanças estruturais. A painelistas apontou que a sociedade brasileira se estrutura até hoje nos efeitos da chegada dos colonizadores a partir de 1500, que se apropriaram de terras, trouxeram o patriarcado – o qual impõe a subjugação das mulheres – e promoveram a exploração à exaustão de corpos negros de homens e mulheres vindos da África, legando ao país o racismo sistêmico. Vê-se aqui, portanto, opressões de classe, gênero e raça que fazem com que a sociedade brasileira seja, até hoje, extremamente autoritária, rechaçando agendas de direitos humanos e de políticas sociais – por exemplo integrantes de uma elite econômica que se diz contra as políticas de cotas, a presença de pessoas negras em lugares de poder e os direitos de trabalhadoras(es) domésticas(os).

Mendes também retomou um ponto abordado por Livia Vaz: disse que não usa o termo vulnerabilidade, pois esconde a violência que foi imposta a determinados grupos e pessoas por um sistema opressor. Prefere, assim, o conceito de vulneração, o qual expõe a responsabilidade estatal em todos os momentos expressados por

essas violências e, por consequência, sua obrigação de reparação e desenvolvimento de medidas estruturais para uma mudança.

Na sequência, a painelista propôs uma problematização: disse que, atualmente, mesmo em setores dito progressistas, é possível identificar certa forma de tentar abarcar a questão racial, mas que, na verdade, mantém as coisas como estão. Citou dois exemplos: uma foto com representantes de organizações progressistas – as quais, segundo ela, atuam a partir de um chão de discussão dos grandes escritórios de advocacia – que defenderam no STF, em 2019, a questão da presunção de inocência e a possibilidade de prisão apenas após o trânsito em julgado da condenação – tema que, devido ao encarceramento em massa e à seletividade penal, atinge fortemente pessoas negras. Na imagem, constam vários homens brancos e apenas uma mulher negra, a advogada Silvia Souza. Soraia afirmou que, em que pese o orgulho por Silvia, muito bem representando mulheres negras, a foto demonstra algo que está por trás e que não se expressa, tenta negar o racismo, mas de alguma forma ele é absorvido. Quanto ao segundo exemplo, Soraia o extraiu da convivência profissional com advogados criminalistas de grandes bancas e que fazem a defesa daqueles que não são, em regra, selecionados pela justiça criminal, mas que ganharam benesses desse sistema especialmente com reformas penais recentes. Ela apontou falas destes advogados como: “se o sistema criminal está violando direitos de pessoas com poder político e econômico desta maneira, imaginem que isso está ainda mais grave com as pessoas pobres e negras”. A painelista afirmou que essa situação configura um efeito colateral discursivo – ou seja, a raça e a classe são usadas como um efeito colateral, sendo evocadas para expressar mazelas que são de grande parte da população e denunciar todo um sistema de iniquidades, mas, na realidade, o resultado construído e reiterado a partir desse discurso acaba privilegiando apenas a determinados grupos, já historicamente beneficiados.

No cotidiano, porém, são as pessoas negras que continuam sofrendo com a criminalização advinda dos, já apontados, perfilamento racial e seletividade penal; e com um processo de vitimização. Segundo a painelista, na vitimização podem ser inseridos casos como o citado de Luana Barbosa, mulher negra, lésbica e periférica agredida brutalmente por três policiais armados, e que ainda assim foi julgada como alguém não merecedora da proteção estatal na sua integridade – pois o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo alegou, de acordo com Soraia, que não houve de nenhuma forma diminuição da capacidade de resistência da vítima, uma mulher, perante três homens agressores.

Soraia Mendes passou a tratar, então, de algumas respostas sistêmicas exigidas pelo racismo estrutural e lembrou que está em discussão no Congresso Nacional um novo Código de Processo Penal. Registrou que pontuais dispositivos de lei promotores de responsabilização por condutas racistas e de violência doméstica e familiar positivados nos últimos anos, bem como vitórias recentes da população LGBTQIA+ no STF possuem um caráter simbólico importante. Porém, ressaltou que é preciso avançar para respostas sistêmicas por meio de uma modificação estrutural da legislação e da dogmática penal, o que não está descolado de um processo profundo de democratização.

Como ponto fundamental para se reestruturar o sistema criminal por dentro, elencou o letramento de profissionais da área da justiça, abrangendo aspectos interseccionais, como raça, gênero, classe e outras identidades. Outra estratégia destacada por Mendes é a efetivação do direito à construção de narrativas, o qual poderá trazer

para o sistema de justiça uma visão concreta das diversas desigualdades existentes. Conectada a isso, apontou a painalista, está a necessidade de escuta, também citada no painel por Angela Pires. E, segundo Soraia, essa escuta não pode se limitar à menção de raça, mas deve ter consequências nas sentenças – ou seja, a escuta da narrativa deveria ser imposta como elemento obrigatório do processo penal, o que ocorreria via mudanças legislativas responsáveis por trazer instrumentos significativos.

Nesse sentido, apresentou uma experiência da luta por direitos das mulheres: a criação de protocolos investigativos que incorporam novas práticas e apresentam consequências para casos de violências invisibilizadas ou não reconhecidas historicamente pelo sistema de justiça. Assim, por esses protocolos, reconhece-se que casos de violência doméstica e familiar demandam tratamento diferenciado, o que também pode ser aplicado para a consideração do racismo.

A painalista ainda defendeu a necessidade de se lutar pela responsabilização de agentes estatais por violências estruturais não apenas simbólica, mas também concreta. Afirmou que nesses tipos de caso é frequente alegar-se omissão ou ação por parte do Estado, mas não se busca uma responsabilização efetiva dos agentes que, com suas palavras e políticas, impulsionam ações criminosas – por exemplo, discursos de um chefe do Executivo que incentivem a violência policial e o extermínio de pessoas negras como políticas de segurança pública. Portanto, argumentou, é preciso adotar uma dimensão ampliada da responsabilização, para implicar diretamente gestores e agentes públicos que, com as suas ações e omissões, provocam mortes a um título de dolo eventual, assumindo o risco do acontecimento desse resultado.

Soraia Mendes encerrou sua fala dizendo que o diagnóstico está dado: já se sabe que as pessoas negras são as mais violentadas, criminalizadas, assassinadas e que não recebem a devida proteção estatal. Agora, são necessárias respostas sistêmicas, concretas e transformadoras da realidade em aspecto amplo, e não apenas dispositivos legais não executados na prática.

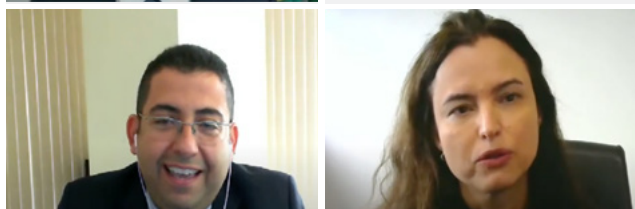
## 2.11. Painel 3: Histórico da política de alternativas penais no Brasil, iniciativas e perspectivas a partir da Resolução 288/2019 do Conselho Nacional de Justiça



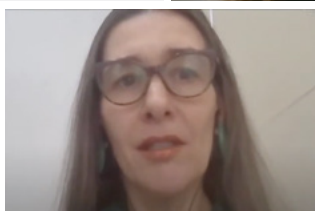
Data: 30 de setembro de 2021, das 09:00 às 10:45

- **Mediação:** **Marcos Vinicius Jardim Rodrigues**, conselheiro do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

### Painelistas:



- **Alamiro Velludo Salvador Netto**, professor titular do Departamento de Direito Penal, Medicina Legal e Criminologia da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e advogado criminalista;
- **Sandro Abel Sousa Barradas**, diretor de Políticas Penitenciárias do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP);
- **Fabiana Barreto**, procuradora-geral de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT);
- **Valdirene Daufemback**, coordenadora-geral do Programa Fazendo Justiça (CNJ/PNUD)



O Brasil necessita de uma visão vanguardista sobre a execução penal para alcançar mais efetividade nas políticas relacionadas ao tema. Foi com esse apontamento que Marcos Vinicius Jardim Rodrigues, conselheiro do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), abriu o Painel 3 do Fonape 2021. Afirmou que, diante do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro, reconhecido pelo STF na ADPF nº 347, em 2015, e dos números de violência urbana do país, os temas da execução penal e do sistema carcerário precisam ser discutidos pela sociedade de forma mais ampla e sem preconceitos. Por isso, ressaltou a importância de eventos como o Fonape e, em especial, a mesa que se propôs a tratar do histórico da política de alternativas penais no Brasil, iniciativas e perspectivas a partir da resolução 288/2019 do CNJ.



## **Resolução nº 288/2019 e o papel do CNJ e dos tribunais superiores na efetivação das alternativas penais**

Alamiro Velludo Salvador Netto, professor titular do Departamento de Direito Penal, Medicina Legal e Criminologia da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e advogado criminalista, identificou duas impressões aparentemente comuns sobre as alternativas penais no Brasil: a primeira, de que são menos utilizadas do que poderiam ser; e a segunda questão que se levanta é por quais motivos isso ocorre, ou seja, o que, em alguma medida, trava essas penas alternativas, as quais não conseguiram ainda resolver o problema do superencarceramento no Brasil.

O painalista explicou que, para se falar de medidas alternativas ao encarceramento, é preciso tratar do tema da prisão. Assim, apresentou dados dos últimos 30 anos que demonstram um inegável avanço da pena privativa de liberdade no Brasil, permitindo dizer que, embora as penas alternativas tenham sido colocadas no ordenamento, a prisão como sanção penal vive seu apogeu, nunca se prendeu tanto quanto se prende hoje no país. Relatou que esse fenômeno contamina, inclusive, o discurso de políticos(as) e governantes, pois quando se trata da segurança pública, as falas giram exatamente em torno da ideia de neutralização dos indivíduos trazida pela pena privativa de liberdade. Para o professor, isso decorre de uma mentalidade segundo a qual a única resposta viável a condutas criminosas é a pena privativa de liberdade.

Esse cenário se configura, conforme observou o painalista, concomitante e contraditoriamente ao avanço legislativo das alternativas penais. Assinalou a inserção das penas restritivas de direitos no Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940) com a reforma de 1984; a Lei nº 9.714, de 25 de novembro de 1998, que aumentou o leque das penas restritivas de direito; a Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011, que buscou implantar medidas alternativas ao aprisionamento cautelar – contudo, o número de presos provisórios no Brasil ainda é extremamente alto, o que, segundo o painalista, demonstra a pressa do Estado em realizar a punição antes de a pessoa ser condenada. Portanto, esse avanço legislativo foi insuficiente para conter um nível abrupto de um outro aumento, o do modelo prisional e da quantidade de pessoas que são encarceradas no Brasil.

Até que em 25 de junho de 2019, o CNJ publicou a Resolução nº 288, a qual define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade. Para Alamiro Velludo, do ponto de vista jurídico penal, a resolução merece todos os elogios, porque inegavelmente tenta dar às penas alternativas o protagonismo das respostas criminais no Brasil, também diminuindo o número de encarcerados(as). Porém, se o CNJ e os tribunais superiores não tiverem um compromisso com a aplicação efetiva dessa resolução, dificilmente o objetivo pretendido será alcançado.

A consideração do painalista se dá devido aos desafios que ele enxerga para a temática. O primeiro deles trata do modo descentralizado como a execução penal se estrutura no Brasil, pois, embora exista o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), quem cuida por determinação constitucional do tema são as unidades federativas, que ramificam essa atribuição em unidades, de modo que há diferentes entendimentos e atuações relacionados à

execução penal nos estados. Portanto, trata-se de um problema de unificação da política de alternativas penais do país, o que se relaciona com aspectos de mentalidade penal e de gestão.

Nesse sentido, implantar uma política de alternativas penais significa mudar a mentalidade a respeito da questão prisional, convencendo as autoridades de todas as unidades federativas de que essas medidas também são uma forma de responsabilização pelo cometimento de infrações penais, substituindo a prisão. Já no aspecto relacionado a problemas de gestão, o painalista citou que a execução penal talvez seja a área do direito em que há maior multifatorialidade de pessoas, órgãos e poderes envolvidos, pois nasce de leis elaboradas pelo Congresso Nacional, sendo determinadas por decisões do Poder Judiciário nas mais diversas localidades, onde devem ser geridas e executadas nas unidades prisionais pelo Poder Executivo. Assim, é preciso unificar não só os entendimentos e atuações de secretarias estaduais de segurança e a política de execução penal no estado brasileiro, mas também a forma como os Poderes interagem na temática.

Alamiro Veludo também colocou como desafio o fato de as alternativas penais tirarem certo espaço de conforto do Poder Judiciário, visto que, para a concretização dessa política, não basta a determinação de uma autoridade judicial para que o réu seja recolhido a uma unidade prisional. A lógica e a prática das medidas alternativas impõem uma gestão do problema e da solução por parte do(a) magistrado(a). Ou seja, a autoridade judicial terá que tratar de questões de gestão, como a realização de convênios com instituições para a execução das alternativas e diálogos com o Poder Executivo. Assim, exige-se outra práxis judiciária, pela qual o(a) magistrado(a) ultrapassa o âmbito da normatividade e dialoga com a gestão, demonstrando uma vontade judicial de realmente efetivar essas penas alternativas.

Frente a todos esses desafios, apontou o painalista, não basta a publicação de resoluções e a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional. É preciso que o CNJ e os tribunais superiores desenvolvam atividades concretas para exigência do cumprimento e de efetividade das medidas alternativas por parte dos estados e dos Poderes Judiciário e Executivo locais, fiscalizando suas práticas.

O professor disse ser fundamental que, processo por processo, sejam feitas fiscalizações e cobranças não só administrativas, mas também jurisdicionais, verificando se, nos casos concretos de prisões cautelares ou de sentenças de condenações, havia ou não a possibilidade de aplicação de alternativas penais, se isso ocorreu e, em caso negativo, as justificativas para tal decisão. Nessa linha, o painalista apontou que cabe a STF, STJ e CNJ assumirem, em seus cotidianos, a pauta de vigilância constante para que a Resolução CNJ nº 288/2019 se efetive e a lógica das alternativas à prisão se converta em realidade.

## Esforços interinstitucionais e visão de futuro para uma execução penal digna

Sandro Abel Sousa Barradas, diretor de Políticas Penitenciárias do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), iniciou sua apresentação propondo uma reflexão: como estaria o sistema prisional do Brasil se não houvesse a política de alternativas penais, com marco inicial no ano de 2000, quando o Ministério da Justiça começou a materializar ações por meio da criação da Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (Cenapa). A partir desse histórico, abordou a importância da construção de uma visão de futuro que fortaleça as alternativas penais e estructure uma execução penal com dignidade no Brasil. O que, segundo Barradas, passa por esforços articulados entre Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, advocacia, as administrações locais (Poder Executivo) e a sociedade civil.

Nesse sentido, o painalista citou a parceria firmada entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública – ao qual está vinculado o Depen –, o CNJ e o PNUD em 2018, para a realização do Programa Fazendo Justiça como um marco na execução penal brasileira. Afirmou que essa articulação já se reflete em números: considerando o último dado oficial, baseado no Sisdepen, chega-se a aproximadamente 808 mil pessoas em execução penal, sendo 668 mil em celas físicas e cerca de 140 mil em prisão domiciliar. Segundo o painalista, isso representa uma redução de pessoas privadas de liberdade em unidades prisionais. Também explicou que se está realizando um trabalho de aperfeiçoamento dos números e dados para fortalecer a visão do quão importante é a política de alternativas penais.

Relatou que um desses movimentos para o aprimoramento da execução penal consiste no mapeamento e no apoio para os locais e instituições que têm mais dificuldades para entender e gerir a política. Assinalou, também, que esse é um dos maiores desafios: a gestão da execução penal. Sem falar em nomes, relatou que há estados que não conseguem executar os recursos destinados à área, o que demanda a intermediação do Depen e de outras instituições, em parceria e de forma coordenada, para entender quais as falhas existentes e como corrigi-las. O painalista ressaltou que há excelentes gestores(as) e unidades prisionais no Brasil, mas determinadas localidades demandam uma ação imediata. Como exemplo, afirmou a prioridade dada pelo Depen aos investimentos para unidades prisionais que respondem a processos ou a medidas provisórias impostas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH).

Também nesse ponto, ressaltou a importância do Programa Fazendo Justiça não apenas como uma parceria, mas também como a construção de uma visão de futuro para a abordagem da responsabilização penal, por meio de convênios, formações, profissionais e políticas articuladas que cheguem e se consolidem nas diversas localidades do país, auxiliando na atuação conjunta entre Poder Executivo, o sistema de justiça e demais atores da execução penal. Segundo o painalista, essa dinâmica o deixa otimista, a ponto de considerar que o período entre 2019 e 2024 será um marco da transformação da execução penal brasileira, justamente por essa atuação articulada, a qual permite corrigir eventuais falhas, superar dificuldades e aprimorar cada vez mais a política.

Especificamente sobre o impacto positivo das alternativas penais, citou o exemplo do Piauí, apresentando dados de 6 mil pessoas privadas de liberdade em unidades prisionais e 4 mil em cumprimento de alternativas pe-

nais no estado. A partir disso, voltou à sua pergunta inicial: e se não existisse a política de alternativa penal, como é que o(a) gestor(a) da localidade estaria coordenando uma unidade prisional? Como o(a) juiz(a) da comarca no interior do estado estaria atuando? Onde e como estariam estas 4 mil pessoas que hoje cumprem alternativas penais? Delas, quantas reincidiriam? Barradas citou também o exemplo da alternativa penal de grupos reflexivos como uma medida que impacta no desencarceramento e de modo qualitativo em políticas como a de combate à violência doméstica.

Assim, o painalista ressaltou a importância da Resolução CNJ nº 288/2019, pois, a partir dela, as alternativas penais adquirem o papel de braço forte da execução penal para a melhora do sistema prisional brasileiro, reforçando uma vez mais a importância da interação entre diferentes instituições e atores. Incentivou profissionais que atuam na área e a todos(as) que tiverem interesse no tema da execução penal a se aprofundarem por meio de estudos e participação em eventos como o Fonape, se informando com consistência sobre a trajetória de mais de 20 anos das alternativas penais no Brasil, antes de apresentar juízos estereotipados sobre o assunto. Também falou da necessidade de se manter vigilante, entusiasmado(a) e visionário(a), pois não basta um aumento quantitativo de alternativas penais, é preciso ter efetividade.

Reconheceu que ainda há um longo caminho a ser percorrido para melhorias na questão da gestão da execução penal, mas que muito se avançou desde 2000. Citou, por exemplo, que o CNJ atualmente apoia todas as unidades federativas na realização de articulações e cumprimento de metas. Afirmou que o objetivo é ter um sistema em que seja possível identificar os problemas de forma pontual e rápida e resolvê-los; além disso, que se desenvolva uma política de alternativas penais com resultados, capaz de evitar a ampliação do encarceramento. E, para as pessoas que sejam privadas de liberdade em unidades prisionais, que se proporcione condições dignas para o cumprimento da pena. Finalizou conclamando que todos(as) os(as) envolvidos(as) na política de execução penal sejam, dentro da sua área e da sua proporção, parceiros para atingir os objetivos que tanto têm sido buscados desde 2000, os quais muitas vezes acabam mal compreendidos e distorcidos por visões preconceituosas sobre o tema.

## **Histórico da estruturação das alternativas penais no Brasil: da banalização à política nacional**

Fabiana Barreto, procuradora-geral de justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MP-DFT), apresentou no Fonape 2021 um panorama das principais etapas de estruturação das alternativas penais no Brasil. Relembrou que o Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), em sua redação original, já fazia referência à prestação de serviços à comunidade na suspensão condicional da pena. Com a reforma legislativa de 1984, a restritiva de direitos foi incluída de fato no rol das penas previstas no Código Penal. Contudo, ressaltou, apenas em 2000 houve a primeira iniciativa do Poder Executivo nacional para fazer com que essa pena tivesse concretude. Na ocasião, por meio da Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas

Alternativas (Cenapa), coordenada por Vera Regina Müller e vinculada à Secretaria Nacional de Justiça, se iniciou a trajetória de implementação.

À época, ao lado da previsão das restritivas de direito, também havia a recente a publicação da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que dispunha sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Nesse contexto, as chamadas penas alternativas começaram a gerar repercussão e críticas severas, muito ligadas à ideia de banalização. Tal situação ocorria porque, diante das dificuldades de implementação e execução dessas medidas, juízes(as) e promotores(as) acabavam por aplicar como penas alternativas o pagamento de cestas básicas por parte de autores(as) de delitos, gerando a impressão de que a infração cometida não era digna de grande preocupação por parte do Estado. Situações como essas se davam, majoritariamente, pela falta de estrutura mínima para as alternativas penais, fazendo com que integrantes do sistema de justiça não tivessem informações e suporte necessários para determinar encaminhamentos para uma aplicação segura da prestação de serviços à comunidade, por exemplo.

Foi nesse cenário de desconfiança e críticas muito contundentes à aplicação de penas alternativas que a Cenapa, tendo à frente Vera Regina Müller, passou a transitar pelos estados brasileiros – principalmente nas capitais – para implementar as Centrais de Penas Alternativas e Centrais de Penas e Medidas Alternativas, com ênfase na prestação de serviços à comunidade. Em um primeiro momento, os resultados desse movimento tiveram foco no Poder Judiciário, com o estabelecimento de equipes de triagem que pudessem embasar as decisões de magistrados(as) e promotores(as), com informações sobre a) características daquele(a) autor(a) do delito; b) para onde poderiam ser feitos encaminhamentos; c) qual o melhor local para que o prestador de serviço à comunidade pudesse cumprir a sua pena; d) a quem recorrer caso essa pena não fosse cumprida; e) qual o momento em que o sistema de justiça deveria ser comunicado caso, por exemplo, o prestador de serviço faltasse, dentre outras informações relevantes. Portanto, desenvolveu-se a dinâmica de identificação de uma rede parceira que pudesse oferecer não só um suporte para receber esse(a) prestador(a) de serviços à comunidade, mas também apoiar a fiscalização do cumprimento da pena alternativa.

A painelistas relatou que a maioria dos estados brasileiros aderiram à criação dessas centrais de penas alternativas, fazendo convênios com o Ministério da Justiça (MJ) para que as equipes de triagem fossem implantadas nas mais diversas capitais do Brasil. Contudo, como o MJ não poderia custear esse projeto a longo prazo, passou-se a um segundo momento da implementação dessas estruturas centrais. De 2008 em diante, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) promoveu um grande estímulo para que os Tribunais de Justiça criassem varas especializadas para aplicação e execução de penas e medidas alternativas. Assim, a 1ª Vara Especializada em Penas Restritivas de Direito foi inaugurada no Ceará e iniciativas semelhantes se espalharam pelo Brasil, gerando algumas questões relevantes para a concretização das medidas alternativas.

A primeira tratou da necessidade de efetivação das equipes de triagem. Formadas por assistentes sociais, psicólogos(as), entre outros(as) profissionais, essas equipes deixaram de ser financiadas pelo Ministério da Justiça, tal incumbência sendo transferida para os respectivos Tribunais de Justiça. Isso permitiu que o suporte ao juízo da execução fosse feito de forma mais estruturada e com menos riscos de saídas de profissionais da equipe. Hoje,

praticamente todas as capitais brasileiras e todos os Tribunais de Justiça têm uma Vara de Execução de Penas Alternativas, dando efetividade à concretização dessas medidas.

A segunda questão foi colocar as penas alternativas em uma posição central, tornando-as o foco principal para juízes(as) da execução. Até então, dentro de uma Vara de Execução Penal, em meio à mistura com as penas privativas de liberdade, as medidas alternativas ficavam escanteadas, gerando casos de prescrição, os quais, por suas vezes, ocasionavam um sentimento de banalização. Assim, a criação de varas especializadas nos tribunais brasileiros trouxe força e credibilidade para as penas alternativas. Isso despertou o olhar e a confiança das instituições, contribuiu para um crescimento vertiginoso das penas alternativas e fez com que aquelas centrais que estavam alocadas apenas no Poder Judiciário não dessem conta do que, de fato, é uma política de Estado. Logo, segundo Fabiana, por volta de 2014, desenvolveu-se a consciência da necessidade de critérios para a criação de um Sistema Nacional de Alternativas Penais, que deveria ser assumido pelos estados e municípios brasileiros, especialmente pelo Poder Executivo, com servidores(as) públicos(as) capazes de pensar, executar e fazer acontecer essa política.

Diante dos altos números de prisões provisórias no Brasil, em uma época anterior às audiências de custódia, também se fortaleceu a percepção de que a política de medidas alternativas deveria se preocupar com o momento de porta de entrada no sistema prisional – a panelista destacou aqui os importantes papéis de Márcia de Alencar e Heloisa Dario na Coordenação-Geral de Penas e Medidas Alternativas (CGPMA) para os debates sobre o assunto. Dessa forma, com a publicação da Lei das Cautelares (Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011), passa-se a trabalhar para que esses mecanismos de acompanhamento das penas alternativas também fossem aplicados nas medidas cautelares.

A panelista explicou que a soma das experiências vividas com a Lei nº 9.099/95, as práticas de conciliação e mediação e o ressurgimento da importância da vítima dentro do processo penal brasileiro influenciaram o Ministério da Justiça a publicar a portaria nº 495, de 28 de abril de 2016, instituindo a Política Nacional de Alternativas Penais. Tal política tem o objetivo de desenvolver ações, projetos e estratégias voltadas ao enfrentamento do encarceramento em massa e à ampliação da aplicação das alternativas penais à prisão, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade.

De acordo com Barreto, essa portaria apresenta a abrangência da política de alternativas por englobar as penas restritivas de direitos, a transação penal, a suspensão condicional do processo, a conciliação, a mediação, práticas de justiça restaurativa, medidas cautelares diversas da prisão e medidas protetivas de urgência – hoje, disse a panelista, seria necessário adicionar a esse rol o acordo de não persecução penal, instituído no artigo 28-A do Código de Processo Penal, pela Lei nº 13.964/2019. A política de alternativas penais, de acordo com a portaria, deverá ser executada pelo Poder Executivo, com especial enfoque para a participação dos municípios. Considerando que em um primeiro momento os esforços foram concentrados nas capitais dos estados, por meio da criação de varas especializadas, atualmente, com a expansão das alternativas penais para o interior, essas localidades também precisarão receber a devida estruturação. A panelista destacou esse ponto, pois, para que as penas alternativas realmente funcionem, devem ser executadas o mais próximo possível da residência de quem vai cumpri-las.

Afirmou que a Portaria nº 495/2016 do Ministério da Justiça, a Resolução CNJ nº 288/2019 e a Constituição Federal, pelo princípio da intervenção mínima, tratam dos impactos que as alternativas penais podem gerar na redução do encarceramento. Além disso, a painelistra afirmou que, com base em sua prática como promotora de justiça, acredita que a visão formada pela população sobre as alternativas penais estará muito relacionada a uma experiência de vivência da justiça. Como exemplos dessa visão, citou: um processo em que a vítima sai com o sentimento de reparação; e um caso concreto em que o(a) autor(a) não foi preso(a) provisoriamente, mas a vítima e a comunidade se sentiram protegidas e cuidadas pelo Estado, além de acolhidas pelas instituições de segurança pública. Para a painelistra, essas experiências são extremamente significativas e transformadoras. Porém, o contrário também pode ocorrer, como um processo em que tentou-se aplicar uma alternativa penal, mas que redundou em prescrição ou resultou em uma pena que não foi cumprida e que a vítima não foi considerada. Portanto, para a procuradora-geral de justiça do TJDF, o poder da experiência, sendo positiva ou negativa, é muito forte e tem capacidade de contribuir para reforçar o pensamento punitivista ou transformar a forma de fazer política criminal em um âmbito mais humanizado.

Assim, finalizou elogiando e agradecendo ao CNJ pela realização do Fonape, por todas as iniciativas de estímulo à criação das Centrais Integradas de Alternativas Penais (CIAPs) e pela atuação junto às audiências de custódia. Exaltou, em suma, a implementação de mecanismos que deem maior efetividade a uma política criminal capaz de atender às expectativas da sociedade no que diz respeito à construção da justiça, à reparação da vítima e a uma segurança pública humanizada e concretizadora de anseios democráticos.

## **Perguntas incômodas necessárias para o aprimoramento das alternativas penais**

Valdirene Daufemback afirmou que sua fala no Fonape 2021 seguiria a linha do histórico das alternativas penais no Brasil, com especial atenção para as ações realizadas a partir da publicação da Resolução CNJ nº 288/2019 e das iniciativas do Programa Fazendo Justiça (CNJ/PNUD/MJSP), do qual é coordenadora-geral. Indicou também que, para se pensar os caminhos das alternativas penais, é preciso olhar para frente com base nas lições aprendidas em quase 30 anos de políticas, bem como realizar algumas perguntas incômodas, abordadas mais à frente em sua palestra.

A painelistra fez referência ao marco citado pelos(as) palestrantes que a antecederam sobre a criação da Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (Cenapa), em 2000, como materialização da política. Apontou que, por volta de 2008 e 2010, havia a impressão de que as penas alternativas não estavam substituindo a prisão, a qual mantinha a centralidade na execução penal. Assim, por meio de um conjunto de avaliações, foi preciso redimensionar a forma de o Estado brasileiro lidar com essa política. A partir disso, chegou-se ao direcionamento de que não se tratava somente de penas restritivas de direito, mas também de alternativas penais, no sentido de abranger as cautelares e uma estrutura que fosse restaurativa, trabalhando além

do paradigma retributivo. Também buscou-se demarcar o caráter de política pública de Estado, cabendo ao Poder Executivo proporcionar estruturas para o acompanhamento – inclusive psicossocial – das alternativas penais, manutenção das varas e suas equipes especializadas etc. Isso reorientou toda a política de financiamento, fomento e formação que o Depen desde então vem se esforçando para garantir.

Nesse ponto, foram apresentadas algumas das perguntas classificadas como incômodas e necessárias: de fato, as penas alternativas estão sendo aplicadas quando há essa possibilidade? Estamos pensando nessas penas como uma forma mais proporcional e adequada de cumprir uma reprimenda, em substituição à prisão, ou estamos apenas ampliando as condições do sistema penal de cobrir comportamentos que antes não eram tão vigiados pelo Estado? Segundo Daufemback, esses questionamentos demandam uma avaliação qualitativa do quadro, que precisa ser feita nesse momento de consolidação da política. Afinal, afirmou, não se quer apenas criar outra ferramenta, mas desenvolver uma que de fato seja mais efetiva que a prisão.

Nesse sentido, apontou que existem 700 mil pessoas privadas de liberdade no Brasil, além de um contingente bastante grande de cumpridores(as) de restritivas de direito, totalizando aproximadamente dois milhões de indivíduos hoje cobertos por alguma medida penal. Então, considerando que cada um(a) tem cinco a sete pessoas da família em contato frequente, aumenta-se ainda mais a parcela da população de alguma forma vinculada ao sistema de justiça criminal e a seus impactos negativos. Para a painelistas, isso leva a mais uma pergunta: será que não é preciso analisar a punição e a própria forma como o Estado lida com os conflitos ao aplicar o direito penal?

Feitas essas perguntas norteadoras, Daufemback passou a tratar do período após a publicação da Resolução CNJ nº 288/2019, que instituiu a política judiciária para as alternativas penais e que coincidiu com a execução do Programa Fazendo Justiça. Parceria do CNJ com o PNUD, contando com apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública por meio do Depen, esse programa trabalha com a percepção de uma política pública que cresça em vários aspectos: de serviços, financiamento, formação e no entendimento da sociedade sobre o que é essa política.

A Resolução CNJ nº 288/2019 expandiu os tipos das medidas alternativas para abranger as protetivas de urgência, mediação, conciliação e práticas restaurativas, além de propor a estruturação de serviços e varas especializadas, qualificação de metodologias e de atuação em rede e instituir o Fonape. Já o Fazendo Justiça vai justamente desenvolver estratégias para implementar o estipulado na resolução, englobando em seu Eixo 1 – Proporcionalidade Penal as temáticas das alternativas penais, justiça restaurativa, fortalecimento das audiências de custódia e controle da superpopulação carcerária. Essas quatro grandes iniciativas apresentam implementação em todo o Brasil e contam com a parceria dos(as) diferentes atores/atrizes locais e nacionais, tendo o Depen como um braço forte.

Portanto, para atingir os objetivos da Resolução CNJ nº 288/2019 com eficiência, o Fazendo Justiça se baseia em evidências colhidas a partir de diagnósticos e contribui na qualificação das alternativas penais por meio de encontros, seminários e processos formativos em todas as unidades federativas sobre como melhor implementar as políticas, metodologias e estratégias de gestão desses serviços. O programa também subsidia tecnicamente Tribunais de Justiça e o Poder Executivo na elaboração de espaços de governança, atos normativos, fundos muni-



cipais, pareceres e termos de cooperação, para que as alternativas penais se fortaleçam como políticas públicas organizadas na máquina administrativa do Estado e não apenas como iniciativa personalista. Neste campo de referências normativas, o programa criou um modelo de projeto de lei para a instituição da política de alternativas penais em âmbito estadual, refletindo os acúmulos já existentes na política nacional e em referências internacionais. O documento prevê uma estrutura organizativa e atribuições específicas no âmbito dos estados, a fim de delimitar papéis e fluxos que deixem o processo mais coordenado e ofereçam maior segurança para a atuação institucional.

Ainda na linha do apoio aos estados, profissionais do Fazendo Justiça oferecem suporte técnico para a efetivação dos convênios federais na área da execução penal. Quanto ao financiamento das políticas penais – que no Brasil se baseia no Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) –, o programa incentiva a busca por outras possibilidades. O CNJ, por exemplo, publicou uma nota técnica juntamente com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), orientando municípios a instituírem fundos para as políticas penais voltadas em específico às alternativas penais, à atenção às pessoas egressas, à desinstitucionalização de indivíduos que passaram por medida de segurança e aos Conselhos da Comunidade. Isso em acordo com a Lei do Funpen, que prevê a possibilidade de algum tipo de direcionamento para recursos aos fundos municipais. Assim, essa nota técnica trouxe explicações sobre o tema e segurança para as instituições locais.

Materializando essas orientações, há também um termo de cooperação de referência para que os estados possam criar parcerias com o sistema de justiça, envolvendo também o Poder Executivo para as alternativas penais. Além disso, estimula-se a criação de grupos gestores para a indução da institucionalização das alternativas, reunindo diferentes atores/atrizes para promover programas e iniciativas, difundir métodos e sensibilizar instituições e demais políticas públicas que têm interface com essa ação. A painelistas apontou que, portanto, são trabalhados vários arranjos organizacionais, interfederativos e interinstitucionais, além de ferramentas normativas na direção comum de gerar base para a sustentabilidade na política de alternativas penais.

Em outra frente, o Fazendo Justiça apoia os diversos serviços relacionados às alternativas penais, como as Centrais Integradas de Alternativas Penais (CIAPs) – serviços ligados ao Executivo que acompanham o cumprimento das medidas determinadas por decisões judiciais –, as Varas Criminais, as Varas de Execuções de Penas e Medidas Alternativas (Vepemas), as Varas de Execução Penal (VEPs), os Juizados Especiais Criminais (Jecrims) e os Serviços de Atendimento à Pessoa Custodiada (APECs), entendendo que completam um ciclo. Assim, na medida que esses serviços estiverem fortalecidos, melhores serão o acompanhamento, o processo de responsabilização e a constituição da rede de proteção social para as pessoas que estão sendo acompanhadas por alguma medida judicial no âmbito das alternativas penais.

De acordo com Daufemback, isso significa que, atualmente, já há uma rede institucionalizada com um conjunto de serviços de alternativas penais no Brasil. Trata-se de uma rede que, se ainda não é suficiente, já apresenta uma trajetória relevante, demonstrando a evolução metodológica e estrutural obtida nesse período de crescimento desde 2000. As CIAPs, por exemplo, estão em 18 estados. Já os Serviços de Atenção à Pessoa Custodiada (APECs), presentes em 21 estados, registraram um fortalecimento importante a partir de 2019. Eles oferecem atendimentos pré e pós audiência de custódia, focando na condição psicossocial relacionada a esse momento de

contato com o sistema de justiça. Para a palestrante, da avaliação desse cenário se conclui que ainda é preciso expandir essa diversidade de serviços para todos os estados e ampliar a interiorização em muitos deles cujas atividades estão mais concentradas nas capitais.

A panelista também observou que grande parte da realização do Programa Fazendo Justiça ocorre no contexto da pandemia da Covid-19, o que demanda adaptações e atuações específicas. O programa apoiou o DMF/CNJ em documentos orientadores sobre as alternativas penais no âmbito das medidas preventivas à propagação da infecção pelo coronavírus para os estados, destacando a Recomendação CNJ nº 62/2020. Explicou que a indicação de caminhos a partir de uma direção nacional na temática é importante para desenvolver padrões de implementação dessa política pública em um momento de grave crise.

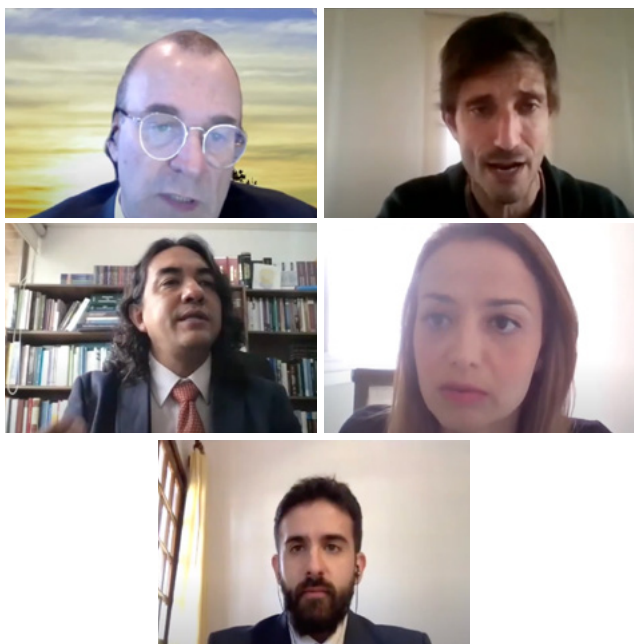
Na área de produção de conhecimento, o Fazendo Justiça desenvolveu o Diagnóstico sobre as Varas Especializadas em Alternativas Penais no Brasil, um levantamento nacional com informações sobre as alternativas penais, tais como: quais são as medidas mais aplicadas e como costumam ser executadas; como as varas desenvolvem as rotinas de trabalho; perfil das equipes e modo como os sistemas de informação são manuseados, dentre outros aspectos interessantes para se pensar a organização dessa política e as próximas ações. Também foram feitas publicações de materiais já construídos pelo Depen, como o Manual de Gestão Para as Alternativas Penais, Modelo de Gestão para a Monitoração Eletrônica e os Guias Temáticos em Alternativas Penais.

Valdirene Daufemback afirmou que essa nova visão do processo de implementação da política pública de alternativas penais tem um paradigma restaurativo em sua essência metodológica. Por isso, o Fazendo Justiça, com apoio do Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo (CDHEP), realizou o projeto Rede Justiça Restaurativa, para a implementação e o fortalecimento da justiça restaurativa em dez tribunais (Tribunais de Justiça de Acre, Amapá, Alagoas, Ceará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e a Seção Judiciária de São Paulo do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3)).

Por esse projeto, o Fazendo Justiça ofereceu apoio para a instituição de um órgão gestor e de espaços de justiça restaurativa nos tribunais. Também realizou um conjunto de formações e práticas envolvendo 80 pessoas – entre magistradas(os) e servidoras(es) –, com ações diretas de abordagem de casos por meio de práticas restaurativas. Assim, viabilizou-se o funcionamento desses núcleos nos dez Tribunais, que se incumbiram de dar sequência às atividades de justiça restaurativa a partir de então, dialogando com a política de alternativas penais.

A panelista concluiu que certamente houve avanços no cenário das alternativas penais no Brasil, mas afirmou que há muito a se fazer por parte de todas as instituições implicadas na execução penal, nas medidas cautelares, na justiça criminal e na política penal de uma forma geral. Segundo Valdirene, o que pode fazer a diferença para se dar um salto a outro patamar, nessa política, é um trabalho coordenado entre as instituições. Por fim, apontou que é essencial também continuar fazendo perguntas incômodas: para que nós estamos ampliando o sistema de alternativas penais? Para quem essas mudanças estão sendo realizadas? Aonde nós estamos chegando? Porque, senão, corre-se o risco de trabalhar apenas no campo da expansão da política, e não no de sua efetividade.

## 2.12. Painel 4: A regulação de vagas do sistema prisional: boas práticas internacionais e os parâmetros do Conselho Nacional de Justiça



**Data:** 30 de setembro de 2021, das 11:00 às 12:30

- **Mediação:** **Sebastião Reis Júnior**, ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ)

### **Painelistas:**

- **Pablo Vacani**, defensor público da província de Buenos Aires e professor da Universidade de Buenos Aires;
- **Leonel Peña**, magistrado auxiliar do Conselho Superior da Magistratura Judicial da Colômbia;
- **Isabel Penido de Campos Machado**, coordenadora executiva da Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos (UMF/CNJ) no CNJ e defensora pública federal em São Paulo (SP);
- **Rafael Barreto**, coordenador-adjunto do Eixo 1 do Programa Fazendo Justiça (CNJ/PNUD), no qual supervisiona o projeto de fortalecimento das audiências de custódia do CNJ

O ministro Sebastião Reis Júnior, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), anunciou o objetivo do painel de debater instrumentos para o enfrentamento do fenômeno da superlotação carcerária, com a abordagem de perspectivas relacionadas a experiências nacionais e internacionais, à formulação acerca do instituto da compensação penal e à implementação de uma central de regulação de vagas no sistema penitenciário.

Assim, foram disponibilizados insumos teóricos e práticos relevantes, como contribuição à reflexão da magistratura criminal brasileira quanto a métodos que podem contribuir efetivamente para o controle da superlotação carcerária e com o princípio da dignidade das pessoas privadas de liberdade. Em particular, buscou-se mobilizar argumentos e reflexões críticas quanto aos próximos passos, além de medidas concretas que podem ser adotadas por juízes(as) no exercício de suas responsabilidades frente ao Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário brasileiro, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF nº 347, de 2015.

## Formas de aferição e aplicação da compensação penal para além do critério da superlotação

Pablo Vacani, defensor público da província de Buenos Aires e professor da Universidade de Buenos Aires (Argentina), abordou a temática da compensação penal no Fonape 2021. Em apertada síntese, trata-se de um conceito segundo o qual a execução penal que se dá impondo condições ilegais e sofrimentos muito maiores do que os inerentes à pena deverá gerar uma compensação (diminuição) da duração da reprimenda estatal.

O painelista explicou que a temática implica em uma abordagem da categoria “tempo de prisão”. Segundo a racionalidade penal moderna, essa categoria é considerada uma avaliação abstrata qualitativamente igual em todos os casos. Em outras palavras, vê-se o tempo de prisão como uma avaliação abstrata da privação temporária de liberdade, proporcionalmente vinculada ao crime cometido – estabelece-se uma relação entre crime e escala da pena, sendo essa determinada em função da dinâmica de duração cronológica da prisão. Contudo, a compensação penal surge justamente pela quebra desse esquema de equivalência, pois, para sua ocorrência, não se considera apenas o tempo cronológico, mas o tempo existencial relacionado a lesões a direitos fundamentais. Ou seja, a compensação penal terá lugar devido à forma que a execução penal é realizada, provocando violações de direitos não inerentes à pena e, portanto, agravando a situação daquela determinação judicial que apenas havia a definido como privação temporária de liberdade.

Nesse sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) editou uma Resolução, em 22 de novembro de 2018, determinando a aplicação de compensação penal para pessoas reclusas no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (IPPSC), no Rio de Janeiro – no caso, estabeleceu-se o cômputo da pena em dobro, ou seja, que para cada dia de reprimenda cumprido em situação degradante sejam considerados dois.

Em sua decisão, a Corte IDH levou em conta que a existência no local de condições que impunham sofrimento ilícito superior à privação de liberdade ambulatorial deveria sujeitar a pena a um cálculo razoável de quantificação, indenizando-se a parte do tempo da reprimenda cumprida de forma ilegal. Vacani observou que quando as medidas deixam de ser inerentes à privação temporária de liberdade, transformando-se em violações de direitos fundamentais, geram, no caso concreto, o tratamento arbitrário vedado pelo artigo 5.2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Toda pessoa privada da liberdade deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano).

Uma questão complexa que surge nesse tema diz respeito aos critérios para a determinação da compensação penal. O painelista apontou que, no caso acima, a Corte IDH se pronunciou fundamentalmente com base na superlotação do presídio. Todavia, para Vacani, é preciso desenvolver uma análise muito maior e mais complexa, capaz de abarcar diferentes possibilidades de tratamentos arbitrários em presídios com situações degradantes.

Segundo ele, avaliar apenas o critério da superlotação pode apresentar problemas e não representar devidamente as violações de direitos sofridas pelas pessoas privadas de liberdade. Assim, ainda que um presídio não

ultrapasse o indicador de até 120% de densidade de superlotação apontado pela Corte IDH, a incidência de tratamento cruel, desumano ou degradante pode decorrer de outras circunstâncias não estruturais, mas individuais, por exemplo: uma unidade prisional que apresenta superpopulação geral de 80%, mas que em um espaço específico onde determinados reclusos estão alojados possui mais pessoas do que suporta a capacidade; ou casos em que não há superpopulação, mas a dinâmica da prisão faz com que determinado preso sofra ameaças e violências por parte de outros grupos.

Dessa forma, Vacani afirmou que é necessário ir além do que a Corte Interamericana propôs no caso Plácido de Sá Carvalho, considerando também como critérios para a compensação penal outras violações que não só a superlotação, tais como o tempo de privação de liberdade sem visitas, constantes transferências de local da reclusão e situações de isolamento dentro do presídio (“solitária”).

Segundo o painalista, a compensação penal deve ser considerada em perspectivas quantitativas – ou seja, apontar qual será a diminuição de tempo de reprimenda penal, em decorrência do sofrimento individual gerado por aquelas condições ilegais não inerentes à pena – e qualitativas, no sentido de se questionar se, perante o cenário que ocasionou aquelas violações de direitos anteriores, o Estado conseguirá garantir condições dignas para o cumprimento do restante da execução penal em consonância com sua finalidade ressocializadora. Para Vacani, este é um debate muito importante, porque implicaria necessariamente: I) excluir a possibilidade de se continuar na unidade prisional onde a pessoa se encontrava cumprindo pena quando há ocorrência das violações de direito; II) pelo menos a verificação de que certas medidas foram implementadas ao longo do tempo dentro do local para sanar os problemas apresentados; e III) a obrigação de o Estado demonstrar a viabilidade de realização dessa finalidade ressocializadora em outros estabelecimentos, os quais, obviamente, não poderão gerar danos à pessoa privada de liberdade.

O painalista ainda tratou de parâmetros para determinação dos efeitos da compensação penal. De acordo com Vacani, o instituto será aplicado em maior intensidade conforme a importância do bem jurídico violado – por exemplo, uma pessoa privada de liberdade que tenha sua integridade sexual atacada por agentes penitenciários ou por outros presos. Para tanto, devem ser considerados tanto violências e abusos físicos e psicológicos. Apontou que mesmo condutas ilícitas de menor intensidade podem adquirir características de repetição ou prolongamento no tempo, e também devem ser apontadas como um parâmetro substantivo. Além disso, assinalou que a compensação penal deve abarcar casos que ignorem a vedação da transcendência punitiva estipulada no artigo 5.3 da Convenção Americana de Direitos Humanos (a pena não pode passar da pessoa do condenado). Trata-se de casos em que, de alguma forma, a família é submetida pelo Estado a violações de direitos, pela mera condição de parentesco com a pessoa privada de liberdade (por exemplo, a chamada revista vexatória, realizada em mães ou companheiras que vão visitar os familiares presos).

Em conclusão, Vacani apontou que esses elementos fornecem um padrão de compensação penal que exige a superação da relação baseada meramente na superpopulação. E que, sobretudo, considere a possibilidade de cada execução penal ou prisão cautelar gerar um tipo de compensação penal, de acordo com suas peculiaridades e violações de direitos.

## **Histórico do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional colombiano: das respostas quantitativas para soluções qualitativas**

Leonel Peña, magistrado auxiliar do Conselho Superior da Magistratura Judicial da Colômbia, compartilhou um pouco do histórico do país em relação à declaração do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional colombiano. Relatou que, na década de 1990, pessoas privadas de liberdade ajuizaram individualmente ações de tutela em diferentes momentos para garantir direitos à privacidade, à saúde, a programas que lhes permitissem alcançar a ressocialização da pena mais satisfatoriamente, à qualificação profissional, educação etc. Na análise destes processos, embora as autoridades judiciais constitucionais reconhecessem que aqueles direitos não estavam sendo garantidos pelo Estado colombiano dentro dos centros penitenciários, não podiam emitir uma ordem para, de forma concreta, resolver a situação. Isso porque havia uma vedação a que o conteúdo da decisão judicial implicasse em uma série de compromissos orçamentários que constitucionalmente apenas o Estado era responsável por assumir. E esse era o caso, uma vez que a superlotação e outras violências apareciam como a manifestação da somatória de violações dos direitos fundamentais no cárcere, passando a aparente solução para tal situação pela possibilidade da construção de mais espaços prisionais.

Diante desse obstáculo, em 1998, pessoas privadas de liberdade no país se juntaram como movimento social e, por meio de associações, estrategicamente ajuizaram um grande número de ações de tutela, obrigando o Tribunal Constitucional a rever todos os casos conjuntamente para uma análise global da situação prisional da Colômbia e a proferir uma decisão coletiva. A Corte, em parceria com universidades e centros de pesquisas, realizou uma verificação material do exercício dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade no país e constatou que havia cerca de 40 mil reclusos(as) em situação de superlotação – ou seja, que excediam os números de vagas disponíveis no sistema prisional, causando um efeito geral de violações de direitos fundamentais. Com essa motivação, o Tribunal Constitucional emite pela primeira vez a declaração de Estado de Coisas Inconstitucional (Sentencia de Tutela (ST) 153 de 1998), apontando que a forma de administração dos centros penitenciários e a capacidade carcerária instalada no país na época eram precárias e propensas à violação sistemática dos direitos humanos, tanto dos acusados quanto dos condenados.

Inicialmente, enxergou-se a solução do problema por uma perspectiva quantitativa, configurada pela construção de mais espaços prisionais aptos a acabar com a falta de vagas, o que, por sua vez, supostamente asseguraria a efetivação de direitos humanos. Assim, o Poder Executivo cumpriu as ordens emanadas das decisões do Tribunal Constitucional e, seis anos após a sentença, o Governo Nacional emitiu diversos relatórios nos quais argumentou que havia conseguido construir mais de 40.000 novas cotas prisionais. Até mesmo o Tribunal Constitucional, ao fiscalizar o cumprimento da sentença, afirmou que o Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões havia sido superado de acordo com os referidos relatórios. Contudo, em 2013, novas demandas chegaram ao Tribunal Constitucional, demonstrando que a suposta superação era meramente formal. Ainda pior, o número de pessoas privadas de liberdade em condições de superlotação havia se multiplicado. Assim, a ST 388 decretou novamente o Estado de Coisas Inconstitucional, colocando o Estado colombiano em alerta sobre uma política pública e criminal que não havia alcançado os efeitos esperados.

Dois anos depois, em 2015, a ST 762 declarou uma vez mais o Estado de Coisas Inconstitucional em relação às penitenciárias e prisões, mas agora, segundo o painalista, com um elemento muito mais interessante e que pode ajudar a motivar melhores diálogos na América Latina em relação à situação carcerária. Na sentença, o Tribunal Constitucional indicou que o problema da superlotação carcerária não é quantitativo, mas qualitativo, na medida em que não se resolve com a construção de novos presídios, mas com a abordagem de elementos sistêmicos típicos do direito penal. Em outras palavras, apontou que o problema da superlotação carcerária não tem a ver primordialmente com as condições infraestruturais da prisão, mas com as formas como o direito penal é produzido no Legislativo, com reformas contínuas do Código Penal guiadas por tendências populistas punitivas que se concentram no aumento das reprimendas, na redução das condições de acesso à suspensão da execução da pena ou em dificultar a transformação ou redução da punição por meio de trabalho, estudo ou outros elementos de execução prisional. Tais aspectos tornam a superlotação carcerária permanente em virtude de como lei é construída e aplicada.

Nessa medida, o Tribunal Constitucional, na ST 62 de 2015, alertou para a importância de se estabelecer condições infraestruturais dos centros penitenciários e prisionais para a garantia dos direitos humanos e, ao mesmo tempo, determinou que o governo e o Congresso da República construíssem uma política criminal de acordo com os propósitos constitucionais do direito penal de um Estado Democrático de Direito, guiando-se pela aplicação dos princípios da *ultima ratio* e da *intervenção mínima*.

A partir de 2015, portanto, a política criminal colombiana conchama os três Poderes a encontrar caminhos que favoreçam alternativas ao encarceramento e incentivem programas de prevenção ao cometimento de crimes e a adequada resolução de conflitos, a fim de gerar uma maior e mais sadia convivência social, bem como reduzir a quantidade de processos judiciais no Poder Judiciário. E que, no caso de reformas no âmbito do direito penal: I) estabeleça critérios eficientes e embasados ao selecionar quais projetos irão tramitar; e II) priorize medidas que evitem longos tempos de permanência na prisão e permitam maior adesão a processos que levem à ressocialização, finalidade principal da execução da pena em um Estado Democrático de Direito. Tal direcionamento tem se concretizado por meio da atuação do Conselho Superior de Política Criminal, que reúne todas as entidades nacionais relacionadas à administração, à aplicação e à execução de medidas penais, servindo de assessoria ao governo e ao Congresso em iniciativas de reformas legislativas.

Na linha de um direito penal verdadeiramente orientado para a efetivação dos princípios da intervenção mínima e da *ultima ratio*, que concentre seus esforços em combater quadrilhas e organizações criminosas e infrações penais de alto impacto – e não gaste energia improdutivamente na persecução penal do conflito social –, o Conselho Superior da Magistratura da Colômbia tem promovido a implementação de mecanismos de justiça restaurativa e terapêutica na esfera penal. Essas iniciativas consideram que as causas que levam ao cometimento de crimes no país, segundo estatísticas do Ministério da Justiça, muitas vezes se relacionam a um conflito do cotidiano dos sujeitos e na sociabilidade geral. Nessa medida, segundo o painalista, é importante que o Judiciário garanta que os mecanismos de mediação, conciliação, práticas restaurativas, dentre outros sejam não apenas significativos para a sociedade, mas que seus resultados também possam ser incorporados aos processos judiciais.

Com a obtenção de êxito nessas ações, Leonel Peña acredita que será possível alcançar efeitos positivos em termos de ressocialização e na perspectiva de que os conflitos sejam resolvidos diretamente pela sociedade, com a participação dos(as) envolvidos(as), construindo-se respostas em termos de reconstrução do tecido social.

## **Monitoramento das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil**

Isabel Penido de Campos Machado, defensora pública federal em São Paulo (SP), tratou do impacto que o Sistema Interamericano tem gerado na situação prisional brasileira a partir das experiências iniciais da Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos (UMF/CNJ) no CNJ, na qual atua como coordenadora executiva ao lado de Luís Geraldo Santana Lanfredi, coordenador institucional da unidade e do órgão a que esta encontra-se vinculada, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ).

A panelista relatou que a unidade, criada pela Resolução CNJ nº 364, de 12 de janeiro de 2021, tem atuado com muita profundidade principalmente em relação às medidas provisórias (equivalentes às medidas liminares do processo brasileiro) expedidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) contra o Brasil, trabalhando em parceria com o Programa Fazendo Justiça. Assim, o objetivo principal da UMF/CNJ é garantir a implementação das decisões e das deliberações da Corte IDH no país, efetivando a incorporação dos parâmetros internacionais de direitos humanos. Tendo os(as) atores/atrizes de cada localidade como protagonistas, a lógica de trabalho da UMF se concentra em fomentar o diálogo para a construção de propostas em situações de violações estruturais e massivas, tais como as que ocorrem no sistema carcerário nacional.

Até o momento de sua fala no Fonape 2021, a Corte IDH havia deferido medidas cautelares contra o Brasil em sete casos, estando quatro delas vigentes na ocasião – todas concedidas devido a problemas crônicos relacionados à superlotação. Eram elas: I) Complexo Penitenciário de Pedrinhas (MA); II) Instituto Penal Plácido Sá Carvalho (RJ); III) Complexo do Curado (PE); e IV) unidades socioeducativas do Espírito Santo, situação discutida a partir de um habeas corpus (HC) coletivo impetrado em 2020 e decidido pelo STF na perspectiva de processos estruturais. Em um paralelo com a fala anterior de Leonel Peña, Isabel Machado relatou que, a partir do caso do Instituto Plácido Sá Carvalho, a Corte IDH também fez um giro no seu olhar em relação à abordagem das medidas cautelares, as respostas institucionais, antes focadas na ampliação do sistema prisional para abarcar pessoas privadas de liberdade e combater a superlotação, passaram a priorizar a ideia de regulação das vagas existentes, dialogando com a necessidade de contenção do crescimento da população carcerária. Nesse sentido, uma das opções disponíveis é justamente a compensação penal abordada na fala de Pablo Vacani.

Na sequência, a coordenadora da UMF/CNJ tratou dos desafios para dar efetividade às medidas cautelares proferidas pela Corte IDH no Brasil. O primeiro deles diz respeito à necessidade de reconhecimento da força vinculante dessas decisões, que são tutelas de urgência existentes no Sistema Interamericano e previstas no artigo



63.2 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Essas medidas são excepcionalíssimas, sendo concedidas apenas após rigorosa análise da Corte. Diante dessas características, seu cumprimento é obrigatório, o que vem sendo reforçado em decisões do STJ, como no recurso ordinário em habeas corpus (RHC) nº 136.961, de relatoria do ministro Reynaldo Soares da Fonseca, e no HC nº 660.332, relatado pelo ministro Sebastião Reis Júnior, mediador deste painel, em que se mencionou a possibilidade de o Poder Judiciário da localidade convocar o CNJ para um diálogo, a fim de se desenhar uma proposta de política pública que promova a superação dos obstáculos enfrentados. A partir dessa possibilidade, o Poder Judiciário no Rio de Janeiro efetivamente convocou o CNJ e iniciou diálogos para uma estratégia articulada de cumprimento, juntamente com a Defensoria Pública estadual.

O segundo desafio para a regulação de vagas se relaciona à complexidade da compensação penal. A painelistra fez referência à fala de Pablo Vacani, sobre o critério objetivo adotado pela Corte baseado na superpopulação ser conservador e precisar de ampliações. Nesse sentido, Isabel Machado disse que a proposta da Corte pode ser adotada como um ponto de partida para as construções das soluções nacionais. Inclusive, esse desafio já se apresenta no caso específico do Instituto Plácido Sá Carvalho, a painelistra afirmou que se está seguindo a regra geral determinada pela Corte (cômputo em dobro dos dias de reprimenda cumpridos em condições degradantes), mas há obstáculos para se aplicar a compensação penal com relação à exceção – a qual consiste no fato de a compensação penal também caber para autores(as) de infrações graves, contra a vida, a liberdade, a integridade e os crimes sexuais, mas com a utilização de uma fração diferenciada para o cálculo da pena a ser reduzida. Esse cálculo deve ser feito com base em um laudo pericial elaborado por uma equipe multiprofissional, ou seja, algo próximo ao exame criminológico realizado no Brasil. Assim, duas questões têm gerado dificuldades: I) as autoridades judiciais reconhecerem o direito à compensação penal para esses casos, condicionando-a apenas à realização do exame criminológico para aferir qual a fração mais adequada (50% ou menos); e II) conseguir realizar o exame criminológico diante da falta de estrutura do sistema prisional.

Além disso, petionários(as) e outros grupos da sociedade têm apresentado diversos questionamentos, valendo destacar entre eles: ainda que tenham praticado crimes graves, será que as pessoas que estão privadas de liberdade em uma condição insalubre não sofrem por todo esse contexto equiparado à tortura e a tratamento cruel degradante? Pode-se dar uma fração diferenciada para o mesmo contexto violatório? A painelistra ressaltou que reflexões, críticas e questionamentos como esses são muito importantes para o desenho de uma política pública, tal como o que vem sendo desenvolvido a partir das diretrizes dadas pelos tribunais via processos estruturais, pelos habeas corpus coletivos, pela ADPF nº 347 e pelo Programa Fazendo Justiça.

Outro desafio, apontou a painelistra, é garantir o rigoroso cumprimento dos critérios de limite de lotação de cada unidade prisional – essas vagas têm que ser computadas de acordo com os parâmetros que constam no artigo 88 da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984) e na Resolução do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) sobre Arquitetura Prisional (Resolução CNPCCP nº 9, de 26 de novembro de 2010), a qual segue standards internacionais. Contudo, segundo a Defensora Pública Federal, há unidades prisionais tentando atender estes parâmetros, todavia realizando uma ampliação artificial do número de vagas, utilizando camas treliches, por exemplo.

Isabel Machado afirmou que esses desafios estão sendo mapeados, debatidos e relatados pela UMF/CNJ à Corte IDH, sem prejuízo de articulações com os tribunais locais e com os(as) petionários(as) para o fiel cumprimento dessas medidas provisórias. Para a painelista, a afirmação do diálogo do Brasil com o Sistema Interamericano nos permite uma maior integração à América Latina e o desenvolvimento de uma proposta de construção de soluções a partir do Sul global, com base em um legado muito significativo da doutrina e da experiência latino-americana para o direito internacional.

Por fim, alertou que se faz necessário sempre recordar que o direito penal é uma forma de violência por parte do Estado, e que as diversas tecnologias jurídicas tratadas no Fonape 2021, como a compensação penal e as alternativas penais, são medidas paliativas à essa forma de agressão decorrente da aplicação de uma pena de privação de liberdade. Ressaltou que, ainda assim, as penas alternativas também têm certo nível de controle sobre o corpo das pessoas e geram efeitos colaterais – por exemplo, podem ocasionar dificuldade de alocação no mercado de trabalho para quem as cumpre, devido ao estigma de se relacionar ao sistema penal. Concluiu afirmando que as medidas alternativas são muito importantes como tecnologia jurídica disponível, para uma redução dos problemas causados pelo sistema penal brasileiro, mas precisam sempre ser consideradas a partir da lógica de *ultima ratio*.

## **Central de regulação de vagas: respostas duradoras para a superlotação carcerária**

Rafael Barreto iniciou sua apresentação reforçando os objetivos do Programa Fazendo Justiça, no qual coordena o Eixo 1 – Proporcionalidade Penal, juntamente com Fabiana Leite. A iniciativa se dispõe ao enfrentamento de questões estruturais do sistema penal, visando qualificar o cumprimento e a efetiva execução das medidas penais, incluindo as alternativas ao encarceramento. Assim, a discussão sobre uma central de regulação de vagas no sistema penitenciário ganha proeminência dentro dos objetivos gerais do programa.

Prevista em uma das ações estratégicas do Eixo 1, na perspectiva de redução da superlotação prisional e fomento a medidas diversas do encarceramento, a central de regulação de vagas baseia-se na ideia de uma taxatividade carcerária ou princípio do *numerus clausus*, abordado mais à frente pelo painelista. Antes, porém, Barreto explicou o conceito de superlotação e seus malefícios, dentre os quais – além da violação de direitos fundamentais de pessoas privadas de liberdade em condições cruéis, desumanas e degradantes de tratamento – encontram-se um aumento da violência e a capitalização de organizações criminosas no contexto prisional, que retroalimentam novos episódios de criminalidade no mundo extramuros. Citou que, perante esse cenário, a criação de vagas para suprir o déficit atual, em combinação com a curva ascendente de encarceramento que o país tem observado nos últimos 30 anos, seria insustentável – em função de uma grande pressão orçamentária e da evidência histórica de que essa medida em nenhuma experiência comparada em países do mundo surtiu o efeito adequado em relação à superação da criminalidade e dos desafios do sistema prisional.

Além da insustentabilidade da criação de mais vagas, o painalista abordou outras iniciativas que não se mostraram suficientes para lidar com a superlotação. Uma delas é a interdição de presídios, prevista na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), que se dá em função da superlotação combinada a outras características de uma profunda inadequação dos espaços. A questão é que, com a interdição de determinado presídio, impede-se a admissão de novas pessoas presas naquele lugar, mas não se evita que sejam efetivamente recolhidas a outro estabelecimento de privação de liberdade, causando uma pressão exacerbada sobre as demais unidades prisionais daquela localidade, que muitas vezes já estão superlotadas e acabam ficando ainda mais sobrecarregadas. Também gera muitos entraves e incômodos para a administração penitenciária realizada pelo Poder Executivo, que tem que lidar com restrições, deslocamentos e transferências não previstos dentro de uma regular execução da política penitenciária.

Outra medida contra a superlotação frequentemente testada consiste nos mutirões carcerários, alavancados por uma política nacional em 2008. Embora seja uma iniciativa louvável e que gera efetivamente a revisão de processos de pessoas que estavam com benefícios vencidos, próximos de vencer ou com a análise de processos pendentes, ocasiona: I) uma sobrecarga no sistema de justiça, já que a partir de então passa-se a ter um passivo de pedidos e solicitações bastante grande; II) exerce pressão para decisões céleres dentro de uma estrutura que não é alterada para dar vazão de forma contínua e permanente a esses pedidos; e III) por outro lado, ainda que haja uma descompressão em certo momento, com a soltura de determinadas pessoas, em pouco tempo essas unidades voltam a ser superlotadas, considerando que o sistema não tem uma trava e que as taxas de aprisionamento permanecem aumentando.

De acordo com Barreto, o que pode efetivamente mudar esse quadro é uma profunda interlocução entre os Poderes Judiciário e Executivo, de modo a gerir vagas do sistema de privação de liberdade de forma objetiva e sistêmica, com base em evidências e experiências comparadas e considerando a excepcionalidade da prisão. Por isso, o CNJ vem encorajando e formulando tecnologias específicas para a implantação de uma regulação de vagas, que iniba a superlotação carcerária; a central de regulação de vagas, que almeja essa gestão sistêmica apta a entender todo o sistema de políticas penais de forma integrada e em coordenação entre todas as autoridades da justiça criminal envolvidas, em especial, magistradas(os) e o Poder Executivo.

O painalista enfatizou a atribuição do Poder Judiciário nesse movimento, fundamentada na meta de aperfeiçoamento da gestão da justiça criminal prevista na estratégia nacional para 2021 a 2026, bem como o protagonismo das autoridades judiciais nas políticas de regulação de vagas, por meio dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Socioeducativo (GMFs), promovendo iniciativas para o controle e a redução das taxas de pessoas submetidas à privação de liberdade e incentivando a adoção de alternativas penais – conforme o artigo 6º da Resolução CNJ nº 214, de 15 de dezembro de 2015, alterado pela Resolução CNJ nº 368, de 20 de janeiro de 2021.

Em defesa da política de regulação de vagas, Rafael Barreto listou seis justificativas para sua implantação: I) exigências do marco jurídico vigente no Brasil, que demanda soluções duráveis, com eficácia prolongada; II) a superação do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro, declarado pelo STF na ADPF nº

347 exige o engajamento do Judiciário; III) essa política promove racionalização dos gastos públicos. Estudos demonstram que investimentos nessa matéria podem ser empregados com mais eficiência em outras políticas que tenham não somente a prisão como solução; IV) consiste em uma solução sustentável; V) regular vagas e diminuir a superlotação contribui efetivamente para a segurança pública. Dados comprovam que mecanismos como saídas antecipadas e redução da superlotação não produzem efeitos deletérios sobre o aumento da criminalidade de forma estatisticamente significativa, e, ao mesmo tempo, permitem que essas pessoas que deixam o sistema prisional possam ter outras oportunidades e um apoio quando fora do cárcere; e VI) a regulação de vagas já existe em diversas outras políticas públicas, como no contexto da Covid-19, por exemplo, viu-se a gestão de leitos de UTI no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), considera-se que estes espaços são limitados, assim como as vagas prisionais, e que têm funcionamento adequado. Outras experiências existem em relação ao Sistema de Seleção Unificada (Sisu), que dá acesso a universidades públicas federais; ao sistema socioeducativo, que possui amplo respaldo jurídico, assim como em relação às vagas de acolhimento para pessoas idosas e para crianças e adolescentes em vulnerabilidade.

Barreto também apresentou o respaldo dado por decisões judiciais à política de regulação de vagas, dentre elas: ADPF nº 347, julgada pelo STF em 2015; edição da Súmula Vinculante 56 em 2016, a qual veta o cumprimento de pena em um regime prisional mais gravoso do que aquele ao qual o indivíduo tem direito; Recurso Extraordinário nº 580.252, de 2017, que trata da responsabilidade estatal objetiva em função de condições degradantes e antijurídicas na privação de liberdade; HC nº 347.988, oriundo do Espírito Santo, pelo qual, em 2018, o STF instituiu o princípio do *numerus clausus* como orientador da gestão dos poderes públicos na privação de liberdade de adolescentes; em 2020, a Recomendação CNJ nº 62 orientando a adoção de uma série de medidas alternativas à prisão devido à Covid-19, entendimento consolidado por diversos julgados em 2021; a edição por parte do CNJ da Resolução nº 367, de 19 de janeiro de 2021, em relação à central de vagas no socioeducativo. Também a decisão do STJ no recurso ordinário em habeas corpus (RHC) nº 136.961, referente à compensação penal.

Para essa política, apontou o painalista, é essencial a definição do conceito de vaga, parâmetro inicial para a identificação da capacidade de lotação do sistema prisional e, conseqüentemente, do seu nível de superlotação. Propõe-se uma redefinição do conceito de vaga, à luz do que está estabelecido na Resolução nº 9/2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), como um espaço mínimo habitável, destinado à ocupação de longa permanência de uma única pessoa, de uso cotidiano regular e não intermitente, projetado arquitetonicamente para servir ao propósito original de abrigar pessoas privadas de liberdade, em condições operacionais de uso e que considere a proporcionalidade entre os leitos, serviços, fluxos e rotinas do estabelecimento penal.

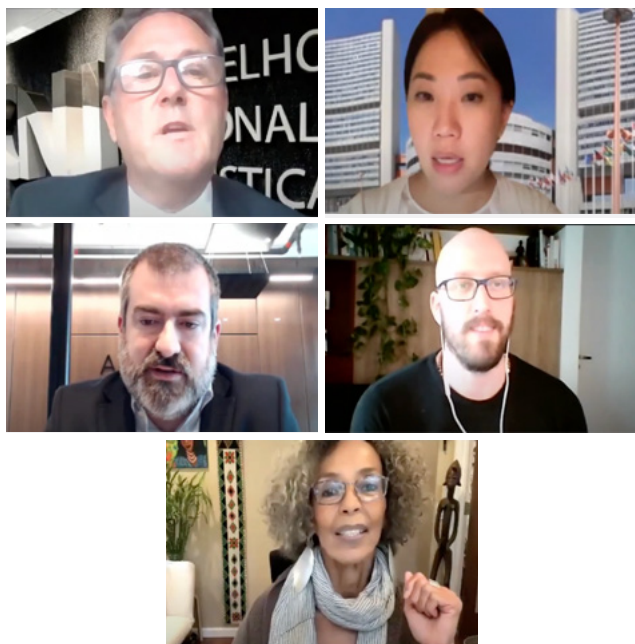
A partir desse conceito, explicou que a central de regulação de vagas se baseia nas seguintes premissas: a) princípio da taxatividade carcerária, fundado na ideia de que, para cada vaga prisional, somente uma pessoa poderá ocupá-la. Também é conhecido como princípio *numerus clausus*; b) regulação, conceito que vem de diversas áreas do conhecimento com perspectivas diferentes e que, no direito, é comumente associado ao estabelecimento e à implantação de regras e normas e à estipulação do funcionamento equilibrado de um sistema, justamente o que se busca nesse caso; e c) respaldo em pesquisas, estudos, jurisprudências, legislações e experiências internacionais e nacionais.

Para o bom desenvolvimento da política de regulação de vagas, Barreto ainda listou grupos de ferramentas que têm sido desenvolvidos: I) espaciais: consiste na adequada conceituação da vaga prisional e do zoneamento penitenciário, de modo a garantir que as pessoas possam ser transferidas e alocadas próximas de sua residência ou do juízo onde tramita o seu processo; II) tecnológicas: acesso em tempo real a informações sobre capacidade e ocupação nos presídios, por parte do juízo competente para decidir sobre a determinação de liberdade e de prisão; III) regulação da porta de entrada: lista de espera e de vagas excedentes, por exemplo; IV) ferramentas na porta de saída: em particular, diz respeito a remoções cautelares que envolvam saídas antecipadas sob a ótica da súmula vinculante nº 56 e cautelares de caráter precário, como substituições temporárias por prisão domiciliar; e V) de atuação administrativa: revisões processuais com base em mutirões como esforços concentrados, com reformulação de processos e rotinas cartorárias em caráter permanente, e a realização de audiências concentradas in loco nas unidades, de modo a dar mais agilidade e efetividade à regulação de vagas.

Como observação final, o painalista apontou a responsabilidade dos Poderes Executivo e Judiciário nessa política, destacando a definição de competências e atribuições compartilhadas em diversos campos. Anunciou, ainda, que em breve seria lançado o caderno Central de Regulação de Vagas: Manual para a Gestão da Locação Prisional, que objetiva estabelecer parâmetros e balizas para a instituição de projetos ou de iniciativas de central de regulação de vagas no sistema carcerário em nível nacional – esse manual encontra-se disponível gratuitamente na página de [publicações do Programa Fazendo Justiça](#).

O mediador do painel, ministro Sebastião Reis Júnior, fez o encerramento do encontro. Segundo ele, foi possível chegar à conclusão de que as políticas penais tradicionais não solucionam o problema da criminalidade, demandando, pelo menos, a tentativa de adoção de medidas e programas alternativos. O que não se pode é continuar insistindo no erro de achar que a solução para a criminalidade é a prisão, pensamento que, segundo o ministro do STJ, infelizmente ainda predomina para boa parcela da população e grande parte da magistratura.

## 2.13. Painel 5 - Justiça restaurativa em matéria penal



Data: 30 de setembro de 2021, das 14:00 às 15:30

- **Mediação:** **Luiz Fernando Tomasi Keppen**, conselheiro do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR)

### Painelistas:

- **Jee Aei Lee**, atua como ponto focal em alternativas à prisão e justiça restaurativa na Seção de Justiça da Sede do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), em Viena (Áustria);
- **Daniel Achutti**, advogado criminalista e fundador da Escola Justiça Restaurativa Crítica e do Instituto Aspektas;
- **Luis Bravo**, educador e facilitador em programas de justiça restaurativa no Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo (CDHEP) e fundador da consultoria Karutana - escutar, dialogar, transformar;
- **Fania Davis**, ativista por justiça social, advogada de direitos civis, escritora, praticante da justiça restaurativa e educadora com um PhD em Conhecimento Indígena



Lançamento da tradução em português do handbook Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC).

Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR), Luiz Fernando Tomasi Keppen explicou que o *Painel 5 – Justiça Restaurativa em matéria penal* marcou o lançamento da tradução do *Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa*, publicado originalmente pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) em sua sede em Viena (Áustria). O referido manual encontra-se disponível gratuitamente na página de [publicações do Programa Fazendo Justiça](#).

O material traduzido é uma iniciativa do CNJ, em parceria com o Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo (CDHEP) e contou com a articulação da equipe da UNODC Brasil, de tradutores(as) e autores(as) da publicação original. Keppen afirmou que a iniciativa é mais uma das desenvolvidas pelo CNJ, tendo em vista que, a partir da instituição, se irradia a política nacional judiciária em Justiça Restaurativa (JR) para todos os segmentos do sistema de justiça que atuam com esse paradigma de abordagem de conflitos.

Nesse sentido, Keppen relatou diversas ações realizadas pelo Comitê Gestor de Justiça Restaurativa do CNJ, com base na Resolução CNJ nº 225, de 31 de maio de 2016, e no planejamento da Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário. Busca-se efetivar a JR para além de uma metodologia de gestão de conflitos, entendendo-a, , como instrumento de transformação social que atua nos fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores do conflito e da violência. Para tanto, foram realizados diálogos com os Tribunais, auxiliando-os na implantação da JR segundo preceitua o artigo 28-A da Resolução CNJ nº 225/2016 por meio de: I) publicação de um manual de implantação de programas e projetos de justiça restaurativa; II) curso nacional promovido em parceria com a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM); III) realização de reuniões regionais com todos os Tribunais de Justiça do Brasil em 2021; IV) elaboração de um plano pedagógico mínimo orientador para as formações em justiça restaurativa; V) suporte e acompanhamento individualizado da implantação e do desenvolvimento da justiça restaurativa junto aos Tribunais de Justiça; VI) inserção da justiça restaurativa como critério na Portaria nº 35/2021, que regulamenta o prêmio CNJ de qualidade 2021; e VII) suporte ao programa Fazendo Justiça, especialmente na supervisão da fase final da formação, promovida pelo CDHEP em dez tribunais selecionados.

Em relação às próximas ações do Comitê Gestor de JR do CNJ, Keppen apontou o foco na construção de convivência saudável e abordagem de conflitos nas escolas. Ressaltou que a ideia foi, primeiramente, organizar a justiça restaurativa no ambiente judicial, em relação à atuação propriamente dita dos Tribunais, para somente em seguida dar um passo para fora do sistema de justiça, alcançando projetos sociais junto às escolas brasileiras.

## **Justiça restaurativa: uso adequado e atenção especial a vítimas e populações vulnerabilizadas**

Jee Ae Lee, ponto focal em alternativas à prisão e justiça restaurativa na Seção de Justiça da Sede do UNODC, em Viena (Áustria), dedicou sua fala no Fonape 2021 a explicar os antecedentes e o escopo do *Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa*, além de compartilhar o que há de novo na publicação da segunda edição (de 2020), bem como de que maneira pode ser usada em diferentes contextos de trabalho. A panelista comemorou o fato de a versão em português da segunda edição ter sido publicada com rapidez e de forma muito coordenada, facilitando o acesso à informação e à justiça para países de língua portuguesa.

Afirmou que a publicação integra a série Manuais de Justiça Criminal, coleção do UNODC com materiais de orientação em vários âmbitos relacionados à prevenção do crime e à justiça criminal. Destina-se a profissionais

dessas áreas, incluindo legisladores(as), formuladores(as) de políticas e tomadores(as) de decisão, tanto como ferramenta de referência quanto como documento de treinamento. Explicou que a sede da UNODC trabalha com três níveis de apoio aos Estados membros: I) suporte ao desenvolvimento de instrumentos normativos, que, no caso da justiça restaurativa, são os Princípios Básicos sobre o uso de Programas de Justiça Restaurativa, adotados em 2002; II) desenvolvimento de materiais de orientação técnica, como o Manual lançado no Fonape 2021, que podem ser usados por profissionais com adaptações para seus próprios países; e III) fornecer apoio técnico na reforma da justiça criminal aos Estados membros solicitantes, por meio de assistência legislativa, oportunidades de treinamento e outras atividades de capacitação.

Como citado, a versão do Manual lançada no Fonape 2021 é uma tradução da segunda edição. A primeira foi lançada em 2006, para fornecer orientações práticas sobre o tema da justiça restaurativa (JR) após a adoção dos Princípios Básicos mencionados acima. Diante dos diversos avanços nas discussões sobre a temática e seus usos desde então, Estados membros da UNODC solicitaram uma nova edição em 2017. Após duas rodadas de reuniões com grupos de especialistas do mundo inteiro, chegou-se à segunda edição, mais abrangente e atualizada, com resultados de pesquisas recentes e exemplos nacionais fornecidos por especialistas.

Assim, a painelistas abordou alguns tópicos novos da segunda edição: o primeiro deles é a explicação mais aprofundada dos conceitos-chave e dos princípios básicos da JR, bem como dos termos e normas internacionais que não foram necessariamente pensados em 2006. Há também um novo capítulo sobre o uso da JR para crimes graves, desmitificando a ideia de que as práticas restaurativas somente se aplicariam a delitos menores, réus primários ou adolescentes supostamente em conflito com a lei, pensamento comum no início dos anos 2000. Contudo, de acordo com Jee Aei Lee, nas últimas décadas têm sido desenvolvidas cada vez mais evidências da importância e utilidade da JR em alguns casos de crimes graves. O referido capítulo dá orientações sobre como implementar as garantias processuais em termos desses crimes e aborda preocupações comuns nesta área – como segurança das vítimas, atendimento informado ao trauma e prevenção de revitimização. Abrange, ainda, uma ampla gama de fatores específicos a serem considerados em diferentes tipos de crimes graves, como violência por parceiro íntimo ou violência sexual. Explicou que o uso da JR para esse tipo de delito é bastante questionado, devido ao suposto risco que há para as vítimas, porém, muitas pesquisas e descobertas recentes demonstram que esses casos são os que as vítimas se sentem mais empoderadas, o que, porém, depende inteiramente de como o programa é construído e de quanto das salvaguardas fundamentais são cumpridas.

Outro ponto do Manual destacado por Jee Aei Lee foi o capítulo que trata de como operar programas de JR com sucesso, apresentando informações sobre como iniciar ações na área, monitoramento, avaliação e resultados de pesquisas adicionais, que podem ajudar a orientar formuladores(as) de políticas e lideranças comunitárias. Todas essas informações são acompanhadas de exemplos de diversos países, para ilustrar a grande diversidade na implementação, demonstrando que cada programa de JR é único.

De acordo com a painelistas, esses programas têm muito potencial para reduzir taxas de reincidência e ampliar o acesso à justiça, fortalecendo as vozes das vítimas em um sistema que raramente as oferece isso em circunstâncias normais. Ainda assim, a JR não pode ser entendida simplesmente como uma ferramenta para



reduzir o congestionamento de tribunais, desviar as pessoas do sistema de justiça criminal ou aplicar penas a casos menos graves. Para realmente atender a todo seu potencial, a JR requer necessariamente uma abordagem multifacetada, assim aumentando o acesso à justiça, especialmente para aqueles(as) em situação de pobreza e populações vulnerabilizadas. Antes de tudo, é necessário um investimento adequado e sustentado em programas de JR, principalmente em disponibilidade, qualidade e capacidade de usá-los de forma eficaz. Nesse sentido, em seu capítulo cinco, o Manual fornece informações sobre como promover encaminhamentos apropriados para um programa, preparar os(as) participantes adequadamente, se envolver com a comunidade e como obter e reter financiamento. Já o capítulo sete complementa essas informações práticas, compartilhando algumas abordagens estratégicas para colaboração com parceiros como governos, ONGs, comunidades e tomadores(as) de decisão da justiça criminal. Em ambos os capítulos, há muitos exemplos, lições aprendidas e práticas promissoras. Para a painelistas, esse tipo de abordagem coordenada e holística é importante para melhorar o uso de programas de JR.

Jee Aei Lee tratou também da questão legislativa, apontando que em alguns locais do mundo a JR está consagrada em lei, enquanto em outros não possui estatuto formal – o que, para ela, não é necessariamente um obstáculo. Dentre as vantagens de uma estrutura legal, assinalou, estão a possibilidade de se ter um orçamento reservado para o programa, com recursos para treinamento, divulgação e estruturação, e maiores legitimação e aceitação por parte de profissionais do sistema de justiça. Por outro lado, apenas a lei não é suficiente para assegurar a promoção da participação, engajamento, acessibilidade e uso efetivo da JR, além de uma base legal sólida e bem articulada, a implementação efetiva apenas será garantida caso haja infraestrutura e investimento adequados para que os mecanismos de encaminhamento de casos da JR dialoguem com outros profissionais e instituições, internos e externos ao sistema de justiça. Nesse sentido, também é necessário a obtenção de compreensão e engajamento dos atores processuais, como Ministério Público, defesa e magistrados(as).

A painelistas fechou sua palestra apontando que, para assegurar e aumentar o potencial da JR em lidar com as deficiências do sistema penal convencional – especialmente no atendimento das necessidades das vítimas e das populações vulnerabilizadas – e torná-la uma opção amplamente disponível como resposta ao crime, é realmente crucial promover seu uso adequado, com todos os investimentos e cuidados necessários para tanto. Disse acreditar que o Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa oferece ferramentas para essa missão, desejando que a publicação aumente a conscientização e a compreensão dos benefícios e do potencial da JR em todos os países falantes do português. De acordo com Jee Aei Lee, o UNODC estará pronto para colaborar nesse sentido, por meio de apoio às reformas legislativas e assessoria política; e na capacitação de profissionais da justiça com treinamentos e outros tipos de ações possíveis.

## Reformas penais anteriores e perigos para a justiça restaurativa no Brasil

A intervenção do fundador da Escola Justiça Restaurativa Crítica e do Instituto Aspektas, Daniel Achutti, no Fonape 2021 se baseou em um artigo que ele escreveu juntamente com o professor Salo de Carvalho. Trata-se de uma abordagem dos riscos da inclusão da Justiça Restaurativa (JR) no ordenamento jurídico brasileiro, a partir da análise de três reformas penais realizadas nos últimos 30 anos, considerando a eficácia desses substitutivos e processuais penais com um olhar especialmente voltado para o impacto no encarceramento.

Achutti afirmou partir da compreensão de que, cedo ou tarde, a JR será objeto de normatização específica no Brasil – seja via codificação, ou por uma lei especial. Disse que o fato de ter participado do grupo de trabalho que construiu a segunda edição do *Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa do UNODC* o fez ver que, no Brasil, já se caminha para aquilo que Norbert Rouland chama de ordem negociada na esfera da justiça. Como exemplos desse quadro, citou possibilidades de justiça negociada para crimes de menor potencial ofensivo nos Juizados Especiais Criminais (Jecrims), a colaboração premiada, os acordos de leniência e o acordo de não persecução penal. Essa mudança tende a incorporar a justiça restaurativa com o passar dos anos. Diante desse cenário, o advogado propõe visualizar o que aconteceu com a implementação de outras reformas penais para entender o que pode ser projetado para a JR.

Sobre o Manual lançado no Fonape 2021, fez referência aos tópicos abordados pela fala anterior de Jee Aei Lee e avaliou o documento como bastante rico, com informações atualizadas e padrões mínimos a serem observados pelos países que desejam adotar a JR, traduzindo esses conhecimentos para cada realidade local. Assim, quando se traz a discussão para o Brasil, é imprescindível compreender a realidade de uma sociedade marcada pelo grande encarceramento e pelas desigualdades estruturais caracterizadas transversalmente por um racismo enraizado, um patriarcalismo bastante marcante, machismo, abismos sociais e econômicos assustadores, que crescem a cada dia, entre outras violências. Dessa forma, afirmou Achutti, não é à toa que Norbert Roland aponta que as disparidades econômicas são um dos perigos para a consolidação de uma ordem negociada, em paralelo ao recuo dos investimentos estatais nos termos socioeconômicos e o avanço para um Estado mínimo. Aumenta-se ainda mais essa complexidade da situação brasileira no âmbito criminal, se analisada a partir de uma perspectiva que enxerga a prisão como objetivo central e mecanismo fundamental de aplicação da justiça, o que se reflete em índices de encarceramento reconhecidos pelo STF como um Estado de Coisas Inconstitucional. Nessa linha, a leitura que as reformas penais anteriores nos permitem fazer sobre seus efeitos não é das mais animadoras.

A lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que no âmbito penal instituiu os Juizados Especiais Criminais (Jecrims) para lidar com infrações de menor potencial ofensivo, se propunha a desafogar as varas criminais comuns, gerando maior disponibilidade para as autoridades judiciais trabalharem com os crimes graves e, ao mesmo tempo, trazer de volta a vítima para o centro da gestão dos conflitos de baixa gravidade. O problema, segundo Achutti, é que os Jecrims foram implementados sem grande capacitação de profissionais jurídicos, que, de uma hora para outra, se viram numa situação de não mais decidir, atuando em uma espécie de conciliação. Além disso, ao buscar reduzir a carga de trabalho das varas criminais, não foi feita uma avaliação empírica com diferentes tribu-

nais e regiões do país para averiguar qual seria o patamar de pena máxima ideal para ser colocado na lei, a fim de gerar esse efeito. Logo, a demanda processual nas varas criminais não diminuiu. Ainda pior, a implementação da Lei nº 9.099/1995 fez com que uma demanda que antes estava reprimida nas delegacias e não chegava às cortes passasse a ser judicializada. Cabe dizer também que a vítima não deixou de ocupar um lugar secundário na abordagem do conflito, gerando uma situação complicada para as mulheres vítimas de violência doméstica quando seus casos eram resolvidos em uma simples transação penal.

O segundo exemplo é o da Lei 9.714, de 25 de novembro de 1998, já reconhecendo a falência do sistema penal e da prisão como modo de solução de conflitos criminais, procurou-se ampliar as possibilidades de penas alternativas para as pessoas que vinham a ser condenadas, objetivando-se frear o crescimento da população carcerária. Porém, nos anos subsequentes, essa lei não gerou impacto significativo para a contenção do encarceramento em massa. Mais do que isso, de 2008 para 2009, o número de pessoas cumprindo penas ou medidas alternativas ultrapassou o de pessoas presas. Portanto, o que se vê é justamente a confirmação da famosa hipótese de Stanley Cohen sobre a ampliação da rede de controle, criou-se um complemento de controle, dessa vez com as penas alternativas.

O terceiro caso de reforma penal trabalhado por Achutti foi a Lei 12.403, de 11 de maio de 2011, que instituiu medidas cautelares diversas de prisão provisória para lidar com o problema do elevado índice de pessoas privadas de liberdade sem terem ainda recebido uma sentença condenatória transitada em julgado. O que importa é que essa lei, ao trazer um rol de possibilidades de medidas cautelares diversas da prisão, autorizou as autoridades judiciárias a não mais utilizarem a prisão preventiva como único meio de garantir a regularidade do processo. Contudo, o índice de pessoas em prisão cautelar não diminuiu desde então e, mais uma vez, houve um efeito colateral, pessoas que antes respondiam ao processo em liberdade plena agora o fazem tendo que suportar uma medida cautelar, ainda que diversa da prisão. Em outras palavras, como comprovado por várias pesquisas, especialmente a intitulada O fim da liberdade, conduzida pelo Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), a exceção passou a ser a liberdade, quando na verdade deveria ser a prisão provisória.

Segundo Achutti, se percebe, a partir dessas reformas penais, que, toda vez que se busca implementar algum tipo de dispositivo de ampliação das liberdades, esse mecanismo não chega a produzir os efeitos desejados – em certas ocasiões, age em sentido contrário, restringindo ainda mais tais liberdades. Portanto, explicou, o grande entrave talvez não seja exatamente a lei ou qualquer tipo de direcionamento que possa ser dado pelos tribunais, mas a cultura legalista e punitivista do Brasil. Quanto à primeira, pode ser satisfeita com a elaboração de uma legislação sobre JR. O problema já é mais complexo no que diz respeito ao enfrentamento da cultura punitivista, que se reflete nas decisões judiciais, na atuação do Ministério Público e na formação jurídica no país. Para o painelistas, a cultura jurídica brasileira, ao fomentar o punitivismo com uma mentalidade inquisitorial, limita a busca de saídas que ampliem os espaços de liberdade. Constatou que, nesse cenário, vislumbra-se um futuro pouco promissor para a justiça restaurativa, indicando uma tendência muito grande de que a JR venha a ser cooptada pela lógica de funcionamento e pela cultura punitivista dos tribunais e dos(as) profissionais jurídicos(as) brasileiros(as). Confirmando-se essa previsão, o grande potencial de emancipação da JR pode vir a sucumbir diante do cotidiano e das práticas forenses.

Não à toa, ressaltou, é muito importante projetar modos e maneiras de implementar a JR de forma que ela não seja monopolizada pelo Estado. Assim, o ideal é que as instituições estatais tenham conexões e interlocuções plurais, democráticas e verdadeiras com a sociedade civil, na busca por uma JR que consiga atingir pelo menos parte do potencial que demonstra, de forma que impacte no grande e central problema do encarceramento seletivo no Brasil.

Achutti disse que seu diagnóstico não representa uma fala alarmista, mas uma análise realista, para que seja possível encontrar meios de evitar que tal situação ocorra. É ter consciência dos riscos existentes caso a JR siga a mesma linha de reformas penais anteriores. Também disse ser importante considerar os próprios limites da justiça restaurativa, apesar de ser fundamental compreender o contexto brasileiro, também é preciso saber que essa não vai dar conta de todos os problemas estruturais históricos do Brasil, pois trata-se de uma sociedade extremamente complexa. Concluiu com a ideia de que são fundamentais o estabelecimento e a manutenção de diálogos e fluxos de trocas entre as instituições públicas e a sociedade civil, para a construção da JR no Brasil.

## **Rede Justiça Restaurativa: transformação social e comunitária a partir da não violência**

Luís Bravo, educador e facilitador em programas de Justiça Restaurativa (JR), representou o Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo (CDHEP) no Fonape 2021. Ao iniciar sua fala, citou os nomes de Martin Luther King, Lélia Gonzales, Chico Mendes, Marçal de Souza, Dom Helder Câmara, Marielle Franco, Paulo Freire, entre outros, como inspirações de atuações não violentas e transformadoras, apontando uma inerente relação com a JR. Nesse sentido, conectado a uma proposta de luta comunitária e social, a partir de uma lógica não violenta, apresentou um panorama do histórico do CDHEP: originado de Comunidades Eclesiais de Base que se mobilizaram na luta contra a ditadura civil militar no Brasil, se organizou nas décadas de 1970 e 1980, formalizando-se como Organização da Sociedade Civil em 1981; tem como eixos principais a educação popular, os direitos humanos e, a partir dos anos 2000, a JR, sempre na busca por transformações conectadas diretamente com a comunidade e movimentos sociais. Reconhecido como referência em formações e atendimentos de casos de JR, o CDHEP foi escolhido via edital do Programa Fazendo Justiça para coordenar o projeto Rede Justiça Restaurativa (Rede JR), objetivando apoiar a implementação e o fortalecimento de núcleos de JR em dez tribunais do Brasil (ver tribunais na introdução do painel).

O projeto teve o desafio de ser realizado no contexto da pandemia da Covid-19 (entre janeiro de 2020 e julho de 2021), o que obrigou sua organização a desenvolver formações online para interagir com as equipes desses diferentes tribunais, também apoiando-as na abordagem de casos e na construção da política pública de JR. Segundo o painalista, o Rede JR representou a perspectiva institucional dos Tribunais se abrindo a outras formas de abordagem de encaminhamento dos conflitos. O convite foi que essas instituições pensassem a construção do

justo, distanciadas do monopólio do Poder Judiciário e da lógica punitiva, ou seja, longe da legitimação da violência como gestão de conflitos.

Luís Bravo apontou que, embora os desafios tenham sido enormes, ao mesmo tempo, perante as limitações de duração e de atuação em decorrência da pandemia, os resultados foram gratificantes, principalmente o impacto de transformação em cada um(a) das(os) participantes do projeto. Isso porque a possibilidade de atuar com JR significa, para várias pessoas, a conexão com algo que estavam buscando pessoalmente e profissionalmente há muito tempo. Assim, segundo o painalista, em que pese todos esses desafios e os relatados por Daniel Achutti na fala anterior, se houver um olhar para a humanidade que sustenta as instituições, será possível perceber um potencial enorme das(os) profissionais que lá atuam de, conectadas(os) com algo que os(as) motiva, proporcionar um serviço de atendimento ao público qualificado e humano. Isso, conseqüentemente, gera uma sensação de realização profissional e pessoal maior para os que trabalham no sistema de justiça, além de maiores possibilidades de transformação.

Dessa forma, o painalista afirmou que a tradução para o português do *Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa*, do UNODC, é uma ferramenta que, por ter a legitimação de um escritório da Organização das Nações Unidas (ONU) e trazer exemplos viáveis de políticas de JR, pode ser útil para lidar com o medo inicial que profissionais de instituições do sistema de justiça muitas vezes demonstram para atuar com esse paradigma, bem como lhes dar maior segurança – ainda que não haja uma norma específica no ordenamento brasileiro. Nesse ponto, Luís Bravo ressaltou que, na verdade, a partir de um olhar cuidadoso, já há dispositivos nas normas brasileiras que possibilitam legitimação e aplicação imediata da JR de diversas maneiras, no âmbito do sistema de justiça criminal.

O palestrante também abordou outro desafio citado anteriormente por Daniel Achutti: como lidar com a cultura punitivista do direito brasileiro, a qual geralmente aflora ainda mais quando se fala de propostas de JR no âmbito desses lugares institucionais, considerando-se paradigmas opostos. Afirmando que um caminho possível é abordar os almejos por trás das lógicas punitivista e restaurativa. Para Luís Bravo, os almejos que sustentam os dois discursos têm bastante em comum – por exemplo, a busca por segurança e responsabilização – contudo, apresentam meios muito diferentes para atingir tais objetivos, com o punitivismo gerando instituições e discursos legitimadores de violência. Evidentemente, disse, o diálogo entre as duas lógicas não é fácil, nem se ignora a profundidade e a extensão das citadas violências estruturais e culturais de um país como o Brasil. Mas trata-se de uma tentativa de conexão desses almejos, a partir de uma motivação humana de querer ver uma coletividade melhor. Ainda segundo o painalista, a percepção de que discursos punitivistas são prevalentes se dá a partir de manifestações mais superficiais, das quais plataformas políticas se aproveitam para obter e manter poder. Contudo, se houver disposição para uma conversa mais cuidadosa e uma elaboração aprofundada com as pessoas sobre como buscar esses intentos, possibilidades podem ser abertas.

Luís Bravo relatou que um dos aspectos motivadores da realização do projeto Rede JR foi o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 16 (ODS-16) da ONU: paz, justiça e instituições eficazes. Ou seja, construir instituições mais participativas e democráticas, a partir de uma reflexão mais problematizada e implicada sobre o que é concretizar paz via institucionalização da justiça. No Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) buscou

contextualizar qual seria a maneira de atingir esse objetivo, indicando os seguintes pontos, aos quais o painalista relacionou aspectos da JR: I) redução das violências diretas, estruturais, culturais e institucionais contra grupos vulneráveis. Aqui, apontou, o convite é a uma responsabilização ética de se pensar a implementação de JR como um movimento para transformação dessas estruturas violentas, desconstruindo ciclos viciosos de interrelação e maneiras como lidar com os conflitos; e II) fortalecimento do Estado de Direito, pela garantia de acesso à justiça de forma equânime e igualitária. Segundo Luís Bravo, a JR deve permitir que as pessoas participem diretamente na construção daquilo que consideram justo, o Estado, então, deve abrir mão desse monopólio da pretensão de dizer o que é justiça, bem como de que o uso legítimo da violência não causa enfraquecimento da democracia. Assim, a JR é um caminho interessante para a construção do justo, como resultado da tomada de decisão inclusiva e participativa. Essa perspectiva demanda admitir e refletir sobre os medos que habitam o inconsciente coletivo em torno de uma abertura para essa participação, a fim de que se retirem os obstáculos a respostas capazes de melhorar a vida das pessoas.

O representante do CDHEP também destacou que dois dos principais pontos do projeto Rede JR – a proposta de diálogo com a comunidade e a construção de redes – são imprescindíveis, sendo necessário efetivamente ouvir, conversar e construir conjuntamente com grupos da sociedade civil, iniciativa privada e outras instituições. Ressaltou que essa troca transversal deve reconhecer a interseccionalidade dos temas que habitam a realidade brasileira, com todas as suas violências estruturais, institucionais e culturais, ouvindo e dando protagonismo a grupos historicamente minorizados e violentados. Assim, em meio ao desafio de lidar com uma realidade cultural que se baseia em discursos de violência, a JR, com seus princípios e valores de corresponsabilização e cuidado comunitário – como caminhos para a cura e segurança –, pode proporcionar paz concretamente na vida das pessoas, fazendo com que vivamos melhor e com mais esperança.

Luís Bravo ainda citou uma passagem de Martin Luther King Junior, na qual o autor, no contexto da guerra fria e dos perigos da corrida armamentista nuclear, disse não se tratar mais de uma escolha entre violência e não violência, mas sim em decidir entre não violência e não existência. Foi feito um paralelo da frase com a reflexão sobre como se pensar a Justiça Restaurativa no Brasil, inclusive considerando as suas ancestralidades e origens indígenas, principalmente em um momento em que vários movimentos de povos originários lutam por sua sobrevivência – o que, na verdade, diz respeito à nossa humanidade como um todo. Além disso, também reflete sobre a qualidade de vida que queremos a partir da construção de instituições e serviços com esse rótulo da justiça, de forma que prezem por não violência e por uma existência gratificante e transformadora para todos os seres, sem exceção.

Fabiana Leite, coordenadora do Eixo 1 do Programa Fazendo Justiça, substituiu Luiz Fernando Keppen na mediação em determinado momento do painel e comentou que a fala de Luís Bravo trazia dois questionamentos principais: I) como superar os discursos legitimadores de violência; e II) como transformar as instituições quando essas também são legitimadoras de violências. Ela afirmou que o projeto Rede Justiça Restaurativa foi uma experiência importante para aprofundar as reflexões sobre como implementar uma iniciativa de JR nos sistemas de justiça criminal e socioeducativo e suas redes parceiras, a partir de todos os cuidados e pontos de atenção elencados por Luís Bravo. Explicou que se trata de desafios estruturais e, evidentemente, suas soluções não cabem no curto

período do projeto. Todavia, o Rede JR conseguiu abordar com equipes de dez tribunais do país a necessidade de superação dessas violências estruturais presentes nas relações e nas instituições, bem como das desigualdades e das violações de direitos humanos que, infelizmente, ainda tanto ecoam na realidade brasileira.

## **Protagonismo da comunidade e de populações minorizadas na justiça restaurativa**

Ao iniciar sua fala no Fonape 2021, a ativista, educadora e advogada Fania Davis expressou sua gratidão e solidariedade aos habitantes originários do Brasil, os povos indígenas. Celebrou e invocou o espírito de Marielle Franco, exaltando a vereadora do Rio de Janeiro assassinada em 2018 como uma grande mulher negra. Na sequência, a painelistas fez um reconhecimento dos povos indígenas da terra de onde ela falava remotamente via internet, Oakland, nos Estados Unidos (EUA). Explicou que, nos EUA, principalmente a partir do despertar mais forte da população em geral para questões raciais, causado pelo assassinato de George Floyd por policiais em 2020, foi adotada a prática de se abrir reuniões públicas como a do Fonape, com um reconhecimento da terra e uma homenagem aos seus habitantes originários pelos seguintes motivos: I) na cultura indígena, a terra não nos pertence, mas sim nós pertencemos à terra, portanto, é uma forma de expressar gratidão; e II) ao invocar os habitantes originários das terras norte-americanas, reconhece-se que se trata de uma terra ocupada. É também uma demarcação pós-genocida, estabelecendo que, a exemplo da escravidão, há traumas de nascimento em determinados países que, como nação, precisam reconhecer plenamente essas violências, assumir responsabilidades e tomar medidas reparadoras pelos danos colossais advindos de processos de colonização, genocídio, roubo de terras e todos os seus legados.

Esse início de palestra está intrinsecamente relacionado à visão de justiça restaurativa (JR) que Fania Davis apresentou no Fonape 2021, com especial destaque para a necessidade de liderança e protagonismo para a comunidade e para populações historicamente minorizadas – ou seja, aquelas que, ao longo dos anos, ainda que muitas vezes em maioria numérica, sofreram recorrentes processos de desumanização e violência, por isso hoje não compõem os grupos que tradicionalmente detêm o poder. Nesse sentido, a painelistas afirmou que Brasil e EUA compartilham experiências comuns de injustiças racial, social, dentre outras, tanto no passado quanto no presente. Assim, se propôs a contar histórias sobre o surgimento e o crescimento da JR nos EUA, desde meados dos anos 1970, particularmente em relação às suas interseções com encarceramento em massa, justiça juvenil e racial. Disse esperar que estas experiências dos EUA também sejam úteis ao Brasil. Ainda observou que o *Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa do UNODC*, em edições futuras, poderá ser ampliado para dar mais atenção a essa abordagem interseccional da sobreposição de opressões de raça, classe, gênero, dentre outras.

Fania Davis assinalou que tratar de JR exige reflexões sobre as diferentes maneiras pelas quais os humanos geralmente respondem a conflitos e danos. A primeira delas, a retaliação proposta pelo sistema de Justiça Retributivo, consiste na vingança, apenas replicando dor e violência. Evitar é a segunda maneira, muitas pessoas

são avessas ao conflito e preferem negar a sua existência; contudo, essas feridas escondidas só tendem a crescer e produzir mais dor. Já o terceiro modo, propõe aceitar e trabalhar o conflito, permitindo que ambas as partes cresçam, aprendam com seus erros e se curem. A JR, como uma justiça que busca não punir, mas curar e melhorar as situações, se relaciona com esse terceiro modo.

Todavia, até hoje o sistema de justiça criminal tradicional responde da primeira maneira, o que aumenta as energias coletivas de violência em todo o mundo. Isso porque a punição é uma mera variante do dano original, resultando na destruição das redes de segurança da comunidade e no colapso social. Assim, se responde ao dano original com um segundo mal, configurando-se o absurdo de um sistema que prejudica pessoas presumivelmente para mostrar que prejudicar pessoas é errado. Contudo, a ciência do trauma ensina que as pessoas afetadas acabam causando mal a outros indivíduos ou a si mesmas, e assim esse sistema de dor se replica e se reproduz.

Já a cultura dos EUA – o que vale também para o Brasil – responde aos danos da segunda maneira, negando coletivamente os profundos traumas, os enormes crimes contra a humanidade e os abusos de direitos humanos cometidos nos primórdios do país. Essa negação de quem realmente o país é, e de suas sombras, leva a uma reencenação perpétua dos traumas de nascimento. Alertou que o ponto de inflexão da história está convocando todos(as) a tornarem-se curadores e a criarem estruturas sociais curativas para substituir os sistemas estruturalmente racistas e violentos que dominam o mundo.

É nesse ponto que a JR oferece uma visão de mundo e um conjunto de ferramentas para ajudar nessa tarefa, principalmente quando aplicada ao sistema de justiça, às escolas e às comunidades. A JR pode interromper esses ciclos aparentemente intermináveis de violências por meio de processos de responsabilização baseados na comunidade, de forma que reparem os danos segundo tradições de cura e sabedoria de povos originários. Deve-se considerar que, embora os seres humanos sejam inerentemente bons em pontos de vista africanos e de alguns povos indígenas, eles cometem erros. E nesses casos, fazer justiça, em vez de uma ocasião para infligir punição, é uma oportunidade de trabalhar o conflito, aprender, crescer e enfatizar novamente valores e vínculos sociais positivos. Também pode ser uma oportunidade para identificar e corrigir condições sociais problemáticas, que muitas vezes dão origem aos danos interpessoais. Esse é o caminho escolhido pela JR, que busca aumentar, assim, as energias coletivas de paz, compaixão e compreensão.

Feitas essas explicações, a painelistas afirmou que, desde praticamente seu início, o sistema de justiça dos EUA foi projetado e usado para subjugar brutalmente pessoas negras, expropriar sua força de trabalho e impor a supremacia branca. Isso pode ser exemplificado pelos chamados Códigos Negros, que tornaram crime para os negros estar desempregado ou falar alto na presença de homens brancos; ou casos de xerifes e policiais que entregavam corpos negros a turbas brancas e assistiam aos linchamentos. Fania Davis citou a frase do criminologista James Gilligan, segundo a qual o sistema de punição dos EUA – e sua prisão em particular – é o mais poderoso estimulante para a violência que nós humanos já descobrimos.

Hoje, políticas de encarceramento racializado em massa, a dinâmica escola-prisão e a violência policial letal continuam imprimindo o mesmo terror racial de diferentes formas, mas ainda assim ligadas a violências da escravidão, de genocídios e de roubos de terras. Logo, o encarceramento em massa é uma maneira de reviver trau-



mas de terror racial, configurando um ciclo fechado em que não há futuro. Nesse sentido, a painelistra citou dados que fazem dos EUA o país que mais encarcera no mundo, com enorme sobrerrepresentação de negros encarcerados. Em uma situação muito semelhante a do Brasil, os negros nos EUA têm seis vezes mais chances de serem presos do que os brancos, além da possibilidade de cumprirem sentenças significativamente mais longas por crimes de drogas. A painelistra elencou diversas consequências graves do encarceramento em massa, especialmente o impacto devastador sobre famílias e crianças. Também citou que medidas punitivas contra jovens são o mais forte preditor de encarceramento de adultos. Assim, filhos(as) de pessoas negras se encontram enlaçado(as) a uma dinâmica transgeracional autoperpetuante de resultados negativos em cascata na saúde, na economia, na educação etc.

Contudo, apontou Fania Davis, movimentos sociais, incluindo a JR, estão começando a interromper o encarceramento em massa racializado. Há, por exemplo, abolicionistas que lideram uma rede nacional de indivíduos e grupos que localizam as origens da prisão na supremacia branca e escravidão. Assim, veem a prisão como uma instituição projetada precisamente para subjugar pessoas negras, de modo que o sistema prisional deve ser abolido e não reformado, reimaginando-se outras formas de garantir segurança pública. Muito em consequência do assassinato de George Floyd, relatou, os EUA têm despertado para a realidade dessas instituições que, sistematicamente, brutalizam e subjagam pessoas negras, o que vem impactando a opinião pública e chegando aos salões do poder.

A painelistra citou que pesquisas recentes mostram que 71% dos norte-americanos acreditam que o encarceramento é contraproducente para a segurança pública. Legisladores(as), integrantes do sistema de justiça e até políticos(as) conservadores(as) dos EUA começaram a pedir o fim do encarceramento em massa. Fania Davis disse que a história é sempre assim: os movimentos sociais transformam as políticas sociais. E, no caso do encarceramento em massa, essas redes são formadas por abolicionistas, ativistas de direitos humanos, direitos civis, movimentos de reforma prisional, igrejas, organizações juvenis, comunidades negras, bem como profissionais de justiça restaurativa e justiça transformativa.

Em Oakland, onde Fania Davis reside, a JR tem sido usada com sucesso em instituições de ensino para interromper o que é conhecido como um canal da escola para a prisão; e refere-se à criminalização de crianças negras paralelamente ao aumento do encarceramento em massa, em vez do acesso delas à educação. Isso se dá a partir da década de 1970, quando as escolas – principalmente as de maioria de estudantes negros(as) – começam a parecer e a se comportar como prisões, com câmeras de segurança, detectores de metal, vigilância aumentada e presença policial crescente. Como resposta a esse cenário, têm sido criadas alternativas de JR à disciplina punitiva: crianças envolvidas em delitos são mantidas na escola e trabalha-se a responsabilização por meio de processos de reconhecimento do dano. Portanto, escolas que fazem uso da JR representam uma das maneiras mais importantes de conter a onda de encarceramento em massa.

Esse engajamento da JR na luta antirracista, porém, é recente. De acordo com a painelistra, no âmbito do sistema de justiça criminal, o movimento de JR começou há cerca de 45 anos e era composto majoritariamente por pessoas brancas. Surpreendentemente, disse Fania Davis, em seus primeiros anos, esse movimento não ti-

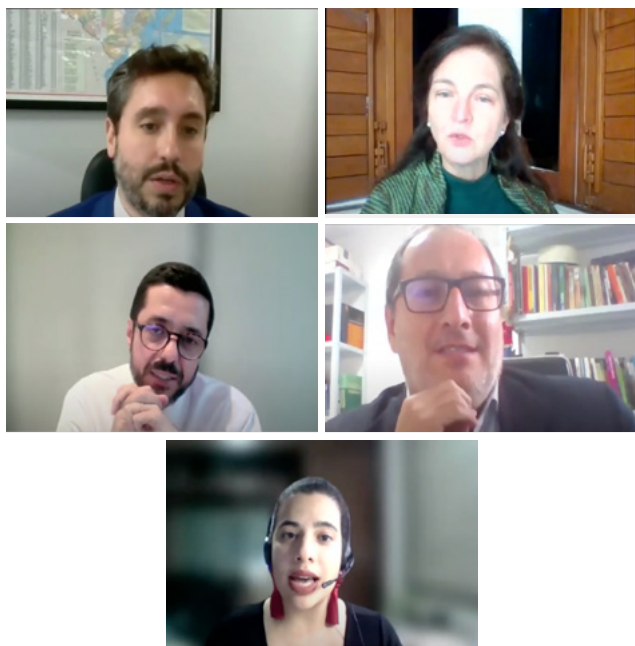
nha consciência sobre injustiça racial, encarceramento em massa e do canal da escola para a prisão, vendo a JR como uma fonte de serviço social para ajudar as pessoas. Hoje isso está mudando, com mais pessoas negras, ex-presidiários(as), jovens das áreas urbanas, público LGBTQIA+ e outros grupos minorizados se envolvendo como lideranças no movimento de JR.

Para Fania Davis, essa mudança é essencial, porque programas de JR devem ser liderados pela comunidade e por atores/atrizes que não tradicionalmente detêm o poder. Ou seja, é preciso haver um compromisso com a liderança de base local, participativa e comunitária desses programas. Por isso, a palestrante disse ficar preocupada quando ouve que iniciativas de JR estão sendo controladas e lideradas por agências governamentais, uma vez que essas instituições precisam compartilhar o poder com as bases. A painelistra frisou que a criação de novas abordagens para a justiça e a segurança pública não se darão por meio de programas moldados e controlados por sistemas historicamente impregnados de supremacia branca, terror racial e hierarquia. Sobre o tema, a painelistra fez referência a citações de Albert Einstein – “não podemos resolver nossos problemas com o mesmo pensamento de quando os criamos” – e de Audre Lorde – “não podemos desmontar a casa do senhor usando as ferramentas do senhor”.

Portanto, é essencial que os programas de JR contem com a liderança de pessoas comuns e não sejam dominados por sistemas, mantendo-se a coerência como um princípio fundamental e radicalmente democrático do paradigma restaurativo, buscando a mudança do locus de sistemas, especialistas e profissionais para pessoas comuns, e particularmente para aquelas que são mais negativamente impactadas pelos danos. Assim, é muito importante que haja integrantes de grupos de mulheres, organizações sem-terra, indígenas, movimento negro, prevenção à violência, organizações juvenis, defesa do meio ambiente, população LGBTQIA+, igrejas, familiares de indivíduos presos e ativistas liderando esses programas.

Fania Davis concluiu dizendo que precisamos nos tornar melhores e engajar de formas curativas na convivência uns com os outros e com a Terra. Portanto, não precisamos apenas de justiça, precisamos de cura. Para ela, é importante praticar a JR de uma forma que sejam criados espaços coletivos e comunitários de conectividade e curas profundas, baseados em respeito, relacionalidade e corresponsabilidade radicais. A painelistra finalizou com a seguinte citação de Martin Luther King: “O poder sem amor é imprudente e abusivo. O amor sem poder é sentimental e anêmico. O poder, na melhor das hipóteses, é o amor implementando as exigências da justiça. E a justiça, na melhor das hipóteses, é o poder corrigindo tudo o que se opõe ao amor”.

## 2.14. Painel 6 - Altos estudos em Audiência de Custódia



Data: 30 de setembro de 2021, das 16:00 às 17:30

- **Mediação: Luiz Fernando Tomasi Keppen**, conselheiro do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR)

### Painelistas:

- **Jee Aei Lee**, atua como ponto focal em alternativas à prisão e justiça restaurativa na Seção de Justiça da Sede do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), em Viena (Áustria);
- **Daniel Achutti**, advogado criminalista e fundador da Escola Justiça Restaurativa Crítica e do Instituto Aspektas;
- **Luis Bravo**, educador e facilitador em programas de justiça restaurativa no Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo (CDHEP) e fundador da consultoria Karutana - escutar, dialogar, transformar;
- **Fania Davis**, ativista por justiça social, advogada de direitos civis, escritora, praticante da justiça restaurativa e educadora com um PhD em Conhecimento Indígena



Lançamento do Relatório Audiência de Custódia 6 anos.

O conselheiro do CNJ, Mário Guerreiro, expressou sua honra em mediar o Painel 6 do 3º Fonape, ocasião em que se celebrou o encerramento de uma marcante formação no âmbito da magistratura, os Altos Estudos em Audiências de Custódia. Sobre a temática, Guerreiro citou uma frase do presidente do STF e do CNJ, ministro Luiz Fux, segundo a qual, graças às audiências de custódia, o trabalho da magistratura na análise das prisões em flagrante passou do formal ao real, garantindo maior acesso e humanizando a forma de distribuir a justiça. Conforme o mediador do painel, no Brasil a implementação das audiências de custódia percorreu um caminho tortuoso e

foram necessárias diversas atuações articuladas, de forma interinstitucional, para garantir a árdua tarefa de seu constante aprimoramento.

Para registrar momentos importantes dessa trajetória, o Painel 6 também marcou o lançamento do relatório *Audiência de Custódia 6 anos*, disponível gratuitamente na página de [publicações do Programa Fazendo Justiça](#). Guerreiro explicou que a publicação apresenta um panorama nacional sobre funcionamento, evolução, potencialidades e desafios do instituto no Brasil. A partir de uma reconstituição histórica abrangendo todas as realidades regionais, o documento aponta os caminhos percorridos para a consolidação de audiências de custódia, como política judiciária essencial para o controle da porta de entrada no sistema prisional. Disse que o relatório também reforça a imprescindibilidade de se possibilitar à magistratura um momento diante da pessoa para a tomada de decisão, porque além de representar essencial resposta em conformidade aos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, também produz importantes resultados compilados na forma de dados estatísticos, evidenciados na publicação.

Segundo o mediador, o documento se destaca ao abordar estratégias para continuidade e fortalecimento do instituto, com especial atenção aos aspectos jurídicos de proteção social e de prevenção e combate à tortura, em uma perspectiva que contempla o olhar da magistratura que trabalha cotidianamente com audiências em todo o país. Isso porque, ao compilar algumas das falas proferidas por magistradas(os) ao longo dos Altos Estudos em Audiências de Custódia, o relatório apresenta perspectivas de quem atua no cotidiano da tomada de decisão na porta de entrada do sistema de justiça criminal brasileiro.

Guerreiro ressaltou que o CNJ busca articular ações embasadas em evidências que qualifiquem a atuação do Judiciário para o respeito às garantias fundamentais previstas na Constituição, de forma articulada com as demais instituições. Assim, com vistas à essencial distribuição de responsabilidades por todos os atores da justiça criminal, o Painel 6 do Fonape contou com a participação de representantes de duas instituições essenciais para que as condições das audiências de custódia tenham qualidade: o Ministério Público e Defensoria Pública. Além disso, por primar por uma trajetória de justiça costurada com os direitos humanos, o evento também teve a representação das Nações Unidas, pelo UNODC. Antes de passar a palavra para o primeiro painalista, Guerreiro afirmou que é importante haver a conscientização da sociedade brasileira, no sentido de que nunca teremos segurança pública de qualidade enquanto não tivermos um sistema prisional também de qualidade.

## **Audiências de custódia como instrumento de efetivação de direitos fundamentais e valores constitucionais**

Procuradora-geral da República entre 2017 e 2019, Raquel Dodge exaltou a implementação das audiências de custódia como importante conquista para o sistema de justiça e para a democracia brasileira, por representar um instrumento de efetivação do paradigma de direitos e valores proposto pela Constituição de 1988. Por isso, enalteceu a ousadia do CNJ em implementá-la como um mecanismo jurídico a ser experimentado pelos diferentes

atores do sistema de justiça, em coordenação às polícias, ao Ministério Público, à própria magistratura e à defesa. Citou o papel decisivo que o ministro Ricardo Lewandowski desempenhou ao estabelecer a implementação das audiências de custódia como uma das prioridades de sua gestão à frente do STF e do CNJ, bem como destacou os(as) sucessivos(as) presidentes destes órgãos por também darem força ao instrumento.

A painelistra classificou a implantação das audiências de custódia como uma ousadia difícil de ser concebida, implementada e aceita, por envolver diversos riscos à época, tais como: I) não contar na ocasião com uma disciplina legislativa advinda do Congresso Nacional – apenas obtida com a Resolução CNJ nº 213, de 15 de dezembro de 2015 –, podendo se configurar como uma norma estipulada, mas não executada; II) a divergência daqueles que poderiam sustentar que, dentro do processo penal brasileiro, não havia lei que determinasse a realização das audiências de custódia; e III) resistências baseadas em alegações de ausências de estrutura, financiamento, coordenação com as outras instituições do sistema de justiça e interação do Judiciário com o Poder Executivo, sob cuja responsabilidade direta atuam as polícias responsáveis por prisões em flagrante. Todavia, disse Dodge, o CNJ conseguiu superar esses obstáculos de modo persuasivo, acolhedor, aglutinador de pensamentos, de superação de resistências e de coordenação, com as diferentes instituições envolvidas. Ressaltou também a posterior bem-vinda lei do Congresso Nacional, regulamentando as audiências de custódia (Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019), nesse momento já se valendo da própria experiência exitosa que o instrumento apresentava a partir da iniciativa do CNJ.

A ex-procuradora-geral da República explicou que as audiências de custódia tiveram de ser implantadas pela necessidade de superação de uma cultura autoritária no processo penal brasileiro, adequando o cenário das prisões em flagrante ao paradigma preceituado pela Constituição de 1988. Essa cultura autoritária vinha das diferentes, sucessivas e longas experiências ditatoriais ao longo do século 20, motivo pelo qual se deferiu às polícias um papel repressor muito intenso, incentivando-se violações à integridade física de pessoas presas, tortura, prisões arbitrárias, provas forjadas, letalidade policial e execuções sumárias.

Mesmo com a promulgação da Constituição de 1988, apontou Dodge, o Brasil continuou presenciando recorrentemente esses problemas, fazendo-se necessária a implantação das audiências de custódia, na busca por adequar a realidade ao sistema penal acusatório e a uma Constituição que garante direitos fundamentais e proíbe a ofensa ao devido processo legal; cujas normas centram-se na proteção de direitos humanos, no controle da força do Estado, na separação de poderes e, sobretudo, em um tratamento justo quando se trata de aplicação da lei penal. É a ideia de se criar o devido processo legal, uma garantia constitucional sofisticada que embute vários outros valores, como a presunção de inocência, o tratamento com dignidade, o juiz natural e a vedação a provas ilícitas.

Portanto, assinalou a painelistra, a norma do CNJ que estabeleceu a realização de audiências de custódia sempre foi compatível com o regime geral de leis, por ser um instrumento garantidor de tudo aquilo que a Constituição assegurava ao cidadão. Inclusive, esse instrumento deu maior segurança para a atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial, podendo fiscalizar a regularidade da prisão 24 horas depois de sua realização, bem como contraditar, perante a autoridade judicial competente, aquilo que dizia o órgão do Poder Executivo – a autoridade policial – ao deter a pessoa custodiada. Desse modo, de acordo com Dodge, as audiên-

cias de custódia estão diretamente relacionadas ao princípio de separação dos três Poderes e com o sistema de controle de um sobre o outro, além de assegurar a proteção de direitos humanos a que o direito penal se destina. Por isso, trata-se de um instrumento de maior importância, não sendo apenas uma fase procedimental de menor quilate no âmbito dos trâmites processuais. Ao contrário, considerando que ninguém pode ser privado de sua liberdade pelo Estado, a não ser em respeito pleno a tudo o que a lei e a Constituição permitem no ambiente de investigação criminal, a audiência de custódia é a primeira ocasião em que o Judiciário confere se isso está sendo cumprido, e o Ministério Público tem também condições de fazê-lo, pois, como fiscal permanente da lei, guardião da Constituição e titular exclusivo da ação penal pública, somente pode iniciar esse processo se todas as regras constitucionais forem amplamente observadas, descartando qualquer prosseguimento de investigação policial ou ação penal caso sejam contra uma pessoa injustamente presa ou acusada.

Nessa linha, a painelista vê, como estratégia principal para o fortalecimento desse instrumento, enaltecer a sua correspondência direta com todos os valores do sistema penal acusatório e da Constituição de 1988. Pois a audiência de custódia, com a inspeção da regularidade da prisão e a garantia da palavra à pessoa custodiada, traduz todos esses valores constitucionais, sem os quais não há verdadeira democracia. Assim, é importante a produção constante de relatórios como o lançado neste painel, demonstrando inequivocamente os benefícios das audiências de custódia para a proteção de vidas e liberdades humanas. Para Dodge, isso pode ser feito por meio de índices e critérios que meçam, por exemplo, o êxito de instrumentos para a inibição de práticas de tortura, encarceramento de pessoas inocentes e utilização de provas forjadas. Dessa forma, no âmbito das instituições do sistema de justiça, é preciso que sejam criados mecanismos que aquilatem não só a frequência da realização da audiência de custódia e informações quantitativas, mas, sobretudo, dados qualitativos.

Quantas prisões injustas evitamos? Quantas provas forjadas anulamos por meio da audiência de custódia? A quantas pessoas demos um tratamento digno no nascedouro da persecução penal? Responder a essas perguntas, indicou Dodge, é importante, pois a concretização do conceito de uma vida digna e boa para cada pessoa também pode ser verificado pelo modo como o sistema processual penal é exercido em um determinado país. Portanto, valorizar institucionalmente as audiências de custódia em um ambiente de proteção constitucional é fortalecer um sistema processual penal justo, no qual o direito penal seja instrumento de efetiva proteção de direitos fundamentais.

## **Registros da experiência inovadora de implantação das audiências de custódias e a rede de Altos Estudos**

Nívio Nascimento, coordenador da Unidade de Prevenção ao Crime e Segurança Pública do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) no Brasil e o Cone Sul, afirmou que o 3º Fonape, a Rede de Altos Estudos e a publicação do relatório de seis anos das audiências de custódia no Brasil foram resultado de muito trabalho dentro do projeto de fortalecimento das audiências, iniciativa que integra o Programa Fazendo Justiça. A

parceria entre UNODC, CNJ e PNUD apresentou alcance e resultados impressionantes, segundo o painalista, pois denota um novo papel do Poder Judiciário e desenvolve uma cooperação interessante com dois organismos das Nações Unidas e vários outros associados que compõem a iniciativa.

Ressaltou que, para o UNODC, entidade especializada do Secretariado das Nações Unidas com foco nos temas de segurança e justiça, as audiências de custódia representam uma questão muito importante, trabalhada em todos os continentes de forma relacionada a assuntos como prisão provisória e reforma prisional. No Brasil, foi graças ao projeto de fortalecimento das audiências de custódia, no âmbito do Programa Fazendo Justiça, a partir de 2019, que o UNODC passou a ter presença nas 27 unidades federativas do país, trabalhando em parceria com todos os Tribunais de Justiça.

Nascimento apontou que o UNODC, como agência implementadora do componente de audiências de custódia, em parceria com o Eixo 1 – Proporcionalidade Penal do Programa Fazendo Justiça, concluiu que seria importante registrar parte da história dos caminhos percorridos, para que esse novo instituto se consolidasse como uma política judiciária imprescindível para um melhor controle da porta de entrada do sistema prisional brasileiro.

Dialogando com um ponto levantado na fala de Raquel Dodge, Nascimento afirmou que o projeto de fortalecimento das audiências de custódia investiu muita energia e esforço na compilação de dados, aprimoramento de bases e em análises. O relatório dos seis anos, além de citar dados importantes sobre o instituto, também buscou contar a história de algumas pessoas que passaram pelas audiências de custódia. Assim, se distanciou um pouco da frieza dos números e buscou dar concretude a situações vivenciadas nessa história de conquistas, avanços e desafios no controle da porta de entrada do sistema penal. Esses relatos foram obtidos graças à presença, em muitas unidades federativas, de consultoras(es) estaduais de audiências de custódia, trabalhando em estreita parceria com o Judiciário local.

Outro pilar do projeto foi a rede de Altos Estudos, que se encerrou justamente no painel em questão. A iniciativa se destinou ao intercâmbio de experiências e boas práticas entre integrantes da magistratura, os(as) quais estiveram no centro da proposta de implementação. Mais do que isso, para Nascimento, a rede caminhou muito bem, não só por proporcionar um ambiente propício para magistrados(as) conversarem abertamente uns com os outros sobre questões importantes do instituto, mas também por trazer outros(as) atores e atrizes igualmente importantes para temática, pois o projeto sempre propôs uma abordagem intersectorial, dialogando com diversos elementos de proteção social, da arquitetura, entre outros aspectos para a melhoria das audiências de custódia.

No contexto da rede de Altos Estudos, foram realizados um evento de abertura, 14 reuniões estaduais e um encontro direcionado aos Tribunais Regionais Federais (TRFs), entre os meses de maio e junho de 2021. Os eventos trataram dos parâmetros nacionais em relação aos aspectos jurídicos da audiência de custódia, alternativas penais, medidas cautelares, monitoração eletrônica, proteção social, prevenção e combate à tortura. Participaram dos encontros representantes da magistratura de todo o país, bem como outros atores envolvidos no contexto das audiências de custódia, como defensores(as) públicos(as), promotores(as), equipes técnicas multiprofissionais do Judiciário e do Executivo. Também estiveram presentes representantes da academia, de organismos internacionais e da sociedade civil. Foram, ao todo, 1906 participantes, sendo 846 magistrados(as) em 116 horas distribuídas

em 26 seções. O painalista relatou que a rede de Altos Estudos ocorreria mais cedo e de forma presencial, mas teve que ser adiada e, posteriormente, alterada para o formato online, devido à pandemia da Covid-19. Mesmo assim, foi uma contribuição importante para o fortalecimento desse instituto tão novo no ordenamento jurídico brasileiro.

Por fim, destacou a importância que essa parceria, no âmbito do Programa Fazendo Justiça, tem para a sede do UNODC, em Viena, com diálogos frequentes e apresentação de resultados alcançados, manuais produzidos e entregas feitas. Afirmou que, no momento de sua fala, a parceria se encontrava numa fase de renovação para possibilitar as próximas etapas, agora com o aprendizado acumulado de dois anos e meio de implementação, de experiências *in loco*, de atuação junto aos Tribunais de Justiça e com todo um repertório de manuais, sumários executivos e ferramentas para fortalecer esse instituto tão importante que é a audiência de custódia. Assim, apontou que a expectativa era estar no 4º Fonape, em 2022, anunciando novos produtos, entregas e avanços para a audiência de custódia no Brasil.

## **Desafios das audiências de custódia na visão da Defensoria Pública: perigos da automação e o papel contramajoritário do Judiciário**

Pedro Carriello, defensor público na Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPE-RJ), destacou o papel crítico que desempenha a instituição em que atua, motivo pelo qual se propôs a apresentar, no Fonape 2021, alguns desafios para o aprimoramento das audiências de custódia. Inicialmente, o mediador apontou como a Constituição de 1988 propiciou a concretização da audiência de custódia como política judiciária, pelo fato de esse movimento apenas ter condições de aflorar em um regime democrático. Assim, graças à promulgação da Constituição cidadã, foram possíveis a adoção de tratados internacionais que traziam a previsão das audiências de custódia, a publicação da Resolução CNJ nº 213/2015 e as decisões do STF, viabilizando a execução do instituto no sistema de justiça criminal.

Por isso, principalmente em momentos políticos de corrosão institucional, é importante que atores/atrizes do sistema de justiça, movimentos sociais, sociedade civil organizada, organismos internacionais de defesa de direitos humanos, entre outros atuem conjuntamente, para defender toda a história de construção democrática. Isso porque, assinalou Carriello, a conquista normativa não encerra a luta. Como exemplo, citou as próprias audiências de custódia e disse que, após sua implantação, a questão central atual é mudar a cultura punitivista, lutar pelas interpretações do que deve ocorrer nas audiências, como o Superior Tribunal de Justiça (STJ) precisa ler os dispositivos e como serão trabalhadas as questões que saem da audiência de custódia – por exemplo, a violência policial. Então, afirmou, é preciso ter todas as forças democráticas e institucionais organizadas de forma harmônica e conjunta para que se atinjam esses objetivos democráticos.

Considerando a pergunta proposta para o painel – quais as possibilidades e desafios para que as audiências de custódia proporcionem respostas equilibradas junto à justiça criminal, articulada com a rede de proteção social –, o defensor público listou o descrito nos parágrafos seguintes.



O primeiro desafio, para Carriello, é uma questão cultural, o Judiciário e o Ministério Público precisam ter empatia pela liberdade e não deixar que as audiências de custódia se tornem meros procedimentos automatizados, em que se prendem pessoas sem uma análise aprofundada da necessidade de tal medida. O painalista citou dados da DPE-RJ, segundo os quais, nos primeiros momentos de implantação das audiências de custódia, a concessão de liberdade ganhou grande impulso. Contudo, com o tempo, entrou nesse processo de automação, diminuindo o número de liberdades concedidas.

O segundo desafio consiste em não mais se naturalizar a falta de acompanhamento, apuração e responsabilização de práticas de violência policial e tortura denunciadas nas audiências de custódia. De acordo com Carriello, a DPE-RJ fez um estudo acompanhando vários processos em que foram noticiados uso de tortura ou violência policial contra a pessoa custodiada, constatando que apenas em um número ínfimo de casos houve apuração e responsabilização de agentes estatais autores de tais condutas violadoras de direitos fundamentais. Ou seja, há uma cultura de ouvir essas narrativas nas audiências de custódia, consignar e depois determinar a expedição de ofícios ao Ministério Público, à Defensoria e à Corregedoria da Polícia sem que ocorram, contudo, maiores desdobramentos. Portanto, faz-se necessária a criação de mecanismos, por parte desses(as) atores/atrizes do sistema de justiça, para efetivamente acompanhar, apurar e julgar as denúncias de violações advindas das audiências de custódia.

Intimamente ligado com a questão anterior, o terceiro desafio trata do enfrentamento ao racismo institucional, uma vez que a maior parte da clientela das audiências de custódia – e, portanto, aquela que mais tem direitos violados – é composta por homens negros. Carriello apontou dados apontando que se prendem mais negros em flagrante e se soltam menos negros nas audiências de custódia. Nesse ponto, o painalista lembrou que a grande razão de ser da audiência de custódia é a proteção de grupos vulneráveis, combatendo a violência policial e a tortura, assim como protegendo os direitos fundamentais. Disse que muitas vezes o instituto tem falhado nesse objetivo, seja perante o racismo institucional, seja frente à determinação excessiva de prisões preventivas de mulheres que não cometeram crimes com violência ou grave ameaça – ignorando-se decisões em sentido contrário de tribunais superiores – e a questões relativas a outros grupos vulneráveis. O defensor público afirmou ver grandes dificuldades para a superação desse desafio, mas disse que é preciso encará-lo, pois se a audiência de custódia se tornar um instrumento de automação e legitimação de violações, perderá sua razão de existir.

Nesse mesmo sentido, outra medida urgente é não mais legitimar e considerar como fundamentos válidos para a decretação da prisão preventiva depoimentos obtidos pela polícia mediante práticas de violência ou tortura. Aponta-se, portanto, para a obrigação de que esses elementos indicativos de violência policial e tortura presentes no caso necessariamente atinjam o mérito do processo, porque nada adianta denunciar a suposta violação de direitos cometida por um agente do Estado e utilizar o depoimento desse mesmo policial que pode ter sido o agressor da pessoa custodiada. Portanto, a confissão ou outro elemento obtido sob violência ou tortura deve ser descartado totalmente. Afinal, reforçou Carriello, o papel da audiência de custódia é filtrar casos de violações e assegurar direitos fundamentais. É um instrumento construído e criado pedagogicamente e processualmente não para legitimar, mas para lutar contra essas violências.

O painalista também sugeriu a limitação da decretação de novas prisões em audiências de custódia à disponibilidade de vagas nas prisões (*numerus clausus* ou um preso por vaga), replicando experiência implantada para medidas socioeducativas no sistema de justiça juvenil – a partir de uma decisão do STF no Habeas Corpus coletivo (HC) nº 143.988, estabeleceu-se uma reserva de vagas nas instituições de internação de adolescentes. Carriello afirmou que há dados evidenciando que, com a adoção dos *numerus clausus*, os adolescentes internados nesses locais tiveram melhorias na alimentação, em vestimentas e nos estudos, enfim, se aproximando do objetivo declarado de reeducação.

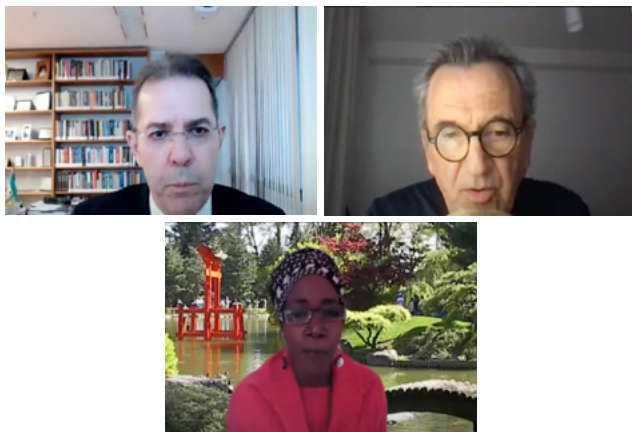
O defensor público ainda frisou como essencial a realização das audiências de custódia de forma presencial, citando a frase “não se vê tortura pela televisão” em analogia a eventuais dificuldades para a constatação de violações de direitos por meio de videoconferências. O painalista citou que entre março e agosto de 2020, ocasião em que não foram realizadas audiências de custódia no Rio de Janeiro devido à pandemia da Covid-19, chegou a zero o número de narrativas de violência, visto que não existia a possibilidade de um(a) defensor(a) dialogar com a pessoa custodiada. Contudo, segundo ele, com as audiências de custódia presenciais, esse resultado muda novamente para um aumento das denúncias de violações de direitos. Além disso, afirmou que a aproximação física estimula a empatia, o fato de o(a) magistrado(a) ver a situação da pessoa custodiada, tomar conhecimento de parte de sua história e de sua situação de vulnerabilidade pode mudar muito os resultados das decisões, sendo, portanto, de suma importância haver a audiência presencial. Logo, para Carriello, a ideia de videoconferência, com o(a) juiz(a) em um local e o preso em outro, quebra por completo a ideia de aproximação e de empatia. Isso porque o contrário da insegurança é aproximação, é conhecer o desconhecido, é compreender e entender para que possa proferir boas decisões, acrescentou o painalista.

Nesse sentido, apontou que, ainda que respeitando a ideia de separação de poderes, a Constituição de 1988 preceitua que o Judiciário deve exercer uma atividade contramajoritária em favor dos direitos fundamentais, ou seja, mesmo diante da opinião pública e da cultura punitivista da sociedade, a autoridade judicial precisa adotar todas as medidas necessárias para assegurar as garantias constitucionais da dignidade humana, do devido processo legal e da liberdade.

Ao fim de sua fala, Carriello fez uma síntese dos desafios que vislumbra para o aprimoramento das audiências de custódia: I) maior empatia pela liberdade, principalmente por parte do Ministério Público e do Judiciário; II) compreensão de que existe racismo institucional e é necessário combatê-lo; III) lidar com o fato de que há um olhar nem sempre atento aos grupos vulneráveis, especialmente em casos envolvendo pessoas negras e mulheres; IV) criar mecanismos que garantam a apuração e a responsabilização de casos de violência policial e tortura denunciadas em audiências de custódia; V) não legitimar e não considerar elementos e provas obtidos via tortura ou violência estatal para a decretação da prisão preventiva; VI) limitar a decretação de novas prisões em audiências de custódia à disponibilidade de vagas nas prisões (*numerus clausus*); e VII) realizar audiências de custódia de forma presencial, incentivando a aproximação e a empatia entre os atores desse instituto.

Encerrou dizendo que, se a audiência de custódia for um instrumento de automação e de naturalização desses contextos de violações de direitos, o Judiciário não cumprirá o seu papel contramajoritário e o instituto perderá sua razão de ser.

## 2.15. Conferência de encerramento - o que esperar nos próximos 30 anos? Mais alternativas penais ou menos direito penal?



**Data: 30 de setembro de 2021, às 18:00**

- **Mediação: Marcelo Navarro Ribeiro Dantas**, ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ)
- **Painelista: Raffaele De Giorgi**, professor emérito da Universidade del Salento (Itália)
- **Debatedora: Deborah Small**, consultora do Open Philanthropy Project (Estados Unidos)

O ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Marcelo Navarro Ribeiro Dantas, iniciou a conferência de encerramento do 3º Fonape realizando uma síntese do evento. Afirmou que, ao longo dos três dias, diversas pessoas se reuniram ao redor de vários temas que apontam o momento sensível que vivemos, não somente no Brasil, mas no mundo todo. Disse que o recrudescimento penal é apenas uma das facetas deste tempo histórico, que requer comprometimento de cada pessoa com os princípios fundadores do Estado Democrático de Direito, como quer a Constituição de 1988. Ressaltou que, durante o Fonape 2021, foi possível dialogar sobre muitos temas importantes para que sejam repensados os rumos do sistema de justiça criminal brasileiro à luz de um instituto jurídico que apenas acabara de completar 30 anos de existência: as Regras Mínimas Padrão das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade e as Regras de Tóquio.

O ministro exaltou a oportunidade de ouvir especialistas dos mais diversos continentes, com cada um(a) ajudando a entender as causas para a escolha de caminhos equivocados na esfera penal, seja por meio da recorrente criação de muitos tipos penais, do aumento de penas para os tipos existentes ou pela ampliação indiscriminada do encarceramento que atinge principalmente aos hipossuficientes e periféricos. Enfim, disse Ribeiro Dantas, nós prendemos muito. E mesmo para quem assim não considera, pelo menos prendemos mal e isso já é ruim o suficiente. Pelo Fonape 2021, foi possível conhecer experiências que apontam para outras vias, fundadas em bases abertas para novas práticas: restaurativas, comunitárias e responsivas, as quais não fecham os olhos para a

dimensão dos problemas estruturais que enfrentamos nem se negam a acreditar que outros meios são possíveis e que é viável e necessário também enfrentar o racismo estrutural, a desigualdade e as opressões às minorias.

Desta forma, chegou-se até a mesa de encerramento, que convocou a pensar o futuro por meio da pergunta: o que esperar nos próximos 30 anos, mais alternativas penais ou menos direito penal? Para dar início às respostas para essa questão, o ministro Ribeiro Dantas passou a palavra ao painalista Raffaele De Giorgi.

### **Mais alternativas estruturais ao direito penal e o direito penal mínimo**

Como primeiro ato de sua fala no Fonape 2021, Raffaele De Giorgi respondeu à pergunta tema do painel da seguinte maneira: nos próximos 30 anos, a sociedade deve se preocupar em ter mais alternativas estruturais ao direito penal e o mínimo de direito penal. Ou seja, o professor, ao reforçar que o fundamental é a construção de mais alternativas ao direito penal, destacou o objetivo de procurar outras formas que não o controle punitivo, retributivo e violento estatal para lidar com conflitos, problemas e tensões sociais, citando como caminhos para estas possibilidades I) a reformulação do entendimento da alteridade, a fim de promover inclusão (em suas mais diversas formas, como socioeconômica, material e simbólica (reconhecimento)); II) a questão da linguagem e de práticas que efetivem o ideal de democracia; e III) por meio de uma redefinição política das formas da violência estrutural, se obter uma inclusão dos(as) excluídos(as). Ao mesmo tempo, para as poucas condutas que ainda necessitem da resposta do direito penal, que seja usado o mínimo possível, com a observação de garantias e direitos a todas as pessoas envolvidas. De Giorgi afirmou que sua proposta pode ser vista como radical, e assim é, no sentido de enfrentar o problema em sua raiz.

Com a mensagem principal da fala estabelecida, De Giorgi explicitou o raciocínio que o levou a essa resposta. Apontou que o tema do painel se relaciona ao futuro, o que requer continuamente a representação de possibilidades alternativas no presente. Tais possibilidades precisam ser observadas, e a sociedade é a primeira observadora de si mesma. Assim, tomando distância do objeto do painel, que aqui se trata do direito penal em sua complexidade, é possível enxergar seus elementos, tais como delito, pena e todas as suas modalidades da execução. De modo que se constatará que o cárcere e a repressão jurídico penal têm a ver com democracia e formas de violência estrutural da sociedade. Também será possível saber que a prisão e as técnicas carcerárias são formas civilizadas de tecnologias arcaicas de equivalência e de correspondência.

Segundo o painalista, para a discussão do tema do painel, é importante entender a ideia de risco não como ameaça, mas como possibilidade de se construir conexão com o futuro, por meio de escolhas. O direito penal, porém, é uma tecnologia seletiva de atribuição e distribuição de riscos, fazendo com que possibilidades de construção do futuro sejam vistas como ameaças. Isso porque, via imputação e execução da pena, transforma riscos em perigos frente aos quais nada pode ser feito. Para tanto, é imprescindível a seletividade, pois a inclusão no sistema penal consegue realizar imediatamente uma exclusão ao nível social.

De Giorgi explicou que essa dinâmica arcaica de reciprocidade e de vingança é uma das tecnologias utilizadas pelos Estados para reduzir ou dizimar os excessos de complexidade produzidos pelas sociedades contemporâneas – excedentes esses que podem ser materiais ou imateriais, tais como a fome, possibilidades de saber e não saber, entre outros. De acordo com o painalista, este excesso de complexidade e de possibilidades abertas ao futuro tem que ser reduzido e transformado em um formato acessível às decisões políticas, econômicas, jurídicas e de outras áreas, caso contrário, os diferentes sistemas sociais não têm possibilidade de decidir e ativar sua seletividade. Resultado expresso dessa dinâmica é a existência das chamadas democracias autoritárias, bloqueadas ou do controle penal, que consistem em modalidades para se produzir violência politicamente no interior da sociedade e incrementar as violações estruturais, buscando reduzir ou excluir a complexidade, por meio da difusão do medo, do alarmismo, do *hate* (ódio) e do *fake* (falso), impedindo o fortalecimento da alteridade e dos laços de solidariedade.

Dessa maneira, se realiza um deslocamento dos problemas sociais complexos para a esfera da segurança pública e do direito, como centralidade da estabilidade do poder, pautando as comunicações política, jurídica, moral, cultural e, talvez, religiosa na sociedade. Em outras palavras, no lugar de enfrentar as questões de grande complexidade, relativas a condições dignas de vida e de bem-estar coletivo por meio da concretização dos direitos sociais – é dizer, em vez de tratar os dramas da exclusão, da fome, da saúde, do trabalho e da educação, entre outros –, as elites políticas e econômicas as transformam, via deslocamento do problema central, em símbolos de ameaças à segurança pública. Essa engrenagem leva a uma ativação centralizada do direito penal, a qual permite a estabilidade e a visibilidade de um poder que não tem capacidade de enfrentar a violência estrutural que a sociedade produz, por meio do normal funcionamento da diferenciação social.

Logo, vai se realizar uma osmose entre política e direito, por meio da funcionalização do direito penal e de sua seletividade. Dessa maneira, a incapacidade do Estado de lidar com a complexidade das diversas questões sociais é transferida para o âmbito individual, criminalizando-se indivíduos. Para De Giorgi, portanto, a pena faz visível o poder, ao mesmo tempo que invisibiliza a questão social da produção de violência estrutural. Então, o indivíduo particular transforma-se na referência para solucionar os problemas. Culpabilidade e responsabilidade incluem espaços para um tratamento moral, jurídico e pedagógico dos particulares no interior das estruturas onde são incapacitados. Assim, apontou o painalista, o inferno social produzido através da violência estrutural dessa sociedade e de suas excedências materiais e imateriais será colocado em um lugar determinado, onde pode ficar encerrado, como a estrutura do cárcere moderno e contemporâneo.

Neste contexto, abre-se também espaço para a utilização de alternativas penais ao encarceramento. Essas medidas alternativas são naturalmente conquistas interessantes e úteis, mas ainda supõem a função central do direito penal. Por outro lado, para o professor, as alternativas penais devem operar em condições básicas de um direito penal mínimo, ou seja, restringindo-se a um número limitadíssimo de fatos penais relevantes e por meio de I) estruturas de garantias; II) eliminação da arbitrariedade; e c) superação da ideia de que quanto maior a pena, mais efetivo é o desencorajamento à prática de atos ilícitos.

O objetivo, afirmou De Giorgi, é que as alternativas penais operem frente aos excedentes de complexidade da sociedade, combatendo a violência estrutural, de forma que configurem, efetivamente, alternativas ao direito

penal. Nessa linha, segundo o professor, as alternativas ao direito penal e as possibilidades de uma redução da violência da sociedade podem ter nomes diferentes, como a questão da alteridade, ou seja, a relação com o outro e suas diferenças.

Apontou que a sociedade constrói continuamente a exclusão de qualquer forma de alteridade: de cor da pele, de orientação sexual, das mulheres – tratadas perante a centralidade da figura do homem –, dentre outras. Assim, o professor propõe a reformulação da questão da alteridade, a fim de atender a uma necessidade de inclusão universal de todos(as), superando práticas de exclusão que se dão com base em supostos padrões.

Um segundo caminho é a questão da linguagem. Segundo o painalista, as democracias atuais não são apenas produtoras de fake news, mas são elas mesmas fake, pois incluem contínuas falsificações do que realmente acontece e dos lugares particulares na sociedade. Desse modo, o problema da linguagem não é somente a negação de uma realidade fake, mas também o problema do hate (ódio), o que possui relação imediata com a formulação de temas por parte do sistema político. São necessárias, então, linguagem e práticas que concretizem as características ideais de uma democracia.

De Giorgi também vê como alternativa ao direito penal a inclusão, em suas diversas formas (como socioeconômica, material e simbólica), dos(as) excluídos(as), pois, na lógica atual, o tratamento seletivo advindo da aplicação diferenciada dos princípios jurídicos gera um excesso de formas de exclusão e tem o cárcere como lugar central de produção dessa diferença na sociedade. Para o painalista, faz-se necessária uma redefinição política das formas da violência estrutural, de forma que se gere a inclusão dos excluídos.

É a partir da construção desse raciocínio, que De Giorgi afirma que alternativas estruturais ao direito penal podem ser produzidas e realizadas, chegando-se ao que seria a perspectiva pelos próximos 30 anos: uma redução ao básico de um direito penal mínimo. O professor destacou que há grandes discussões mundiais em organismos como a Organização das Nações Unidas (ONU) sobre temas como armamentos e meio ambiente, mas não sobre os danos produzidos pelo encarceramento em massa, em que pese ser este também um problema mundial.

Segundo o painalista, seria interessante que a ONU e os países em geral pudessem se ocupar realmente na resolução dos danos sociais que estão sendo construídos pelas práticas carcerárias. Sua expectativa é que um iluminismo sociológico, capaz de observar a distância os problemas do direito penal e da função do aprisionamento, possa indicar como a sociedade deve enfrentar o problema da violência estrutural que ela produz e tem sua sedimentação central no cárcere. Nesse sentido, tal conceito poderia nos ajudar a ver não alternativas penais, mas alternativas ao direito penal, finalizou o professor.

## Saindo das desigualdades e do punitivismo para uma lógica de cuidado: há vontade política para mudar?

Deborah Small, consultora do Open Philanthropy Project (EUA), celebrou a oportunidade de dialogar sobre a temática do painel com Raffaele De Giorgi e disse que concordava com muitos pontos assinalados pelo professor, em especial sobre a forma como o sistema penal tenta administrar os excessos de complexidade na sociedade moderna. A painelistista reforçou que existe uma relação entre a distribuição econômica das riquezas e o punitivismo da sociedade, motivo pelo qual, em todo o mundo, a maioria das pessoas que estão armazenadas em prisões são pobres e marginalizadas.

Ou seja, esses indivíduos estão presos não porque cometem crimes geradores de graves danos à população, mas pela forma como organizamos nossa sociedade, de modo a criar níveis de desigualdade e condições que são suportadas por essas pessoas marginalizadas. Então, em vez de lidar com as fontes de desigualdade e violências estruturais, a sociedade criminaliza certas pessoas por essas condições, prendendo-as longe de nós para que possamos evitar olhar para as consequências das nossas escolhas de organização política, econômica e de distribuição de toda a riqueza adquirida.

Segundo Deborah Small, não é exagero dizer que os países que têm o maior nível de desigualdade econômica são também os lugares com sistemas criminais mais punitivos, o que cumpre um dos muitos objetivos do direito penal: a capacidade de absolver a sociedade das consequências da falta de investimentos em moradia, educação, saúde, enfim, de não suprir as necessidades básicas das pessoas. Portanto, em vez de promover políticas de redistribuição, preferimos usar bodes expiatórios para resolver os problemas.

Essa atribuição de bodes expiatórios recai sobre grupos de pessoas, geralmente em decorrência de sua identidade étnica, organização social, falta de nacionalidade, dentre outros. Trata-se de grupos que são politicamente e convenientemente enquadrados dessa forma por políticos e governantes que não estão dispostos a assumir a responsabilidade por suas próprias escolhas, ao descobrirem que podem obter e manter o poder político culpando certas pessoas por enormes problemas sociais.

Não à toa, apontou a painelistista, nos últimos anos essas situações foram recorrentes em torno de questões relacionadas à imigração, ao uso de drogas e a outros tipos de infrações que não são inerentemente crimes, na medida que não se configuram como comportamentos problemáticos *a priori* e causadores de graves danos à sociedade, como, por outro lado, são casos de assassinatos, agressões, estupros e ataques diretos contra indivíduos ou grupos de pessoas. Contudo, a escolha política da sociedade é a de criminalizar mais fortemente os chamados comportamentos proibitivos, como usar drogas, vender sexo, ser imigrante ou estar desempregado. São infrações penais que estão realmente relacionados ao status e/ou pobreza, em oposição a crimes que causam danos inerentes à sociedade.

Nesse sentido, Deborah Small disse ser importante olharmos para o significado desse cenário e contrastar com condutas que realmente causam grandes violências e que ficam impunes. Afirmou que enquanto há milhões

de pessoas presas nos EUA por crimes relacionados a drogas, pobreza, saúde mental e falta de moradia, não há responsabilização efetiva para atividades que são feitas em busca de lucro e geram graves danos, como empresas e organizações que poluem o meio ambiente e vendem alimentos de baixa qualidade e insalubres, por exemplo. Citou o caso das mais de 90.000 mortes evitáveis por overdoses de drogas nos EUA em 2020, muitas das quais ocorreram devido a ações de grandes empresas farmacêuticas, que optaram por comercializar opiáceos perigosos para pessoas que não precisavam deles. Salientou ainda o fato de que quando se fala em crimes de entorpecentes e cartéis de drogas, raramente os bancos são mencionados, ainda que configurem um componente essencial de qualquer grande operação ilícita para a lavagem de dinheiro. Apesar dessa atuação, não são acusados criminalmente e, assim, não perdem a capacidade de continuar operando.

A painelistra explicou que em todos esses exemplos citados, essas pessoas, empresas e organizações, apesar de participarem de atividades criminosas, escaparam da responsabilização porque têm dinheiro suficiente para manipular o sistema de justiça e evitar, não apenas qualquer tipo de encarceramento ou incapacitação física, mas também a perda de seu patrimônio. E isso ocorre porque, segundo ela, o sistema criminal não foi feito para punir as pessoas com poder e riqueza, independentemente do que façam.

Afirmou que esta situação ocorre no mundo inteiro, inclusive no Brasil, onde, em uma visita, a painelistra verificou a existência de grandes disparidades, não apenas na riqueza, mas na forma como as pessoas eram punidas, pois os indivíduos presos eram principalmente pobres e moradores de periferia. Citou que essas comunidades são tratadas como zonas de guerra, com a sociedade permitindo condições sociais em que crianças e jovens não podem esperar ter suas necessidades básicas atendidas, entrando para o mercado ilícito, no qual pelo menos terão sustento suficiente para sobreviver por alguns anos.

Deborah Small ressaltou uma vez mais que a configuração desse cenário advém de escolhas políticas feitas pela sociedade, impondo programas e ações que apenas agravam o problema. Para ilustrar essa situação, lembrou que grande parte da violência em países do hemisfério sul está diretamente relacionada ao tráfico de drogas e às violações de direitos associadas a ele (por meio da política de “guerra às drogas”). Apontou que alterações nas políticas em torno da proibição das drogas gerariam muitos dos resultados positivos alcançados nos EUA com o fim da criminalização do álcool em 1933. Todavia, apesar do evidente fracasso da “guerra às drogas”, persiste-se com essa política.

Mais grave, considera-se que qualquer esforço para reduzir a punitividade será uma forma branda de lidar com a questão das drogas. Dessa forma, não se cumpre aquele que deveria ser o objetivo, qual seja, cuidar das pessoas e abordar esses tipos de problemas da maneira que precisariam ser tratados: como uma questão de saúde pública. Nessa mesma linha, classificou como uma vergonha a situação de pessoas com doenças mentais que estão em prisões em todo o mundo. Para a painelistra, não há razão para que uma pessoa que apresenta condições de saúde passíveis de tratamento seja confinada em um ambiente onde todas as suas outras ações e liberdades são restritas.

Por isso, destacou, é importante o fato de a ONU considerar muito sério o problema do encarceramento em massa, instando os países a reverter essa tendência.



Contudo, Deborah Small demonstrou preocupação quanto ao modo como serão feitas reformas no sistema criminal. Apontou que é preciso muito cuidado para não confundir alternativas ao encarceramento com formas alternativas de encarceramento, porque as tecnologias de vigilância modernas permitem impor muitos tipos de restrições às liberdades das pessoas mesmo fora do cárcere.

Citou que muitos acham uma ótima ideia pessoas poderem usar uma tornozeleira eletrônica em vez de permanecer na prisão, não considerando, porém, que essa forma de vigilância tecnológica limita em grande intensidade as liberdades. Além disso, alertou que esses instrumentos viabilizam a coleta de informações para grandes bancos de dados utilizados para desenvolver algoritmos, os quais são usados para determinar se indivíduos apresentam periculosidade e se devem ser presos. Para Deborah Small, há o risco de se criar um sistema penal tecnológico mais moderno, da mesma forma que a construção de prisões foi considerada um avanço humanista em relação à forma anterior de tratar violadores da lei – os quais antes eram submetidos a torturas, por exemplo.

Voltou a chamar a atenção para o fato de que muitas pessoas que estão atualmente sob supervisão da justiça criminal, sob alguma forma de encarceramento ou vigilância, não precisariam estar no sistema, uma vez que são acusadas de crimes não causadores de danos à sociedade. Mas, sob o pretexto de reforma, há uma disposição de impor essas outras formas de restrição de liberdade aos indivíduos presentes no sistema criminal, principalmente porque são pobres e marginalizados. Então, são necessários cuidados para que: I) não sejam reforçados processos de manutenção e aumento de desigualdades; e II) não mais se sustente um método de punição que visa a grupos específicos de pessoas que possuem menor poder para resistir – os chamados bodes expiatórios.

Assim, a painelistas disse concordar com o professor De Giorgi sobre a sociedade estar criando ameaças futuras pelas maneiras como se punem as pessoas atualmente, porque estamos apenas reforçando os níveis de estigma e de marginalização. Trata-se de uma ideia errônea de que a punição realmente beneficia a sociedade quando, na verdade, não se investe no tipo de coisa que realmente poderia desenvolver uma cultura de cuidado.

Nessa linha, ressaltou que há muitas evidências acumuladas ao longo de décadas sobre a importância de realmente suprir as necessidades das pessoas com serviços básicos, pois são o cuidado e a efetivação de direitos, em oposição à punição e à vigilância, que vão ajudar cada ser humano não apenas a sobreviver, mas a prosperar.

Porque, segundo Deborah Small, são pessoas prósperas que produzirão um tipo de futuro mais esperançoso do que o presente que temos, com menos violência, desigualdade, pessoas procurando se envolver em organizações criminosas ou engajadas em atividades violentas por não ter família e esperança no futuro; com mais indivíduos fazendo coisas produtivas e não tendo que procurar reduzir sua dor pelo uso de drogas viciantes.

A painelistas reconheceu que existem algumas pessoas que podem cometer atos prejudiciais a outros seres e à coletividade e, assim, precisar receber algum tipo de medida de supervisão e de cuidado especial, sendo separadas das demais por pequenos períodos, com a ideia de ajudar a restaurá-las de volta à sociedade. Porém, isso não exige o nível de desumanização, marginalização, estigma, tortura e maus tratos que fazem parte do sistema penal em todo o mundo hoje.

Considerando todos esses aspectos, sugeriu que realmente se reflita sobre como estruturamos alternativas ao encarceramento. Disse que a verdadeira alternativa ao encarceramento é a liberdade. E quanto àquelas pessoas que precisam ser separadas por determinados períodos, a comunidade pode supervisioná-las de maneiras que estão sendo desenvolvidas em alguns países escandinavos, os quais realmente se concentram mais em tratar os indivíduos como seres humanos e ajudá-los na reabilitação, lidando com quaisquer problemas que eles tenham, e, em seguida, permitindo seus retornos à sociedade como cidadãos que vivam com bem-estar.

Portanto, ressaltou, já se sabe o que deve ser feito, há profissionais capacitados(as), saberes e instrumentos disponíveis. A questão que fica é: temos ou não vontade política para fazer as mudanças necessárias? Para encerrar sua fala, Debora Small disse acreditar que podemos ter uma sociedade em que as pessoas não sejam encarceradas.

O mediador do painel, ministro Ribeiro Dantas, retomou a palavra e afirmou que, após ouvir diversos(as) especialistas, e a partir das Regras de Tóquio e de outros instrumentos internacionais, ficam reflexões sobre quais são os desafios para a redução do encarceramento de pessoas, considerando a realidade atual deste infeliz recrudescimento penal no Brasil.

Dentre as perguntas estão: como construir consensos a respeito destes temas? Quais práticas alternativas penais podem ser consideradas melhores e mais bem sucedidas? É possível olhar para o futuro acreditando na superação de problemas estruturais agudos no Brasil, como a seletividade penal, o racismo estrutural, o alto número de presos provisórios, o aprisionamento de pessoas imigrantes, o crescimento do encarceramento das mulheres, a forma como se faz a criminalização das drogas, a qual acaba sendo uma criminalização da pobreza? Enfim, é possível um outro mundo? Afirmou que é necessário um profundo processo de reflexão a respeito dos caminhos que temos tomado e sobre aqueles que podemos escolher. Assim, o ministro encerrou o 3º Fonape, observando que o evento foi um momento em que se tornou possível o compartilhamento de alguns lampejos de esperança sobre tais caminhos.



## CONCLUSÃO

## 3 CONCLUSÃO

O presente relatório técnico apresentou os principais assuntos abordados nos 15 painéis e mesas do 3º Fonape (2021), que trouxe o tema Encarceramento em Massa e Alternativas à Prisão: 30 anos das Regras de Tóquio das Nações Unidas. Compilando e articulando aspectos das exposições de cada painalista, bem como das falas de mediadores(as) e debatedores(as). O documento também contou com apontamentos e sugestões de revisão feitas pela supervisão do CNJ/PNUD. Os 20 produtos de conhecimento lançados no evento estão elencados no quadro 1, com seus links para acesso gratuito.

Produtos de conhecimento lançados durante o 3º Fonape (2021), disponíveis nos seguintes links:

1. Sumário Executivo - Tomada de Decisão (PORT)
2. Sumário Executivo - Proteção Social (PORT)
3. Sumário Executivo - Combate à Tortura (PORT)
4. Sumário Executivo - Algemas (PORT)
5. Executive Summary - Decision Making (ENG)
6. Executive Summary - Social Protection (ENG)
7. Executive Summary - Torture Prevention (ENG)
8. Executive Summary - Handcuffs (ENG)
9. Sumario Ejecutivo - Toma de Decisión (ESP)
10. Sumario Ejecutivo - Protección Social (ESP)
11. Sumario Ejecutivo - Combate a la Tortura (ESP)
12. Sumario Ejecutivo - Esposas (ESP)
13. Manual de princípios básicos e práticas promissoras sobre Alternativas à Prisão
14. Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa - Segunda edição
15. Relatório Audiências de Custódia: 6 anos
16. Vídeo dos 6 anos das Audiências de Custódia
17. Cartazes que direcionam à cartilha de Audiência de Custódia (material de circulação impressa)
18. Cartilha Audiência de Custódia: Informações Importantes para a Pessoa Presa e Familiares
19. Caderno de Dados I – Dados Gerais sobre a Prisão em Flagrante durante a Pandemia de Covid-19
20. Caderno de Dados II – Covid-19: Análise do Auto de Prisão em Flagrante e Ações Institucionais Preventivas

## REFERÊNCIAS

- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **3º Fonape – Fórum Nacional em Alternativas Penais - 28 de setembro**. Youtube, 28 set. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=DsOR2zVuuvE&t=3187s>>.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **3º Fonape – Fórum Nacional em Alternativas Penais - 29 de setembro (Manhã)**. Youtube, 29 set. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=RPRnJTD-QI>>.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **3º Fonape – Fórum Nacional em Alternativas Penais - Sala Temática 1**. Youtube, 29 set. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=QM6V2G1kihg>>.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **3º Fonape – Fórum Nacional em Alternativas Penais - Sala Temática 2**. Youtube, 29 set. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=IzXW0u6UCo>>.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **3º Fonape – Fórum Nacional em Alternativas Penais - Sala Temática 3**. Youtube, 29 set. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=DcywEMdOTvM>>.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **3º Fonape – Fórum Nacional em Alternativas - 29 de setembro (Tarde)**. Youtube, 29 set. 2021. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=pjqlR1IB8Mo>>
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **3º Fonape – Fórum Nacional em Alternativas Penais - Sala Temática 4**. Youtube, 29 set. 2021. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=w37nn8HTBug>>
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **3º Fonape – Fórum Nacional em Alternativas Penais - Sala Temática 5**. Youtube, 29 set. 2021. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=NxqwLWIEhEY>>
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **3º Fonape – Fórum Nacional em Alternativas Penais - Sala Temática 6**. Youtube, 29 set. 2021. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=oX54j5C3AE4>>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **3º Fonape – Fórum Nacional em Alternativas Penais - 30 de setembro (Manhã)**. Youtube, 29 set. 2021. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=eEBHqqjEGeE>>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **3º Fonape – Fórum Nacional em Alternativas Penais - 30 de setembro (Tarde)**. Youtube, 29 set. 2021. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=X8k8nV55XMs>>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **3º Fonape: Palestra de Gabriel Ignacio Anitua – Universidade de Buenos Aires (Argentina)**. Youtube, 03 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1BhP6Kzg9OE&t=0s>>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **3º Fonape: Palestra de Kittipong Kittayarak – Instituto de Justiça da Tailândia**. Youtube, 03 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Dd4aV9ezmjo>>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **3º Fonape: Palestra de Sarah Malotane Henkeman – Pesquisadora de Paz e Conflito – África do Sul**. Youtube, 03 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=YAjhQxTQvUc>>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **3º Fonape: Palestra de Miguel Sarre – Instituto Tecnológico Autónomo do México**. Youtube, 03 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ColSQ1rw040>>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **3º Fonape: Palestra de Dirk van Zyl Smit – Universidade de Nottingham (Reino Unido)**. Youtube, 03 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ty7qkglrJbo>>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **3º Fonape: Palestra de Joanna Weiss – Fines and Fees Justice Center (EUA)**. Youtube, 03 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=YnOGcF-qHd4>>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **3º Fonape: Palestra de Juan Sebastián Hernández Moreno – Dejusticia (Colômbia)**. Youtube, 03 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=mHZm1kY20Cc>>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **3º Fonape: Palestra de Tania Reneaum Panszi – Comissão Interamericana de Direitos Humanos (México)**. Youtube, 03 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=eIXmJaea-ek>>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 3º **Fonape: Palestra de Rebecca Shaeffer – Fair Trials (Reino Unido/EUA)**. Youtube, 03 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=DT-OenbNsC8>>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 3º **Fonape: Palestra de Rocío Luna Dominguez – Juíza Criminal (México)**. Youtube, 03 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=W96kXVFSPi>>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 3º **Fonape: Palestra de Leonel González Postigo – Centro de Estudos de Justiça das Américas (Chile)**. Youtube, 03 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=q8IR0Lfzn-c>>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 3º **Fonape: Palestra de Michael Williams – Pew’s Public Safety Performance Project (EUA)**. Youtube, 03 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=4IrDyJ92F50>>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 3º **Fonape: Palestra de Pablo Vacani – professor da Universidade de Buenos Aires**. Youtube, 03 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ODFHeiilr-0>>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 3º **Fonape: Palestra de Leonel Peña – Conselho Superior do Judiciário da Colômbia**. Youtube, 03 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=z0sKl6Z9Olc>>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 3º **Fonape: Palestra de Jee Aei Lee – Oficial de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal UNODC(Áustria)**. Youtube, 03 nov. 2021. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=05Bxhseid\\_8](https://www.youtube.com/watch?v=05Bxhseid_8)>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 3º **Fonape: Palestra de Fania Davis – Ativista dos direitos civis (EUA)**. Youtube, 03 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ygVjakcfZog>>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 3º **Fonape: Palestra de Deborah Small – Open Philanthropy Project (EUA)**. Youtube, 03 nov. 2021. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=67\\_JHvnpce4](https://www.youtube.com/watch?v=67_JHvnpce4)>

## 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 dos Santos Andrade; Karen Luise Vilanova Batista de Souza;

#### Equipe

Natália Albuquerque Dino de Castro e Costa; Renata Chiarinelli Laurino; Adriana Kelly Ferreira de Sousa; Alessandra Amâncio; Alexandre Padula Jannuzzi; Alisson Alves Martins; Ana Clara Rodrigues da Silva; Anália Fernandes de Barros; Andrea Vaz de Souza Perdigão; Ane Ferrari Ramos Cajado; Camila Curado Pietrobelli; Camilo Pinho da Silva; Caroline Xavier Tassara; Carolini Carvalho Oliveira; Danielle Trindade Torres; Emmanuel de Almeida Marques Santos; Flavia Cristina Piovesan; Giovane Maciel da Costa; Helen dos Santos Reis; Isabelle Cristine Rodrigues Magalhães; Isadora Garcia Cardeal; Jessica Sales Lemes; Joaquim Carvalho Filho; Joseane Soares da Costa Oliveira; Karla Cariz Barreira Teodosio; Karla Marcovecchio Pati; Larissa Lima de Matos; Liana Lisboa Correia; Lino Comelli Junior; Luiz Victor do Espírito Santo Silva; Mariana Py Muniz; Melina Machado Miranda; Nayara Teixeira Magalhães; Sirlene Araujo da Rocha Souza; Thais Gomes Ferreira; Valter dos Santos Soares; 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: Moema Freire

### 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; Adrianna Figueiredo Soares da Silva; Alexandre Lovatini Filho; Amanda Pacheco Santos; Ana Virginia Cardoso; André Zanetic; Apoena de Alencar Araripe Pinheiro; Breno Diogo de Carvalho Camargos; Bruna Milanez Nascimento; Daniela Correa Assunção; Debora Neto Zampier; Edson Orivaldo Lessa Júnior; Erineia Vieira Silva; Fernanda Coelho Ramos; Phillipe de Freitas Campos; Francisco Jorge H. Pereira de Oliveira; Gustavo Carvalho Bernardes; Isabelle Cristine Rodrigues Magalhães; Ísis Capistrano; Jamil Oliveira de Souza Silva; José Lucas Rodrigues Azevedo; Karla Bento Luz; Leonam Francisco Toloto Bernardo; Leonardo Sangali Barone; Lidia Cristina Silva Barbosa; Lidiani Fadel Bueno; Liliane Silva; Luciana da Silva Melo; Marcela Elena Silva de Moraes; Mariana Cristina Zampieri; Mayara Miranda; Mário Henrique Ditticio; Natália Caruso Theodoro Ribeiro; Nataly Pereira Costa; Natasha Holanda Cruz; Paulo Henrique Barros de Almeida; Pedro Zavitoski Malavolta; Polliana Andrade e Alencar; Renata de Assumpção Araújo; Semilla Dalla Lasta de Oliveira; Sérgio Coletto; Thandara de Camargo Santos; Vivian Delácio Coelho; Walter Vieira Sarmento Júnior; Wesley Alberto Marra; Winnie Alencar Farias; Yasmin Batista Peres;



## Eixo 1

Fabiana de Lima Leite; Janaina Homerin; Izabella Lacerda Pimenta; Ednilson Couto de Jesus Junior; Julia Faustina Abad; Priscila Coelho; Zuleica de Araújo

## Eixo 2

Fernanda Machado Givisiez; Eduarda Lorena de Almeida; Dillyane de Sousa Ribeiro; Iasmim Baima Reis; Sara de Souza Campos

## Eixo 3

Felipe Athayde Lins de Melo; Pollyanna Bezerra Lima Alves; Ítalo Barbosa Lima Siqueira; Natália Ribeiro; Sandra Regina Cabral de Andrade; Olívia Maria de Almeida

## Eixo 4

Alexander Cambraia N. Vaz; Alexandra Costa; Hely Firmino de Sousa; Alef Batista Ferreira; Alexandre Oliveira Silva; 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; ngela Christina Oliveira Paixão; ngela Cristina Rodrigues; Angélica Leite de Oliveira Santos; Antônio Rodrigues Pinto Jr.; 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; Felipe Carolino Machado; Fernanda de Souza Carvalho Oliveira; Fernanda Rocha Falcão Santos; Filipe Amado; Flávia Franco Silveira; Gildo Joaquim de Alves de A Rêgo; Gustavo Ferraz Sales Carneiro; Heiner de Almeida Ramos; Humberto Adão de Castro Júnior; Jean Carlo 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 Pinheiro Chaves; Marcelo Ramillo; Maria Tereza Alves; Martina Bitencourt; Martina Hummes Bitencourt; Matias Severino Ribeiro Neto; Moacir Chaves Borges; Neidijane Loiola; Patrícia Ciocari; Paulo Henrique Barros de Almeida; Rafael Ramos; Raquel Almeida Oliveira Yoshida; Régis Paiva; Renata Martinez; Reryka Rubia Silva; Roberto Marinho Amado; Rodrigo de Santis Vieira da Silva; Rodrigo Louback Adame; Roger Araújo Gonçalves Ferreira; Rogerio Martins de Santana; Rose Marie Santana; 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;

## Coordenações Estaduais

Adriana Raquel (GO); Ana Pereira (AL); Camila Belinaso (RS); Cláudia Gouveia (MA); Daniela Bezerra Rodrigues (RN); Daniele Rebouças (MT); Fernanda Nazaré Almeida (PA); Flávia Ziliotto (PR); Gabriela Machado (SC); Higor Cataldo (AP); Isabela Cunha (SE); Jackeline Freire Florêncio (PE); Jaira Magalhães (RR); Juliana Marques Resende (MS); Luanna Marley (AM); Lucas Pereira de Miranda (MG); Lucilene Mol (ES); Mariana Cavalcante de Moura (PI); Mariana Leiras (RJ); Nadja Furtado Bortolotti (CE); Pâmela Dias Villela Alves (AC); Regina Lopes (TO); Thabada Almeida (PB);

## Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)

Diretora do Escritório de Ligação e Parceria do UNODC: Elena Abbati

Interface e Coordenação da Elaboração de Produtos: Ana Paula Penante

## Equipe

Flora Moara; Livia Zanatta; Luiza Bastos; Maressa Proença; Pedro Pacheco; Gabriella Carvalho;

## PRODUTOS DE CONHECIMENTO

Publicações editadas nas 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
- Guia de Formação em Alternativas Penais II – Justiça Restaurativa
- Guia de Formação em Alternativas Penais III – Medidas Cautelares Diversas da Prisão
- 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
- Guia de Formação em Alternativas Penais V - Medidas Protetivas de Urgência e demais ações de Responsabilização para Homens Autores de Violências Contra as Mulheres
- 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

#### **Coleção Monitoração Eletrônica**

- Modelo de Gestão para Monitoração Eletrônica de Pessoas
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para os Órgãos de Segurança Pública
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para a Rede de Políticas de Proteção Social
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para o Sistema de Justiça
- Monitoração Eletrônica Criminal: evidências e leituras sobre a política no Brasil
- Sumário Executivo Monitoração Eletrônica Criminal: evidências e leituras sobre a política no Brasil

#### **Coleção Fortalecimento da Audiência de Custódia**

- Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: Parâmetros Gerais
- 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
- Manual de Prevenção e Combate à Tortura e Maus Tratos na Audiência de Custódia
- 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) (Sumários executivos – português / inglês / espanhol)
- 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

### **Coleção Central de Regulação de Vagas**

- Central de Regulação de Vagas: Manual para a Gestão da Lotação Prisional
- Folder Central de Regulação de Vagas

### **Materiais informativos**

- Cartilha Audiência de Custódia: Informações Importantes para a Pessoa Presa e Familiares
- Relatório Audiência de Custódia: 6 Anos

### **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
- Manual Recomendação nº 87/2021 – Atendimento inicial e integrado a adolescente a quem se atribua a prática de ato infracional
- Manual para Incidência da Temática do Tráfico de Drogas como uma das Piores Formas de Trabalho Infantil
- 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

## 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

### **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

## 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

## 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





Acesse o código QR  
e conheça outras  
publicações do Programa  
Fazendo Justiça



FAZENDO JUSTIÇA



