

FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL

O desafio da implementação das políticas de alternativas penais no Brasil

Renato Campos Pinto De Vitto

Orientador: Prof. Emerson Ribeiro Fabiani

Coorientador: Prof. Rubens Glezes

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

Versão de 30.09.2019

1. Tema, contexto, e modelo de pesquisa predominante

O Brasil é o terceiro país que mais prende no mundo¹. Mais de 790 mil pessoas habitam as celas superlotadas de todas as unidades da Federação, sendo que 65% dos presos não foram condenados definitivamente².

É notória a inadequação das condições de aprisionamento no país e o baixo desempenho do serviço público que dá suporte à política penitenciária. A ausência de delimitação normativa e regulamentar clara acerca do compartilhamento das responsabilidades entre os entes federados e entre os poderes dá ensejo a uma tradição infértil de recíproca atribuição de culpas na abordagem do problema carcerário no país.

Este contexto, aliado ao alto custo financeiro e social do encarceramento, deve suscitar uma reflexão sobre os caminhos factíveis para a redução e qualificação da privação da liberdade, como tem se observado nos países que mais encarceram no mundo como os Estados Unidos, China e Rússia. Entre tais caminhos deve ser reservado destacado papel para a aplicação de medidas cautelares diversas da prisão e de penas restritivas de direitos. Apesar da inexistência de dados relativos ao número de pessoas cumprindo alternativas penais e a ausência de políticas públicas que dão suporte à fiscalização do monitoramento das condições judicialmente impostas aos acusados e condenados em meio aberto criam uma ambiência propícia para que o Poder Judiciário adote uma postura binária, premido pela contingência de optar entre dois extremos. Em uma ponta pode aplicar a medida excepcional da prisão, e em outra, optar pela soltura dos réus provisórios e condenados, sem contar com um serviço público

¹ Fonte: International Centre for Prison Studies, ICPR, disponível em http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All, acesso em 25/05/19.

² Fonte: Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 2.0, disponível em https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPaineiCnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shBNMPIIMAPA, acesso em 25/05/19. Assinale-se que 41,42% das pessoas privadas de liberdade não foram condenadas nem em primeiro grau de jurisdição e 23,03% dos presos já ostentam condenação sem trânsito em julgado.

regulamentado e um equipamento voltado à fiscalização das eventuais condições impostas para a liberação do acusado.

Neste sentido, nos parece adequado analisar quais foram as iniciativas federais de fomento das alternativas penais no país, valendo ressaltar que no ano de 2015 após a assinatura de cooperação técnica entre o Ministério da Justiça e o Conselho Nacional de Justiça³ foram destinados cerca de 54 milhões de reais para financiar a implementação de Centrais de Alternativas Penais e Centrais de Monitoração Eletrônica⁴.

Para além da análise de quais foram iniciativas voltadas a fomentar a implementação de referida política buscaremos avaliar, a partir de informações solicitadas ao Departamento Penitenciário Nacional, qual foi o grau de execução dos valores destinados a este programa, bem como quais os gargalos e obstáculos verificados para a efetiva implementação das Centrais de Alternativas Penais e de Monitoração Eletrônica.

O trabalho buscará ainda aprofundar em que medida a ausência de um modelo de governança, do planejamento e modelagem da política pública, e de mecanismos de regulamentação, controle e fiscalização se relacionam com um índice insatisfatório de aplicação de medidas cautelares diversas da prisão e de penas alternativas no país.

Situamos o trabalho no campo do Direito Público, por entendermos que o escopo de incidência do Direito Penal e Processual Penal não nos fornece o instrumental necessário para compreender o baixo desempenho da política pública correspondente. É da nossa tradição encarar os problemas da segurança pública e do sistema penitenciário sob a ótica exclusivamente penal, o que, em alguma medida, cria condições para que a omissão de regulamentação das políticas públicas respectivas, que devem incluir a fiscalização das alternativas penais, esvazie a discussão sobre o papel do Direito Administrativo, enquanto disciplina que deve nortear a organização interna do Estado e o arranjo dos serviços públicos.

A fim de servir de contribuição para o aperfeiçoamento da política criminal no país, sob a ótica do Direito Administrativo, o trabalho pretende propor um modelagem específica para a organização do serviço público correspondente, articulando-se para tal a tipologia dos contratos administrativos disponíveis em nosso ordenamento e o instituto do consórcio público no intuito de suprir a lacuna de regulamentação do tema.

O modelo de pesquisa predominante será a do estudo de caso.

2. Quesitos, fontes de pesquisa e formas de acesso

- 1) Qual o estado da arte das políticas de monitoramento das alternativas penais no país? Quais os problemas decorrentes dessa realidade?

Fontes: Análise dos bancos de dados disponíveis (INFOPEN, CNJ e dados internacionais do ICPR).

- 2) Quais foram as iniciativas federais para o fomento às políticas de implementação das alternativas penais no país?

³ Termo de Cooperação Técnica nº 07/2015.

⁴ <https://www.justica.gov.br/news/ministerio-da-justica-institui-politica-nacional-de-alternativas-penais>, acesso em 18/10/19.

Fontes: Análise dos dados disponíveis e solicitação de informações com base na lei de acesso à informação.

- 3) Qual o grau de execução dos valores empenhados pelo Departamento Penitenciário Nacional no ano de 2015 para a implementação das Centrais de Alternativas Penais e Centrais de Monitoração Eletrônica? Quais foram os obstáculos à execução de tais valores?

Fontes: Solicitação de informações, via lei de Acesso à informação, para o Departamento Penitenciário Nacional e análise dos processos relativos aos convênios firmados com os Estados e Distrito Federal.

- 4) Quais os meios para operacionalizar essa política e os modelos de contratação mais adequado para tal finalidade?

Fontes: Doutrina e pesquisa de campo a partir de entrevistas semiestruturadas com operadores do Direito e gestores de políticas na área penitenciária.

3. Relevância prática, caráter inovador e potencial de impacto

A compreensão dos obstáculos e gargalos verificados para a execução de convênios voltados à implementação de Centrais de Alternativas Penais parece fundamental para a sua superação. Por outro lado, a definição de um modelo de governança e gestão para alavancar a implementação das alternativas penais é premissa para o enfrentamento real do problema carcerário no país. Ao passo que se tem notícia de que no Direito comparado desenvolveram-se práticas sofisticadas para a implementação das políticas públicas voltadas ao monitoramento das condições impostas à pessoa que cumpre pena ou medida em meio aberto, no Brasil o modelo administrativo de serviços penitenciários trazido pela Lei de Execução Penal é datado e não dispõe, por si, de força indutora suficiente para o desenvolvimento das alternativas penais no país.

Embora se tenha notícia da existência da formulação de diretrizes para a implementação das alternativas penais no Brasil, a proposta que se pretende formatar ao cabo da pesquisa buscará fornecer um aporte prático para os gestores públicos e operadores do sistema de justiça na implementação de tais políticas.

Por tais razões, entende-se que a proposta apresenta um potencial de contribuir substancialmente para a atenuação do grave problema carcerário verificado no país.

4. Familiaridade com objeto da pesquisa

O proponente foi Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional no biênio 2014-2016 e assessorou a Presidência do Conselho Nacional de Justiça no campo das políticas penitenciárias entre os anos de 2016 e 2018, tendo vivenciado recentemente os dilemas e limitações dos órgãos formalmente competentes para a coordenação das políticas penitenciárias. Para além da expertise adquirida nas funções, dispõe de uma rede de contatos e de informações suficientes para levar a cabo a pesquisa proposta.

5. Bibliografia preliminar

