



Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária¹

A direção

As políticas públicas demandam uma liderança governamental em todas as instâncias, porém no caso da política criminal e penitenciária, parece que os governos não se sentem confiantes na possibilidade de impulsionar significativas mudanças e gerir com bons resultados. Essa descrença, aliada a um oportunismo legislativo e à lucratividade da mídia, alimentam um pernicioso fatalismo e um sentimento de vingança no povo brasileiro. Cresce o ódio de brasileiras/os contra brasileiras/os, é fortalecida a violência institucional e a “justiça” extrajudicial, instituem-se os estereótipos e ampliam-se as instituições e os custos do controle.

Essa é uma questão complexa e soluções simples não darão conta de a resolver. Mas não é, e nunca foi, uma questão sem solução. É preciso assumir o controle do sistema penal e dar outra direção para a violência e a criminalidade neste País.

Temos duas direções a tomar. A primeira é continuar alimentando a espiral da criminalidade: apoiar o endurecimento penal, aumentar as taxas de encarceramento, adotar o modelo de superprisões, ignorar a seletividade penal, idolatrar a pena privativa de liberdade, eleger as facções criminosas como problema central, apoiar a privatização do sistema penal, combater apenas a corrupção da ponta, judicializar todos os comportamentos da vida, potencializar o mito das drogas, enfraquecer e criminalizar os movimentos sociais e defensores de Direitos Humanos e considerar o sistema prisional adjacente e consequente das polícias.

A segunda é criar uma nova espiral, da cidadania e da responsabilização: reduzir as taxas de encarceramento, descriminalizar condutas, ter modelos distintos de prisões para cada segmento, combater a seletividade penal, buscar menos justiça criminal e mais justiça social, investir na justiça restaurativa, empoderar a população para busca de solução dos conflitos, priorizar as penas alternativas à prisão, eleger o sistema prisional como problema central, fortalecer o Estado na gestão do sistema penal, combater todos os níveis da corrupção, enfrentar a questão das drogas nas suas múltiplas dimensões (social, econômica, de saúde, criminal), fortalecer o controle social sobre o sistema penal e ter política, método e gestão específica para o sistema prisional.

Este Plano adota a segunda direção.

¹ Aprovado na 372ª reunião ordinária do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), em 26/04/2011.



As prioridades

As medidas sugeridas a seguir são pensadas para acontecer de forma simultânea, porém foram ordenadas iniciando por aquelas que de fato podem caracterizar um novo modelo brasileiro de política criminal e penitenciária, seguidas por aquelas que são a reversão da prática que prevalece atualmente. No campo “detalhamento” são comentados alguns aspectos relevantes, mas cada medida requer aprofundamento no momento da sua implantação. As “evidências” referem-se a informações que denotam a importância da medida, ao passo que e os “impactos” dizem respeito aos resultados que possam ser alcançados, caso a medida seja executada.

Algumas medidas representam tão somente o cumprimento da lei, tratando de questões de acesso à justiça e de garantias de direitos, que, se forem observadas pelo governo, já podem representar uma mudança radical nos rumos da política criminal e penitenciária. Outras medidas são opções políticas que entendemos mais interessantes que as atuais.

Medida 1: Sistematizar e institucionalizar a Justiça Restaurativa

Detalhamento: A justiça restaurativa pressupõe um acordo livre e consciente entre as partes envolvidas; é um novo paradigma de justiça criminal. Atualmente há práticas em alguns locais, porém em número reduzido e ainda atreladas ao processo criminal formal.

Requer:

- a) Legislação que regulamente a justiça restaurativa como primeira possibilidade e com resolutividade válida;
- b) O convencimento dos integrantes dos órgãos de justiça criminal;
- c) A institucionalização da proposta e o envolvimento da sociedade;
- d) Um especial cuidado para evitar que a ampliação do acesso à justiça se transforme em aumento do poder punitivo (por isso o acusado deve ser acompanhado ou orientado por defensor e, em paralelo, deve ser promovida a transformação da mentalidade punitiva da população).

Evidências:

- a) Sensação de impunidade e insegurança social apesar da grande quantidade de sentenças proferidas e de pessoas penalizadas;
- b) Imenso volume de processos e falta de celeridade no seu processamento;
- c) Excesso de judicialização dos conflitos sociais e abuso do uso de decisões prontas (ex: súmulas, jurisprudência) em detrimento da análise do caso concreto;
- d) Manutenção do conflito mesmo após o processo judicial transitado em julgado.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Impactos:

- a) Maior sentimento de justiça e de segurança: possibilita às vítimas expressar o sentimento, afastar medos, participar da construção da solução; permite aos infratores compreender em concreto o dano, assumir responsabilidade, pedir desculpas;
- b) Resolução do conflito de fato, não só do processo;
- c) Desestímulo à criminalização e à busca do Judiciário para apreciar condutas irrelevantes;
- d) Redução de processos criminais;
- e) Redução de custos.

Medida 2: Criação e implantação de uma política de integração social dos egressos do sistema prisional

Detalhamento: Não existe política de integração social dos egressos do sistema prisional. Alguns Estados têm ações localizadas e recentemente o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) iniciou programa voltado à empregabilidade (Começar de Novo).

Requer:

- a) Elaborar e implantar um programa integrado com outros Ministérios e Poderes, que envolva ações sociais, familiares, educacionais e laborais;
- b) Incentivar fiscalmente as empresas que contratam egressos;
- c) Efetivar a assistência à educação, a capacitação profissional e laboral nas unidades prisionais, vinculando-as com ações para os egressos.

Evidências:

- a) Forte estigma social do egresso;
- b) Reincidência recorrente;
- c) Aumento da população encarcerada.

Impactos:

- a) Redução da reincidência;
- b) Redução da violência e da criminalidade;
- c) Redução dos custos com a prisão;
- d) Redução do poder de persuasão e de agenciamento de pessoas pelos grupos organizados do crime.

Medida 3: Aperfeiçoamento do sistema de penas e medidas alternativas à prisão

Detalhamento: Superar a dicotomia discursiva que está estabelecida entre a pena de prisão e a pena não privativa de liberdade é um dos atuais desafios da política



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

penitenciária brasileira. Deve-se reconhecer que esses sistemas são complementares e que o funcionamento efetivo de um é vital para o fortalecimento do outro. A presença no sistema carcerário de pessoas que poderiam cumprir sanções alternativas agrava problemas de superlotação e impede a concentração de esforços no combate aos crimes de maior gravidade pelo sistema prisional. Ao mesmo tempo, o sistema alternativo à prisão alcança melhores resultados quando a política prisional lhe dá o devido suporte. Nos últimos dez anos a política de penas e medidas alternativas alcançou resultados importantes. Essa experiência elevou as penas e medidas alternativas a outro estágio, de modo que os desafios de hoje são diferentes daqueles que estavam postos quando o atual modelo foi gestado. Nesse novo momento, a condução da política deve ganhar outros contornos para que possa atender às demandas atualmente impostas.

Requer:

- a) Ampliação do objeto da política para todas as fases da persecução penal, adequação da intervenção conforme os delitos (ações temáticas);
- b) Implantação de serviços de monitoramento e de fiscalização;
- c) O poder executivo estadual deve assumir sua responsabilidade na execução dessa pena;
- d) Envolver as instituições da rede social na elaboração das políticas;
- e) Celeridade e efetividade do uso da prisão provisória em caso de réu passível de aplicação de penas e medidas alternativas (PMAs);
- f) Alteração legislativa para promover PMAs como primeira possibilidade;
- g) Ampliar a aplicação para outros tipos penais;
- h) Utilizar a metodologia de atenção psicossocial como modelo para o sistema privativo de liberdade.

Evidências:

- a) Menor possibilidade de reincidência nos casos de PMAs;
- b) Manutenção dos papéis sociais do apenado e da sua dignidade, nos casos de PMAs;
- c) Aplicação do conceito de individualização no uso das PMAs;
- d) Dificuldades institucionais das Centrais de PMAs.

Impactos:

- a) Melhor percepção da sociedade sobre justiça criminal;
- b) Envolvimento da sociedade na prevenção da criminalidade;
- c) Redução da reincidência;
- d) Redução dos danos do uso da prisão;
- e) Aprendizado de comportamentos sociais úteis;
- f) Redução do poder de persuasão e de agenciamento de pessoas pelos grupos organizados do crime.



Medida 4: Implantação da política de saúde mental no sistema prisional

Detalhamento: A Lei 10.216/01, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental, por seu caráter específico e posterior à Lei 7.210/84, Lei de Execução Penal, promove uma releitura nos itens que se referem à medida de segurança. Esse tema já foi detalhado pela Resolução Nº 4/2010 do CNPCP e pela Resolução Nº 113/2010, e Portaria 26, de 31 de março de 2011, ambas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Requer:

- a) Implantar as adequações procedimentais na fase processual, de execução penal e quando da desinternação ou liberação do interno;
- b) Instalar serviços adequados para realização dessa política;
- c) Atuar em conjunto com as políticas já existentes, do Ministério da Saúde, do Ministério da Assistência Social e do CNJ.

Evidências:

- a) Modelo asilar dos manicômios judiciários;
- b) Ausência de assistência às pessoas com transtorno mental que cometem uma infração penal na fase pré-processual, processual, de execução e quando da desinternação ou liberação, com conseqüente desconformidade ao art. 26 da Constituição Federal;
- c) Situação desumana na qual se encontram os cumpridores de medida de segurança no sistema prisional.

Impactos:

- a) Promoção da saúde e do tratamento das pessoas com transtorno mental;
- b) Manutenção do vínculo familiar;
- c) Aumento das possibilidades de inserção social.

Medida 5: Ações específicas para os diferentes públicos

Detalhamento: As diferenças devem ser respeitadas para gerar igualdade de direitos. As questões de gênero, de condição sexual, de deficiência, de idade, de nacionalidade, entre outras, são vividas também no campo criminal e penitenciário, e não devem ser desconsideradas. É uma questão de acesso aos direitos e de gestão das políticas públicas.

Requer:

- a) Assegurar as visitas íntimas para a população carcerária LGBTTT (lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, travestis e transgêneros);
- b) Garantir a assistência pré-natal e a existência de espaços e serviços específicos para gestantes durante a gestação e também no período de permanência dos



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

- filhos das mulheres presas no ambiente carcerário (conforme Resolução deste Conselho);
- c) Elaborar políticas de respeito às mulheres transexuais e travestis nos presídios estaduais;
 - d) Estudar a possibilidade de unidades específicas para população LGBTTT (acompanhar a experiência em andamento, de Minas Gerais);
 - e) Garantir a acessibilidade nas unidades prisionais, conforme a orientação da NBR 9050;
 - f) Garantir as condições de manifestação e de profecia de todas as religiões e credos;
 - g) Criar sistema de acompanhamento de estrangeiros presos no Brasil e implantar políticas de atendimento adequadas, e unidades específicas para estrangeiros (quando necessário), garantindo o cumprimento das leis e dos tratados e acordos internacionais de que o Brasil é signatário;
 - h) Aplicar a separação de pessoas presas por facção criminosa para aquelas que realmente estejam ligadas a grupos organizados do crime e que precisem de controle ou proteção, eliminando as separações por origem, isto é, por locais de moradia, que supostamente são comandados por determinados grupos, evitando assim a criação de unidades específicas por facções criminosas;
 - i) Elaborar e implantar metodologia específica para cada público.

Evidências:

- a) Precariedade na assistência à saúde da mulher presa e nas condições e cuidados com as crianças;
- b) Recorrência de violência física e psicológica contra a população LGBTTTT nas unidades prisionais;
- c) Falta de acessibilidade para pessoas com deficiência nas unidades prisionais, gerando graves entraves de convivência e desrespeito à dignidade humana;
- d) Precariedade na assistência religiosa;
- e) Precariedade no atendimento dos presos estrangeiros;
- f) Estímulo à adesão a organizações criminosas na medida em que as unidades são destinadas a determinados grupos, ou em que pessoas que de fato não têm ligação com o crime organizado são expostas a ele nas unidades prisionais.

Impactos:

- a) Diminuição de conflitos e da violência no sistema prisional;
- b) Conformidade com a individualização da pena e garantia à dignidade humana;
- c) Desenvolvimento da espiritualidade e aumento da perspectiva de vínculos sociais de pertencimento e inclusão.



Medida 6: Prisão provisória sem abuso

Detalhamento: No sistema prisional brasileiro 44% dos presos são provisórios. Porém, o CNJ identificou que os índices de presos provisórios são diferentes nas unidades da Federação, sendo que o Distrito Federal possui o menor percentual, 20%, e o Piauí, o maior, 74%. De qualquer forma, segundo dados da *International Bar Association*², uma em cada cinco destas prisões é ilegal. Este fenômeno se deve à banalização da prisão cautelar, hoje concedida rotineiramente pelos juízes de primeira instância, que muitas vezes apenas homologam as prisões em flagrante realizadas pela polícia, sem que haja fundamentação apropriada. Se analisarmos o comportamento do Poder Judiciário, veremos que em incontáveis vezes o uso da prisão provisória é feito em desacordo com a Constituição Federal. Isto pode ser verificado nos mutirões carcerários do CNJ, que revisaram 156.708 processos e beneficiaram 41.404 presos, dos quais 23.915 foram postos em liberdade.

Requer:

- a) Garantir a defesa técnica plena e efetiva;
- b) Criar meios rápidos e eficientes para instrução do pedido de liberdade provisória;
- c) Apoiar a proposta de alternativas penais à prisão provisória, especialmente o monitoramento eletrônico;
- d) Melhorar a eficiência das secretarias de juízos;
- e) Determinar o fim da carceragem nos distritos policiais;
- f) Manutenção dos mutirões carcerários para identificar situações irregulares;
- g) Apoiar as medidas necessárias para o voto do preso provisório;
- h) Promover a integração dos sistemas informatizados que contêm dados prisionais e judiciais;
- i) Aplicar a execução provisória da pena.

Evidências:

- a) 44% da população prisional são de presos provisórios³.
- b) Delegacias e carceragens sobrecarregadas com presos provisórios;
- c) 50.500 presos em delegacias de polícias⁴ e cadeias públicas sob a custódia da Segurança Pública.

Impactos:

- a) Diminuição da população carcerária;
- b) Redução dos danos do uso da prisão;

² <http://www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=D4CBAA59-1F9B-41B0-92CA-1B964AC29AC9>.

³ INFOPEN: dez/2010.

⁴ INFOPEN: dez/2010.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

- c) Redução do poder de persuasão e de agenciamento de pessoas pelos grupos organizados do crime.

Medida 7: Defensoria Pública plena

Detalhamento: Ainda há três Estados no País que não possuem Defensoria Pública instalada, e quase 50% dos demais Estados têm quadros de pessoal muito aquém do necessário. A maioria dos presos brasileiros é pobre, e sem a Defensoria Pública plenamente instalada não tem direito à defesa ou ao acompanhamento na fase da execução penal. As conseqüências são inúmeras.

Requer:

- a) Instalar Defensoria Pública em todos os Estados e na União;
- b) Garantir autonomia financeira e administrativa com previsão orçamentária;
- c) Ampliar número de defensores públicos estaduais e da União, bem como garantir quadro de apoio técnico adequado e suficiente;
- d) Garantir a presença dos defensores nas delegacias e unidades prisionais, assim como reforçar a obrigatoriedade da sua visita nas unidades;
- e) Fomentar a criação de centrais de assistência a presos provisórios.

Evidências:

- a) Deficiência na defesa;
- b) Necessidade de serviços de assistência;
- c) Falta de esclarecimento dos presos sobre seus direitos;
- d) Grupos organizados do crime oferecendo assistência jurídica na ausência do Estado, em troca de favores escusos e de fidelidade.

Impactos:

- a) Acesso à justiça;
- b) Combate à seletividade penal do sistema de justiça criminal;
- c) Redução da violência, tortura, tensões e corrupção no ambiente prisional.

Medida 8: Fortalecimento do controle social

Detalhamento: o sistema penal, nas suas três instâncias (policial, judicial e penitenciária), por tratar-se de um mecanismo de coerção, tende a fechar-se institucionalmente. As prisões são conhecidas como instituições totais, que, por obrigarem os sujeitos a viver exclusivamente no mesmo espaço, com a mesma rotina, com as mesmas pessoas e por ter uma hierarquia bem definida e desigual (funcionários e presos), propicia com facilidade o adoecimento psíquico, a infantilização, o abuso de poder e a perda de parâmetros sociais. É fundamental que esses espaços possam ser oxigenados com a presença da sociedade civil, inclusive para que a sociedade se envolva na prevenção da criminalidade e não reforce a ideologia da vingança, criando cada vez mais estereótipos.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Requer:

- a) Fortalecer jurídica, social e financeiramente os conselhos de comunidade, os conselhos penitenciários e os patronatos;
- b) Combater a violência institucional (com ênfase na erradicação da tortura e na redução das letalidades policial e prisional);
- c) Criar um mecanismo nacional e mecanismos estaduais de prevenção à tortura, nos moldes "Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes" (promulgado pelo Decreto nº 6.085/2007);
- d) Instituir procedimento de investigação para toda morte ocorrida no sistema prisional e monitorar seu funcionamento;
- e) Produzir e divulgar regularmente dados sobre o sistema prisional (capacidade, lotação, especificidades da população, receitas, despesas, dados detalhados de óbitos, denúncias de tortura, recursos do FUNPEN etc.) e sobre as polícias (denúncias, operações, apreensões, vitimização de policiais etc.);
- f) Fortalecer corregedorias e ouvidorias autônomas;
- g) Garantir autonomia e condições adequadas de funcionamento aos institutos médicos legais.

Evidências:

- a) Dados e pesquisas escassas e apenas recentes, se comparadas a outras políticas públicas;
- b) Dificuldades de acesso da sociedade civil ao sistema penal;
- c) Violência, tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, incorporados às práticas policial e prisional;
- d) Fragilidade institucional dos conselhos da comunidade, dos conselhos penitenciários e dos patronatos.

Impactos:

- a) Sociedade mais próxima das questões criminais e penitenciárias;
- b) Desmistificação das questões criminais e penitenciárias;
- c) Melhora na gestão das instituições criminais e penitenciárias, no clima organizacional e na promoção de saúde mental de seus trabalhadores e usuários;
- d) Cumprimento dos fundamentos de um Estado Democrático de Direito.

Medida 9: Enfrentamento das "drogas"

Detalhamento: Desde 2008 ocorre um aumento importante do percentual de presos por tráfico de drogas no País; isso parece decorrer da Lei 11.343/2006, que aumenta a pena mínima para o crime de tráfico de drogas, institui tipos abertos e penas desproporcionais, bem como concede poderes extensos aos policiais que efetuam os flagrantes, mesmo se



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

as apreensões forem de pequenas quantidades. É preciso avaliar: em que medida isso realmente contribui no combate ao tráfico de drogas? Ou será que se modifica apenas o locus de sua atuação? Ao aumentar-se o número de pessoas presas, disponibilizam-se mais pessoas vulneráveis para a organização do tráfico e também mais consumidores, pois na medida em que a prisão danifica os laços familiares e profissionais, cria dependências financeiras e sociais dos grupos organizados e rotula os sujeitos, assim uma legião de jovens será empurrada para a vida marginal com eficiência e para continuação da dependência química (a prisão não trata nem física, nem psicologicamente, a dependência em drogas). Outro aspecto a ser observado é o da seletividade penal, eis que a ampliação do poder da polícia reforça a escolha de determinados indivíduos como inimigos, sendo um eficaz filtro negativo do sistema da justiça criminal, dadas as dificuldades das organizações policiais no que tange à formação, metodologia, estrutura de trabalho, corrupção e pressão midiática/social.

Requer:

- a) Ampliar a assistência de saúde e social aos dependentes químicos, em conformidade com a Política Nacional de Saúde Mental;
- b) Viabilizar mecanismos que garantam a aplicação de medidas como o tratamento voluntário para pessoas com dependência em drogas, em substituição à pena privativa de liberdade;
- c) Fomentar a discussão a respeito do uso, da dependência e do tráfico de drogas, e sobre os investimentos públicos aplicados na prevenção e no combate às drogas;
- d) Desenvolver ações integradas entre os Ministérios para geração de oportunidades econômicas e sociais para as populações vulneráveis e em risco social;
- e) Fomentar a capacitação dos agentes penitenciários para lidar com dependentes químicos;
- f) Fomentar a adoção de políticas de controle de acesso de drogas e materiais proibitivos nas unidades por meio de mecanismos tecnológicos, eliminando a prática de revista íntima nos familiares e visitantes das pessoas presas;
- g) Mobilizar autoridades para o cumprimento do art. 26 e do § 7º do art. 28 da Lei n. 11.343/2006 (Lei de Drogas), que trata dos serviços de atenção à saúde para o usuário ou dependente de drogas preso e determina a disponibilização ao infrator de estabelecimento de saúde no caso de porte de drogas para consumo pessoal, respectivamente;
- h) Promover a assimilação da cultura de substitutivos penais à prisão e outras formas de extinção da punibilidade, como o indulto natalino.

Evidências:

- a) Insucesso da política de prevenção e repressão às drogas;
- b) Encarceramento em massa e inviabilização do sistema prisional pela questão das drogas. A maioria da população prisional está ligada ao consumo e à



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

dependência de drogas ilícitas. Dos aproximadamente 500.000 encarcerados, quantitativamente, as incidências penais obedecem à seguinte ordem: 1º) roubo qualificado, 2º) tráfico de drogas, 3º) roubo simples, 4º) furto qualificado e 5º) furto simples⁵. Notoriamente furto e roubo simples ou qualificado, em regra, ocorrem para prover consumo pessoal e o preso acusado de tráfico, na maioria dos casos, o faz para obter meios de adquirir droga para consumo próprio ou renda para subsistência;

- c) Aumento significativo da população encarcerada em função do pequeno traficante.

Impactos:

- a) Redução do poder de persuasão e de agenciamento de pessoas pelos grupos organizados do tráfico de drogas;
- b) Maior possibilidade de redução de crimes ligados ao consumo de drogas;
- c) Redução da violência;
- d) Tratamento às pessoas dependentes e seus familiares.

Medida 10: Arquitetura prisional distinta

Detalhamento: Na maioria dos casos, os Estados têm construído as mais esdrúxulas e improvisadas estruturas para abrigar pessoas presas. Constatam-se celas sem nenhuma ventilação, iluminação ou incidência de sol e com pé direito baixo em localidades com médias de temperatura de 30 a 40 graus Celsius. Ou unidades que só tem celas, sem espaço para visitas, atividades educativas ou laborais, administrativas ou alojamento para funcionários. Ou, ainda, unidades hiperequipadas com corredores gradeados, sistemas inteiramente automatizados, várias ante-salas de segurança, grades entre presos e profissionais de saúde, paredes triplas e metros de concreto armado abaixo da construção para abrigar presos acusados de furto, roubo e pequenos traficantes. Não é possível tanto descaso para com as pessoas e para com o dinheiro público.

Requer:

- a) Estabelecer padrões de pequena, média e grande complexidade para as construções prisionais, considerando as especificidades do público que será abrigado e as atividades que devem existir nas unidades;
- b) Garantir que os espaços sejam pensados a partir das necessidades das pessoas que os habitam, que nele trabalham e que os visitam. As estratégias de segurança devem ser garantidas sem desprezar o desenvolvimento sadio e seguro da vida;
- c) Respeitar os princípios de acessibilidade, de desenho universal e da ecologia humana;

⁵ Disponível em: <www.ipcluizflaviogomes.com.br>. Acesso em: 28 abr. 2011.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

- d) Fazer gestão com os Estados para o cumprimento dos padrões estabelecidos na Resolução 03/2005 do CNPCP, e suas alterações;
- e) O Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e os departamentos estaduais responsáveis pela administração prisional devem aprovar apenas projetos em conformidade com a Resolução 03/2005 do CNPCP, e suas alterações, e demais legislação pertinente;
- f) Eliminar o uso de celas-container.

Evidências:

- a) Inadequação dos espaços prisionais no Brasil, com poucas exceções;
- b) Alto custo da vaga construída.

Impactos:

- a) Redução da tensão dentro das unidades prisionais;
- b) Maior segurança para presos e funcionários;
- c) Funcionamento de atividades educativas, laborais, sociais, esportivas, culturais e de lazer;
- d) Redução das doenças respiratórias e dermatológicas nas unidades prisionais.

Medida 11: Metodologia prisional nacional e gestão qualificada

Detalhamento: A atuação no sistema prisional, na maioria dos Estados, caracteriza-se por amadorismo e improviso. É urgente a criação da Escola Nacional Penitenciária (ESPEN) com atribuições de pesquisa, ensino e intercâmbio que possam desenvolver e orientar os Estados com respeito a uma metodologia nacional na área prisional, garantido o respeito aos Direitos Humanos e o cumprimento das leis e tratados internacionais. Na ausência de uma carreira melhor definida para os gestores prisionais, muitos governos recaem na escolha de policiais militares, civis ou federais, ou ainda integrantes do sistema de justiça criminal aposentados, que agravam a situação institucional porque adotam metodologias policiais em uma atividade totalmente distinta.

Requer:

- a) Implantar a ESPEN com tarefas de pesquisa, ensino e intercâmbio e articulá-la às escolas estaduais;
- b) Dar continuidade com maior eficácia na proposta do Plano Diretor do Sistema Prisional;
- c) Garantir a gestão prisional por profissionais da área;
- d) Promover e formalizar a parceria entre os Ministérios na implantação das políticas criminais e penitenciárias, como as ações já desenvolvidas com o Ministério da Educação e Cultura e com o Ministério da Saúde;
- e) Intensificar os esforços para implantação das Diretrizes para Educação no Sistema Prisional e para a implantação do Plano Nacional de Saúde no Sistema Prisional;



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

- f) Fomentar a criação e implantação, nos Estados, de quadros de carreira do pessoal administrativo, especializado, de instrução técnica e de vigilância;
- g) Promover estudo sobre a viabilidade de criação, em âmbito federal, estadual e municipal, da carreira de agentes responsáveis pela fiscalização e pelo monitoramento do livramento condicional, do trabalho externo e das penas alternativas, para acompanhar os condenados em liberdade condicional, os presos em trabalho externo, em qualquer regime de execução, e os condenados a penas alternativas à prisão;
- h) Promover estudos para realizar concurso público para diretores de unidades prisionais.

Evidências:

- a) Falta de uniformidade nas atividades profissionais do sistema prisional;
- b) Falta de uniformidade nas equipes;
- c) Recorrentes violações de Direitos Humanos nas prisões;
- d) Adoecimento e rotatividade dos funcionários no sistema prisional;
- e) Denúncias frequentes de prática de violência, tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes.

Impactos:

- a) Orientação quanto à atuação profissional;
- b) Combate à arbitrariedade, ao abuso de poder e à prática de violência, tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes;
- c) Respeito à dignidade humana dos presos e seus familiares;
- d) Valorização dos profissionais do sistema prisional.

Medida 12: Combate aos ganhos da ineficiência

Detalhamento: Além dos problemas estruturais do sistema e das políticas imediatistas e equivocadas, a sua ineficiência criou mecanismos de compensação que em muitos momentos se configuram como barreiras objetivas para reversão do seu mau funcionamento. Todos os serviços que se tornaram economicamente rentáveis a partir das dificuldades da justiça criminal ou do uso abusivo da prisão (como o mercado das tecnologias de segurança, das administrações prisionais, das construtoras especializadas em estruturas de segurança pública, da alimentação para prisões, dos profissionais autônomos etc.) precisam ser identificados e trabalhados no sentido de que venham a ser razoáveis, inclusive oferecendo-se alternativas para que eles não se tornem mais um dos obstáculos para a reversão do quadro vigente. Outro grave entrave é a corrupção existente em todas as dimensões da execução da política criminal e penitenciária.

Requer:

- a) Combater a corrupção em todos os níveis;



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

- b) Estimular a criação ou o incremento de serviços de inteligência penitenciária, bem como de grupos de gerenciamento de crises;
- c) Dar preferência aos mecanismos de monitoramento psicossocial em detrimento aos de monitoramento eletrônico;
- d) No uso de monitoramento eletrônico, associar a atenção psicossocial e não o sobrepôr à aplicação de pena privativa de liberdade ou à condicional;
- e) Garantir a presença do preso diante do Juiz da Execução Penal, nos atos jurídicos, primando pelos seus direitos constitucionais, em detrimento do sistema de videoconferência, conforme posição já manifesta pelo CNPCP;
- f) Cobrar exiguidade de prazo e transparência na execução dos recursos repassados pela União aos Estados para despesas com penas e medidas de segurança, sendo que fica condicionada a liberação de novos valores à prévia aprovação de prestação de contas de verbas utilizadas nos últimos 24 meses para as mesmas finalidades, conforme o art. 203 da LEP;
- g) Criar mecanismos mais simples e ágeis para a execução dos recursos repassados pela União aos Estados, principalmente para finalidade de construção e reforma, tais como o repasse fundo-a-fundo.

Evidências:

- a) Altos custos do sistema criminal e penitenciário;
- b) Aumento do Estado Penal em detrimento do Estado Social;
- c) Recursos repassados pelo governo federal e não executados nos Estados.

Impactos:

- a) Racionalidade no uso dos recursos públicos;
- b) Aplicação dos recursos destinados ao fim proposto;
- c) Priorização de ações que tenham efeito na causa da criminalidade e na sua possibilidade de reversão, não no fortalecimento exclusivamente do sistema de controle.

Medida 13: Gestão legislativa

Detalhamento: A legislação criminal e penitenciária tem sido construída com base na criminologia midiática e no populismo penal. É possível observar isso com os exemplos das leis dos crimes hediondos, originada pelo sequestro de um empresário, e posteriormente pelo assassinato de uma atriz, e pela lei que instituiu o RDD, motivada por rebeliões sucessivas. Projetos absurdos, incoerentes e pouco fundamentados são comuns, sendo combatidos com dificuldades por mandatos mais sérios e conhecedores da temática, uma vez que a pressão midiática de mentalidade vingativa cala parlamentares de todas as denominações.

Requer:



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

- a) Estruturar uma imprescindível e intensa gestão de acompanhamento, intervenção e proposição legislativa neste contexto;
- b) Atuar no sentido de evitar retrocessos legislativos, como o PL 111 e outros, em trâmite no Senado Federal, que prevêm a pena de detenção para usuários de drogas;
- c) Agilizar reformas pontuais do Código Penal, do Código de Processo Penal e da Lei de Execução Penal, sem prejuízo de sua sistematização;
- d) Propor que seja vedada a divulgação pública de informações sobre perfil psicológico de pessoas presas e eventuais diagnósticos feitos nos estabelecimentos prisionais;
- e) Propor que seja configurada nulidade absoluta dos procedimentos disciplinares quando não houver intimação do defensor do preso;
- f) Propor que seja vedada a regressão de regime por saldo;
- g) Propor a reformulação do Regime Disciplinar Diferenciado, de modo a reduzir o isolamento e a caracterizar objetivamente a necessidade do seu uso;
- h) Garantir que as instâncias competentes, como a Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) do Ministério da Justiça (MJ), o DEPEN e o CNPCP, sejam ouvidas nas alterações legislativas que se referem ao sistema criminal e penitenciário;
- i) Apoiar alterações legislativas que tenham como resultado a garantia de direitos.

Evidências:

- a) Legislação dita “do pânico”;
- b) Discussão pouco qualificada nas casas legislativas;
- c) Dificuldades no planejamento e na gestão do sistema criminal e penitenciário.

Impactos:

- a) Maior coerência legislativa;
- b) Melhora nas condições de gestão da justiça criminal;
- c) Maior previsibilidade na gestão orçamentária.

Medida 14: Construção de uma visão de justiça criminal e justiça social

Detalhamento: Haveria mais pessoas presas porque há mais delito ou porque há mais políticas criminológicas centradas na prisão? Elias Carranza⁶ demonstra que os dois fatores são verdadeiros, mas, com relação ao aumento do delito, é estabelecida uma relação com a desigualdade na distribuição de renda como sendo um vetor de forte

⁶ CARRANZA, Elías. *Cárcere e Justiça Penal na América Latina e Caribe. Como implementar o modelo de direitos e obrigações das Nações Unidas*. ILANUD/SNJ/RWI, 2010.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

determinação, embora não seja o único. Portanto, é imperativo construir uma nova visão de justiça criminal, lastreada nas ações de justiça social. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) já trouxe contribuição nessa direção, porém com pouco espaço para refletir e integrar os aspectos relacionados às políticas criminais e penitenciárias. O sistema prisional é parte integrante da dimensão da segurança pública, e deve alcançar um patamar de importância política mais relevante. A promoção da segurança social refletirá na melhora qualitativa e na diminuição quantitativa da sua estrutura, mas para isso deverá ser visto e ouvido com a mesma intensidade que os demais setores da justiça criminal.

Requer:

- a) Ampliar a discussão crítica da sociedade, dos meios de comunicação e das instituições de ensino superior no sentido de que o simples aumento das penas e a criação de novos tipos penais não trazem soluções aos estruturais problemas da criminalidade. O arrefecimento de tais problemas se inicia não com um maior rigor penal, mas com políticas sociais de inclusão;
- b) Estimular a melhoria sistemática das condições de humanidade nos cárceres, promovendo atenção material, à saúde, jurídica, educacional, social e laborativa, com o apoio da comunidade;
- c) Estimular a resolução de conflitos pela sociedade por meio da mediação, perdão e reconciliação, entre outras práticas que configurem a promoção de uma cultura de paz;
- d) Apoiar e estimular ações de promoção de qualidade de vida da população, respeito à diversidade e prática da alteridade como maneira de alcançar comunidades seguras;
- e) Estabelecer limite ao número de vagas no sistema prisional no País e gerenciar o sistema penal a partir disso;
- f) Garantir racionalidade do uso e expansão das alternativas à prisão.

Evidências:

- a) Prevalência da mentalidade social punitiva e vingativa;
- b) Sensação de insegurança social e impunidade;
- c) Descontrole e irracionalidade do uso do sistema penal;
- d) Falta de priorização dos governos quanto ao sistema prisional.

Impactos:

- a) Sociedade melhor informada e mais sensível a propostas de prevenção da criminalidade;
- b) Educação para uma cultura de paz;
- c) Gestão viável do sistema prisional;
- d) Prioridade às medidas do Estado Social em detrimento do Estado Penal.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Créditos

Este documento foi sistematizado a partir de subsídios colhidos das resoluções e discussões do próprio CNPCP, bem como das manifestações advindas da Comissão Nacional de Penas e Medidas Alternativas, da Comissão Nacional de Fomento e Apoio aos Conselhos da Comunidade, do Instituto Sou da Paz e Parceiros, da Pastoral Carcerária, do Plano Nacional de Direitos Humanos 3 e do Conselho Nacional de Justiça.