
Análise Criminológica da Política Penitenciária de Medidas Alternativas no Distrito Federal

Alexandre Carvalho Burnett

Técnico Judiciário do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT. Especialista em Ministério Público e Ordem Jurídica pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – FESMPDFT. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Resumo: A presente pesquisa teve por finalidade realizar uma análise criminológica da política penitenciária de medidas alternativas do Distrito Federal. Para tanto, utilizou-se de uma análise descritiva do Plano Diretor de Segurança Pública do Distrito Federal e de dois documentos produzidos pelo Ministério da Justiça bem como realizou-se uma análise descritiva de dezoito processos obtidos aleatoriamente na 2ª Promotoria de Execução de Penas e Medidas Alternativas do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT. Além disso, aplicou-se questionário formulado com perguntas fechadas e abertas a três membros do MPDFT que atuam na área de medidas alternativas à prisão. Os resultados da pesquisa demonstraram que a política penitenciária de medidas alternativas à pena privativa de liberdade no Distrito Federal não é efetiva e explicitaram a falta de comprometimento do Poder Executivo distrital com a eficácia das alternativas penais e as deficiências estruturais na execução das políticas penitenciárias de alternativas penais.

Palavras-chave: Política penitenciária. Análise criminológica. Medidas alternativas. Execução penal. Criminologia da reação social. Criminologia clínica de inclusão social.

Sumário: Introdução. 1 Da Criminologia e da Interdisciplinaridade. 2 Análise Criminológica das Políticas Penitenciárias de Medidas Alternativas à Prisão no Distrito Federal. 3 Conclusão. Referências. APÊNDICES.

Introdução

A população carcerária no Distrito Federal sofreu um aumento significativo nos últimos anos. Conforme dados publicados pelo Ministério da Justiça, em dezembro de 2005, havia no Distrito Federal a capacidade de ocupação de 5.116 vagas carcerárias, sendo: 976 para presos provisórios, 2.889 para presos em regime fechado, 1.251 para presos no regime semiaberto e nenhuma vaga para presos no regime aberto (BRASIL, 2014).

No mesmo período, havia 7.186 presos, desses: 1.373 eram pessoas presas provisoriamente (excedente de 397 presos), 3.696 estavam cumprindo pena privativa de liberdade no regime fechado (excedente de 807 presos), 2.001 em regime semiaberto (excedente de 750 presos) e 116 no regime aberto (excedente de 116 presos), restando um excedente total de 2.012 presos (BRASIL, 2014).

Em dezembro de 2012, o número de vagas aumentou para 6.441, sendo: 1.120 vagas para presos provisórios, 3.228 vagas para presos cumprindo regime fechado, 2.093 para presos cumprindo regime semiaberto e nenhuma vaga para presos cumprindo regime aberto (BRASIL, 2014).

Porém, o número de pessoas presas subiu para 11.333, sendo: 2.536 presos provisórios (restando um excedente de 1.416 presos), 5.413 pessoas presas no regime fechado (excedente de 2.185 presos), 3.383 indivíduos no regime semiaberto (excedente de 1.290 presos) e uma pessoa no regime aberto (excedente de

1 preso), totalizando um excedente de 4.892 presos (BRASIL, 2014).

Verifica-se, a partir desses dados, que o aumento de vagas nos presídios do Distrito Federal não conseguiu acompanhar, tampouco suprir, a demanda por vagas.

O sistema carcerário brasileiro não possui capacidade para realizar as tarefas de socialização e de reinserção. As penitenciárias geram consequências negativas sobre a personalidade dos encarcerados, efeitos que tendem a aumentar quanto maior for a permanência do indivíduo nesses estabelecimentos, uma vez que a comunidade carcerária causa uma desadaptação às condições necessárias para a vida em liberdade, ao mesmo tempo em que ocasiona uma adaptação do indivíduo aos valores da subcultura carcerária (BARATTA, 2002).

Por outro lado, as medidas alternativas à prisão mostraram-se mais compatíveis com a meta de inclusão social (SÁ, 2011). Essas penas conciliam o tratamento como pessoa humana ao indivíduo que tenha passado por um comportamento desviante, gerando uma resposta mais eficaz conforme o contexto da pessoa no momento do desvio e da aplicação da pena.

Segundo Alvin Augustus de Sá, na obra *Criminologia clínica e execução penal*, as penas hoje tidas como alternativas à prisão deveriam ter prioridade sobre o cárcere, e a prisão deveria se tornar medida alternativa. Porém, isso só poderia ser obtido se o *quantum* de punição se subordinasse à meta de inclusão social (SÁ, 2011).

Portanto, com essa pesquisa objetivamos realizar uma análise criminológica das políticas públicas de medidas alternativas à prisão no Distrito Federal para, com isso, demonstrar a efetividade dessas políticas no ente federativo, identificar as dificuldades de implementação dessas e propor soluções para possíveis problemas.

Dessa forma, para fins desta análise criminológica, utilizou-se pesquisa descritiva, documental, bibliográfica e estudo de caso.

Para tanto, propomos uma discussão criminológica acerca das políticas penitenciárias no Distrito Federal, com análise dos dados colhidos e avaliação da efetividade das políticas penitenciárias quanto às medidas alternativas à prisão, fundamentada nas premissas das teorias criminológicas da reação social (BARATTA, 2002) e criminologia clínica de inclusão social (SÁ, 2011).

Ademais, apresentamos uma investigação acerca da efetividade da política penitenciária distrital no tangente às medidas alternativas, por meio de estudo de casos e pesquisa documental no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Exibimos, também, uma análise comparativa entre a política de medidas alternativas à prisão utilizada no Distrito Federal e casos reais. A comparação foi realizada por meio da análise descritiva do “Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Distrito Federal” (DISTRITO FEDERAL, 2010), do “Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária e da Política de Alternativas

Penais: a concepção de uma política de Segurança Pública e de Justiça” (BRASIL, 2011), além de questionários aplicados em outubro de 2013 aos membros do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios que atuavam na área pesquisada e por meio do estudo de casos de processos aleatoriamente selecionados na 2ª Promotoria de Penas e Medidas Alternativas. Por meio dessa comparação, buscamos compreender as diferenças entre o que está idealizado e a prática forense, bem como as consequências dessas diferenças para a efetividade das medidas alternativas à prisão.

Para tanto, expomos uma análise descritiva dos documentos referentes à política penitenciária do Distrito Federal, realizada mediante o procedimento de método misto concomitante (CRESWELL, 2010, p. 39).

Com esse propósito, no período de julho a outubro de 2013, foram colhidos dados de dezoito processos obtidos no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, na 2ª Promotoria de Penas e Medidas Alternativas, referentes à atuação judicial e extrajudicial da instituição e realizados estudos de caso.

Para o exame dos estudos de caso e da pesquisa documental, foi aplicada análise descritiva de dados coletados nos 18 (dezoito) casos aleatoriamente selecionados, em que houve aplicação da política penitenciária de medidas alternativas.

A estratégia de investigação foi a transformativa concomitante, pois permite maior flexibilidade no gerenciamento

dos dados enquanto utiliza-se da estrutura transformativa como guia para a pesquisa (CRESWELL, 2010, p. 40).

Após a coleta de dados, verificamos se tais índices conformam-se à política penitenciária adotada no Distrito Federal. Os resultados da coleta foram comparados à política de alternativas penais do Poder Executivo da União e do Distrito Federal, a fim de verificar se a política penitenciária distrital está sendo efetiva e, em caso contrário, identificar os obstáculos à efetiva implementação das políticas de medidas alternativas no Distrito Federal.

1 Da Criminologia e da Interdisciplinaridade

A Criminologia pode ser definida, segundo Antonio García-Pablos de Molina (1992, p. 20), como uma ciência empírica e interdisciplinar, cujo objeto de estudo pode ser resumido ao delito e suas causas, ao indivíduo que cometeu o delito, à vítima, ao controle social do delito e à prevenção do delito.

Outra forma de conceituar a Criminologia é a proposta por Carlos Alberto Elbert (2011, p. 330), que também a define como ciência interdisciplinar; porém, diferentemente de Molina, sustenta que não possui um objeto unívoco nem método próprio.

A interdisciplinaridade é característica marcante da ciência criminológica. Isso significa que a Criminologia não integra com exclusividade nenhuma seara do saber, sendo composta, na realidade, por diversas disciplinas científicas, como Biologia, Psicologia, Estatística, Sociologia, Comunicação, entre outras. A

junção dessa gama de ciências e suas respectivas metodologias produz um valioso “banco de dados” de informações especializadas sobre a criminalidade e seus atores.

Ademais, a interdisciplinaridade não é o mesmo que auxiliaridade nas ciências, pois, para que haja uma investigação interdisciplinar, é necessário que o pesquisador tenha como parâmetro a livre circulação de saberes. Ou seja, é necessário que uma ciência não esteja a serviço da outra, “[...] do contrário, a riqueza da interdisciplinaridade redundará na pobreza e na mediocrização do conhecimento através da auxiliaridade” (CARVALHO, 2011, p. 15-16).

Na presente investigação, trabalhamos, principalmente, com a interdisciplinaridade entre ciência criminológica, política criminal e penitenciária, execução penal e da dogmática penal.

2 Análise Criminológica das Políticas Penitenciárias de Medidas Alternativas à Prisão no Distrito Federal

A Constituição da República (BRASIL, 1988) estabelece, em seu artigo 24, as competências concorrentes entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal. Nestes termos, compete à União legislar diretrizes nacionais dos assuntos listados nos incisos do artigo constitucional. Aos Estados-membros e ao Distrito Federal, por sua vez, competem, facultativamente, legislar complementando as normas gerais editadas pela União.

Assim, verifica-se que compete à União editar normas gerais de direito penitenciário, enquanto compete aos Estados-

-membros e ao Distrito Federal editar normas complementares de direito penitenciário.

Por sua vez, a Lei Orgânica do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 1993) disciplina a política penitenciária distrital em seus artigos 122, 123 e 124. Esses artigos se limitam a:

- a) afirmar que a legislação penitenciária do Distrito Federal respeitará as normas internacionais das Nações Unidas para o tratamento dos indivíduos presos ao sistema penitenciário e a ampla defesa em infrações disciplinares, bem como definirá a composição e competência do Conselho de Política Penitenciária do Distrito Federal;
- b) estabelecer garantias mínimas para as mulheres encarceradas; e
- c) afirmar a garantia de que os estabelecimentos carcerários proporcionarão condições laborais remuneradas.

Desta forma, não vislumbramos nenhum impedimento constitucional ou da Lei Orgânica local para a edição de legislação distrital que possa auxiliar na efetividade das medidas alternativas. Inclusive, há na Lei Orgânica do Distrito Federal um mandamento para a elaboração de uma legislação penitenciária local que deverá, obrigatoriamente, respeitar as normas das Nações Unidas para o tratamento de reclusos, garantir a defesa técnica nas infrações disciplinares, além de definir composição e competência do Conselho de Política Penitenciária do Distrito Federal.

Certificada a competência distrital de legislar matéria

penitenciária, passamos a analisar a integração entre os poderes no Distrito Federal.

Cumprе salientar que verificamos que não há integração comunicativa nem valorativa entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no Distrito Federal no tocante à melhoria da execução das medidas alternativas.

Dessa forma, cada um dos poderes está atuando autonomamente conforme as próprias prioridades, restando ausente uma diretriz única para guiar suas ações. E assim, a atuação de cada um dos poderes tem se mostrado contraditória a dos outros.

Nesses termos, o Poder Executivo federal demonstra, prioritariamente, atuação conforme interesses financeiros nas medidas alternativas à pena privativa de liberdade, pois estas, em tese, seriam métodos eficazes para o esvaziamento das penitenciárias, o que, conseqüentemente, reduziria os custos de manutenção delas. Esse interesse está claramente demonstrado nas razões de veto parcial, por contrariedade ao interesse público, ao Projeto de Lei nº 175, de 2007– nº 1.288/07 na Câmara dos Deputados–, que alterou o Código Penal, e a Lei nº 7.210, de 1984. O Poder Executivo distrital, por sua vez, é omissor no tocante à implementação das políticas públicas de medidas alternativas à prisão no ente federativo.

O Poder Legislativo distrital elaborou, no total, trinta e sete normas com tema penitenciário. Destas, quatorze referem-se à carreira profissional de agentes públicos; sete possuem

caráter financeiro; quatro são sobre ressocialização dentro das penitenciárias – sendo duas sobre a criação e regulamentação do funcionamento da Biblioteca Nova Vida e duas sobre a criação e regulamentação do Programa de Ressocialização de Presidiário, que ocorre mediante a exibição de vídeos para auxiliar a ressocialização; quatro normas são acerca do Programa Valorização Profissional aos indivíduos condenados em regime semiaberto e aos egressos do sistema penitenciário; três referem-se à saúde dos apenados; duas são relativas à criação de cadeias públicas; duas referem-se ao Conselho Penitenciário; e uma norma refere-se ao grupo de trabalho para transferir a Subsecretaria do Sistema Penitenciário do Distrito Federal (SESIPE) para Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania (DISTRITO FEDERAL, 2015).

Assim, o Poder Legislativo distrital não aprovou nenhuma lei com o fim da melhoria das medidas alternativas à prisão no Distrito Federal.

Já o Poder Legislativo federal, por questões de competência constitucional, tem legislado no sentido de criminalizar e penalizar novas condutas (citamos como exemplos, a Lei nº 10.792, de 2003, que instituiu o Regime Disciplinar Diferenciado e o Projeto de Lei do Senado nº 236, que institui o novo Código Penal, tendo sido aprovado em Comissão Especial do Senado em 17 de dezembro de 2013. Esse projeto busca criminalizar condutas como: perseguição obsessiva ou insidiosa e *bullying*, entre outras, bem como aumentar a pena para o crime de homicídio simples e a classificação de corrupção como crime hediondo).

Com base nas taxas de aumento de criminalidade no Brasil, o aumento de penalidades, a criminalização de novas condutas problemáticas e a discussão de redução da menoridade penal são discursos altamente favoráveis como propostas eleitorais (MADER, 2013). Essas políticas criminalizantes e penalizantes causam aumento considerável na quantidade de pessoas inseridas no sistema carcerário.

Desta forma, o Poder Legislativo federal tem caminhado no sentido de aumentar o número de indivíduos inseridos no sistema penitenciário.

O Poder Judiciário, por outro lado, é o poder responsável pela execução da pena. As Varas de Execução Penal e de Execução de Penas e Medidas Alternativas lutam contra o volume de serviço e a falta de estrutura penitenciária para gerenciar os casos dos indivíduos condenados.

Ao longo da pesquisa, constatamos que o Poder Judiciário é o único dos poderes que está efetivamente se esforçando no sentido de melhorar a aplicação das medidas alternativas à prisão e a efetividade das políticas penitenciárias. Esse poder, no Distrito Federal, criou recentemente a Vara de Execuções das Penas em Regime Aberto – VEPERA e tem instituído novos Juizados Especiais. Além disso, a Seção Psicossocial da VEPEMA realiza os seus serviços de forma séria e comprometida, o que está gerando um significativo aumento na aplicação de penas e medidas alternativas.

Concluimos, assim, que o Poder Judiciário está envolvido na melhoria da efetividade das medidas alternativas à prisão.

Porém, a falta de infraestrutura ou de condições penitenciárias para a execução das penas privativas de liberdade tem refletido nos pronunciamentos judiciais, como, por exemplo, explicita a decisão do Superior Tribunal de Justiça no *Habeas Corpus* n. 230.082/CE (BRASIL, 2012), que concedeu a ordem para que o indivíduo, cumprindo pena em regime semiaberto, passasse a cumprir a pena em prisão domiciliar até o surgimento de vaga em estabelecimento penitenciário condizente com o referido regime.

O Brasil passa, atualmente, por uma crise penitenciária. Para explicitar a gravidade da crise, tomemos as palavras de Denise Hammerschmidt e Gilberto Giacoia:

La realidad carcelaria brasileña no es diferente en el sentido de la gravedad de su situación. El panorama actual es trágico, acusándose un déficit de vacantes asustador. Muchos condenados cumplen pena en establecimientos impropios y la prisión preventiva es aún practicada sin moderación. Hasta hace poco, por datos oficiales fornecidos por el Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria y que corresponden a los del censo penitenciario nacional, se indicaba un promedio de más de 100 presos por cada 100.000 habitantes. Esos números, en los últimos años han crecido en proporción geométrica. Brasil es, hoy, el cuarto país en población carcelaria en todo el mundo, perdiendo solamente para EEUU, China y Rusia. Se proyecta, si nada cambia, que en 2038 pase a todos los demás (HAMMERSCHIMIDT; GIACOIA, 2012, grifo nosso).

Jurisprudências como a citada acima refletem a falência do sistema penitenciário de penas privativas de liberdade no Brasil. Ademais, o esvaziamento de penitenciárias por decisões judiciais extremas, como no caso supracitado, demonstra os resultados de como a política penitenciária dos entes federativos vem sendo aplicada.

Em dois dos três questionários aplicados em outubro de 2013 a membros do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios foi salientada a importância da atuação conjunta dos três poderes na execução das alternativas penais. Assim, verificamos que a falta de integração entre os poderes é um prejuízo para a eficácia da política penitenciária de medidas alternativas.

Além do problema de falta de infraestrutura e de condições dignas para o cumprimento das penas privativas de liberdade, verificamos que o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios enfrentava dificuldades na fiscalização das entidades colaboradoras (públicas e privadas). Essas instituições fornecem suporte essencial para o cumprimento de penas e medidas alternativas de prestação pecuniária e de prestação de serviços à comunidade bem como têm um papel fundamental na ressocialização do indivíduo cumprindo essas medidas.

Verificamos que o volume de processos a serem analisados pelo órgão ministerial e a falta de pessoal para realizar as fiscalizações *in loco* geraram uma prevalência da fiscalização processual (fiscalização indireta) sobre a extraprocessual (fiscalização direta).

A escassez de fiscalização direta sobre as entidades colaboradoras influencia na eficiência das medidas alternativas à prisão. Se as entidades colaboradoras são fundamentais para a ressocialização do indivíduo que praticou um comportamento problemático definido como delito, qualquer desvio de finalidade ou falha nos trabalhos realizados afeta diretamente o seu papel social de reinclusão.

Esse problema, aliado à falta de informação da sociedade sobre o que são as medidas alternativas, influi diretamente na percepção do indivíduo submetido a elas no que se refere à noção acerca do que realmente são as medidas alternativas e seus benefícios para ele. O indivíduo mal informado, quando submetido a medidas alternativas, fica com a impressão de que elas não são punições de fato, e pode ficar por muitos mais anos preso no sistema repressor estatal.

A fiscalização direta realizada na verificação do recolhimento domiciliar noturno também produz outros problemas na efetividade da política penitenciária de medidas alternativas à prisão.

Observamos que, entre os dezoito processos analisados, quatro indivíduos (22,22% dos casos analisados) cumprindo medidas alternativas à prisão mudaram de residência ao longo da execução da pena. Cumpre atentar que, por mais que apenas uma das pessoas tenha exposto a relação entre a fiscalização direta e a mudança de residência, não se trata de um caso isolado.

A fiscalização direta, quando realizada sem a discrição

necessária para o auxílio à reinclusão social, fortalece o estigma imposto ao indivíduo que cumpre a medida alternativa. Em um dos casos estudados, o indivíduo expressou que foi obrigado a mudar de residência três vezes em um período de oito meses, pois o proprietário, sabendo que a fiscalização do cumprimento do recolhimento domiciliar visitou seu locatário, requereu o imóvel de volta.

Tal problema, em tese, poderia ser reduzido com a implantação de monitoramento eletrônico. Porém, a possibilidade de aplicação dessa medida foi vetada na lei que primeiramente previa esse instituto (BRASIL, 2010), por motivos financeiros (aumento dos gastos) e de interesses governamentais (supostamente não reduziria o número de pessoas incluídas no sistema carcerário).

Ademais, isso demonstra, ainda, outra dificuldade: a reação social das instâncias informais de controle social. Este problema surge quando a comunidade descobre que um de seus pares está cumprindo pena (não importando se é privativa de liberdade, pena ou medida alternativa) por ter praticado comportamento problemático definido em lei como delituoso. Essa comunidade reage tratando-o conforme o estigma etiquetado, não deseja que este indivíduo participe das mesmas relações sociais que as suas, afastando-o da forma como pode, seja retirando-o do imóvel que esteja alugando, seja na forma de ostracismo.

Somado a isso, o controle social é reforçado pelos dados oficiais divulgados na imprensa. As informações diárias

divulgadas na mídia acerca de crimes, principalmente violentos, na comunidade, causam a sensação de insegurança (real ou fictícia) de que qualquer um pode ser um “inimigo social”. Quando a comunidade descobre que um dos “inimigos sociais” foi capturado pelas instâncias de controle formais e solto no seio desta realidade social, a sensação de medo apenas se agiganta, o que gera uma reação de exclusão do “mal social” desta comunidade. Ou seja, o processo de estigmatização se fortalece, e isso dificulta a reinclusão de indivíduos estigmatizados.

Isso se torna um problema para a efetividade das medidas alternativas à prisão, visto que não cumprem o seu papel ressocializador. Ademais, uma das causas dessa reação social é a falta de informações acerca dos fins e benefícios que as medidas alternativas proporcionam para a própria comunidade (como, por exemplo, a de que a redução de reincidência gera menor criminalidade).

Assim, trata-se de problema da política penitenciária de medidas alternativas, visto que a falta de informações fornecidas pelas entidades formais de controle gera preconceitos da comunidade sobre os indivíduos que estão com as melhores condições de ressocialização dentre os que cumprem sanções penais (aqueles que estão cumprindo medidas alternativas à pena privativa de liberdade).

Tal falta de conhecimento causa uma falsa sensação de impunidade na comunidade, o que reforça o etiquetamento causado pela instância informal de controle social nos moldes

apresentados acima. Também gera uma percepção equivocada no indivíduo sujeito à medida alternativa de que não se trata de sanção penal. Há, inclusive, uma falta de conhecimento de que ele é o principal interessado em cumprir as medidas impostas, pois o não cumprimento pode sujeitá-lo à medida restritiva de liberdade. Assim, a falta de campanhas de esclarecimento da realidade social gera prejuízos para a eficácia da política de medidas alternativas.

Dessa forma, a fiscalização realizada para a verificação do cumprimento da medida de recolhimento domiciliar noturno, aliada à falta de informações acerca das efetividades das medidas alternativas, afasta a sociedade civil de seu papel reintegrador (reconhecido, no âmbito da União, como essencial à efetividade das políticas penitenciárias de medidas alternativas), o que se torna um problema para a efetividade das medidas alternativas.

Outrossim, no que tange à estrutura organizacional do Governo do Distrito Federal, há deficiências de comunicação que merecem ser apresentadas.

Verificamos, no âmbito do Distrito Federal, que não há Comunicação Organizacional Integrada internamente na Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal, bem como entre as suas Subsecretarias e nem entre essas e a própria Secretaria.

Para entendermos os problemas que decorrem disso, necessitamos, primeiramente, entender do que se trata a Comunicação Organizacional Integrada.

A comunicação integrada consiste em “[...] uma filosofia

que direciona a convergência das diversas áreas, permitindo uma atuação sinérgica. [...] esta deve constituir uma unidade harmoniosa, apesar das diferenças e das peculiaridades de cada área e das respectivas subáreas.” (KUNSCH, 2003, p. 150). A principal vantagem de se ter uma comunicação integrada em um órgão é que isto possibilita a execução de ações estratégicas voltadas à eficácia (KUNSCH, 2003, p. 150).

Ao realizarmos a pesquisa de campo na Secretaria e nas Subsecretarias relacionadas diretamente ao cumprimento das políticas penitenciárias, verificamos uma ausência de conhecimento das ações que estão sendo realizadas pelos outros setores organizacionais, das diretrizes que estão sendo tomadas e formadas bem como a falta de conhecimento geral acerca de quais são as políticas penitenciárias atuantes no Distrito Federal.

Constatamos que isso constitui um problema na comunicação administrativa do órgão, isto é, uma deficiência no “[...] intercâmbio de informações dentro de uma empresa ou repartição, tendo em vista sua maior eficiência e o melhor atendimento ao público” (ANDRADE apud KUNSCH, 2003, p. 153).

Esta situação decorre das chamadas barreiras administrativas ou burocráticas. Essas barreiras, por sua vez, “[...] decorrem das formas como as organizações atuam e processam suas informações” (KUNSCH, 2003, p. 75). No caso da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social e suas Subsecretarias,

as barreiras administrativas advêm da rigidez da separação de atribuições.

Assim, a existência de barreira burocrática nos órgãos analisados interfere diretamente na eficácia da política penitenciária distrital. Note-se, por exemplo, que a SESIPE pode aplicar uma política que afete diretamente o modo como o treinamento e a capacitação dos agentes penitenciários deve ser realizado (competência da Subsecretaria de Planejamento e Capacitação – SUSPLAC), assim como a Subsecretaria de Programas Comunitários – SUPROC pode adotar uma política que deva afetar diretamente as operações policiais (competência da Subsecretaria de Integração e Operações de Segurança Pública – SIOSP).

Como não há uma integração comunicativa entre as Subsecretarias, tanto entre si como entre elas e a Secretaria de Estado a que estão vinculadas, não há uma uniformidade na atuação desses órgãos em relação ao objetivo geral de gerenciar as políticas penitenciárias locais. Dessa forma, cada Subsecretaria está atuando autonomamente e sem direcionamento harmônico para a eficácia do sistema penitenciário.

Haja vista os problemas de comunicação que existem na estrutura organizacional do Poder Executivo distrital, partimos, agora, para a análise das políticas penitenciárias aplicadas no Distrito Federal.

O Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Distrito Federal trata das medidas alternativas à prisão em sua meta de

número dez. A atualização realizada no Plano, no ano de 2010, nada mais foi do que um mecanismo para elidir o fato de que o Poder Executivo distrital não atuou no sentido de aprimorar a política penitenciária de medidas alternativas à prisão.

Primeiramente, cumpre observar que a Ação nº 1 da Meta número dez do Plano Diretor, elaborado em 2007, dispõe “[...] provocar os seguimentos competentes no sentido de ampliar a Cepema” (DISTRITO FEDERAL, 2010). Percebe-se que não se trata de ação que possa ser cumprida pelo Distrito Federal, visto que o art. 22, XVII, da Constituição da República, define que à União compete privativamente legislar acerca da organização judiciária do Distrito Federal. Porém, ao se levar em consideração que a Ação nº 1 visa, na verdade, fomentar as atividades do Poder Judiciário, existe, então, a possibilidade de o Distrito Federal legislar de maneira complementar à legislação federal em matéria penitenciária (art. 24, I, da Constituição Federal). Dessa forma, poderiam ser implementadas, por lei, formas de adequar a prestação jurisdicional à realidade social do Distrito Federal.

A Ação nº 2 do Plano Diretor determina a “realização de um Seminário sobre Penas Alternativas”. Essa é a ação mais importante no que se refere à política de medidas alternativas prevista no Plano Diretor, pois se trata de um mecanismo de esclarecimento das instâncias de controle social sobre a importância das alternativas penais. Embora não seja suficiente para garantir a efetividade das medidas alternativas, constitui

um passo importante para o caminho da integração da política penitenciária à sociedade.

Ao se observar os supostos cumprimentos dispostos na atualização do Plano Diretor, em 2010, nota-se que eles não foram realizados pelo Distrito Federal, ou seja, não foram alcançadas as ações da meta de número dez.

O suposto êxito da Ação nº 1 foi realizado pela União. Tal conquista, conforme previsto na atualização, decorre da promulgação da Lei Federal nº 11.697, de 2008 (lei de organização judiciária do Distrito Federal), o que demonstra a falta de preocupação com o fomento da política penitenciária local. Sendo assim, não poderia ter sido considerada como meta alcançada pelo Governo do Distrito Federal, porque não houve ação distrital no sentido de, dentro das suas competências constitucionais, fomentar a atividade jurisdicional ou adequá-las à realidade social local.

Ademais, a Ação nº 2 também não foi cumprida. A explicação dada para justificar o *status* de “alcançada” expressa campanha realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (órgão do Poder Judiciário), além de indicar a realização do Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas – VI Conepa, que foi fruto de uma realização conjunta do Ministério da Justiça e da Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, do Governo do Estado da Bahia (SALVADOR..., 2010), não se tratando de ação ou gestão do Governo do Distrito Federal para o alcance da meta.

Verifica-se, assim, que nenhum projeto de seminário objetivando a discussão, conscientização ou divulgação das alternativas penais foi realizado no Distrito Federal. A atualização do *status* da Ação nº 2 para “alcançada” foi fundamentada em campanha realizada pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Seminário realizado sem o apoio distrital na cidade de Salvador – Bahia.

Dessa forma, além de verificarmos que não foram cumpridas nenhuma das ações previstas pelo Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Distrito Federal, constatamos que a atualização para “alcançada” do *status* de toda a Meta de número dez do Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Distrito Federal trata-se de manobra para ocultar a omissão do Distrito Federal em agir para a melhoria da eficiência das medidas alternativas à prisão.

Assim, não há uma política penitenciária de medidas alternativas propriamente distrital, sendo importante, então, analisar a política federal para as medidas alternativas à prisão.

O documento *Política de alternativas penais: a concepção de uma política de segurança pública e de justiça* apresenta um guia acerca da atuação do Distrito Federal no tocante à política penitenciária de medidas alternativas. Esse documento apresenta quatorze atribuições para os Estados e Distrito Federal. Destas, vislumbramos o cumprimento de apenas duas, que são: “i) implementar estruturas adequadas ao funcionamento dos serviços de acompanhamento, fiscalização e monitoramento das alternativas penais” (BRASIL, [2011?]), que é a estrutura da

SESIPE e “l) os serviços do Poder Executivo e do sistema de justiça criminal devem coexistir, de modo a que não ocorra sobreposição de atribuições [...]” (BRASIL, [2011?]), que se refere à atuação da SESIPE na fiscalização do cumprimento das penas privativas de liberdade em regime aberto. Porém, não observamos ações no sentido de cumprir as outras atribuições.

Há, contudo, atribuições previstas no documento que foram realizadas pelo Poder Judiciário do Distrito Federal, como, por exemplo, o fomento a projetos de mediação (alínea “d” do item 4.2 do documento).

Por sua vez, a medida 3 do Plano nacional de política criminal e penitenciária fundamenta-se na ideia de que “[...] 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” (BRASIL, 2011). Essa ideia é a base de toda a diretriz política de medidas alternativas federal e, nesse sentido, verificamos compatibilidade entre os ideais da política penitenciária de medidas alternativas nacional e as ações tomadas no âmbito local.

A ideia fundamental (redução de presos com o mínimo de gastos) da diretriz federal reforça a tese da crise fiscal (relação de custo-benefício, haja vista a incapacidade financeira do Estado para custear a execução penal).

Porém, como demonstra o veto ao Projeto de Lei nº 175, de 2007, nº 1.288/07 na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2010),

estão sendo considerados pelo Poder Executivo apenas os custos, ou seja, não está sendo levado em conta os benefícios das medidas alternativas. Se a implementação de uma medida alternativa, em um primeiro momento, exige o gasto considerável de verbas, os efeitos positivos advindos dessa medida (redução da reincidência, diminuição dos efeitos negativos produzidos pela privação de liberdade, entre outros) são, em tese, capazes de reduzir a médio ou longo prazo os gastos com o sistema penitenciário.

Por outro lado, o intuito federal de esvaziamento das penitenciárias por meio da aplicação de medidas alternativas, na verdade, reforça o instituto da prisão e, conseqüentemente, o controle social. Neste sentido, Juarez Cirino dos Santos:

A concentração dos substitutivos penais em crimes de *menor gravidade* parece revigorar a instituição da prisão em duas direções principais: a) a prisão como *ultima ratio* para os chamados “casos mais duros”, ou seja, o sistema de controle social *ampliado* (mais pessoas controladas) e *diversificado* (maior quantidade de instituições de controle) é reforçado pela possibilidade de *reconversão* dos substitutivos penais em futuros *reencarceramentos*; b) a prisão como instituição indispensável à *eficácia* dos substitutivos penais, estratégias e métodos que controlam, de forma mais *intensa* e mais *generalizada*, a população marginalizada do mercado de trabalho e do consumo social.

Por isso, os *substitutivos penais* não enfraquecem a prisão, mas a revigoram; não diminuem sua necessidade, mas a reforçam; não anulam sua legitimidade, mas a ratificam: são instituições *tentaculares* cuja eficácia *depende* da existência *revigorada* da prisão, o *centro nevrálgico* que estende o *poder de controle*

sobre as massas miserabilizadas do capitalismo neoliberal contemporâneo, com possibilidades de novos *reencarceramentos* se a expectativa comportamental em relação aos *controlados* não confirmar o prognóstico dos *controladores* do sistema penal. O aparelho carcerário, instituição *central* de controle social nas sociedades contemporâneas, responsável pela *gênese* e *reprodução* histórica do capitalismo como relação social dominante nas sociedades ocidentais, permite *explicar* os substitutivos penais como mecanismos de *reforço* da prisão e de *legitimação* do rigor carcerário, porque cede aos substitutivos penais as finalidades chamadas terapêuticas ou pedagógicas da pena, mas preserva-se como *instrumento de terror* para os “casos mais duros”, encarcerados em instituições de segurança máxima do sistema penal (SANTOS, 2010, p. 569, grifo do autor).

Corroborando essa tese, o *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária* afirma, no detalhamento da medida de nº 3, que “[...] 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” (BRASIL, [2011?]).

As medidas alternativas à prisão, quando aplicadas mediante uma política comprometida com as metas de redução dos males advindos do sistema carcerário e com a função de ressocialização do indivíduo submetido a uma sanção penal, se tornam meios eficazes para a redução da criminalidade e, conseqüentemente, para o esvaziamento das penitenciárias e redução de gastos públicos na manutenção do sistema de execução penal.

Percebe-se que os valores estão invertidos, quando analisam-

-se as políticas penitenciárias aplicadas no Distrito Federal. Essa inversão de valores é prejudicial, pois não permite o atingimento das metas precípua das medidas alternativas. Segundo Augusto Alvino de Sá, o que deve ocorrer é o contrário: o autor afirma que os pressupostos lógicos do sistema de execução penal é que devem ser invertidos para permitir a inclusão social. Nas palavras do autor:

[...] Implica uma inversão de hierarquias e subordinações. Sim, porque, no pico de todos os valores ou de todas as metas, como meta final, que deve dar sentido a todo o resto, está a inclusão social dos que se envolvem em crimes, ou, em outros termos, em comportamentos socialmente problemáticos. Diante desse pressuposto básico, algumas inversões lógicas devem ser postuladas, tais como as que seguem:

- a) A segurança no presídio deve subordinar-se à individualização. Não é a segurança que deve ser garantia para a individualização, mas a individualização é que deve ser garantia para a segurança.
- b) Não é a ressocialização (entendida como a adequação social da conduta do indivíduo punido) que deve ser um pressuposto para a inclusão social (reintegração social), mas a inclusão social é que deve ser um pressuposto para a ressocialização.
- c) As penas tidas como alternativas devem ter prioridade sobre a pena de prisão, pelo que esta se converteria em alternativa, para os casos de real necessidade.
- d) Não é a meta de inclusão social que deve subordinar-se ao tipo e *quantum* de punição, mas é o tipo e *quantum* que deve subordinar-se à meta de inclusão social e tê-la como pressuposto (SÁ, 2011, p. 227-228).

Portanto, a prevalência da função de esvaziamento das penitenciárias sobre a função de ressocialização na política

penitenciária federal e distrital é um problema que afeta diretamente a efetividade das medidas alternativas à prisão.

Os dados oficiais de estatísticas, por sua vez, possuem a função de informar uma determinada realidade social em um espaço de tempo determinado. Os dados oficiais de criminalidade demonstram a situação de uma certa região quanto à quantidade de delitos praticados em uma faixa temporal demarcada.

A transparência dos dados oficiais estatísticos, também, apresenta-se como mecanismo de avaliação da efetividade de uma política que está sendo aplicada ou como meio de fundamentar a aplicação de política definida.

Entretanto, os dados oficiais sobre a criminalidade também fortalecem o controle social. A mídia é instância informal de controle social, pois, de acordo com Brittos,

Vive-se em um mundo de significados. A interpretação que o ser humano faz da realidade (no sentido de mundo exterior à mente humana) é sempre mediada pela cultura. Se considerarmos a cultura de um dado grupo como os “significados compartilhados” pelos membros deste grupo, de acordo com as concepções de Hall e Geertz, depreendemos que a noção de realidade de cada indivíduo é social e culturalmente construída, estando vinculada à significação atribuída a esta realidade pelo grupo ou sociedade em cujo contexto este indivíduo se insere. Os significados culturais organizam e regulam as práticas sociais, influenciam a conduta dos sujeitos em um grupo social e, assim, têm efeitos práticos e reais. [...] A produção de sentido/significado é também a produção de cultura, que permeia todas as instâncias de produção, consumo e controle social em

qualquer sociedade, simples ou complexa, exprimindo também a produção/reprodução de uma relação de poder, na medida em que atribuir significados implica em “definir a realidade”. [...] Na nossa sociedade, o poder de definição da realidade presente no ato de enunciação está em grande parte localizado no discurso da mídia, de um modo mais sutil e simbólico no discurso publicitário e de um modo mais explícito no chamado discurso jornalístico. O discurso jornalístico tem características que fazem dele uma das maiores fontes de definição de realidade em nossa sociedade (BRITTOS, 2006).

Desta forma, as estatísticas oficiais de criminalidade no Distrito Federal deixaram de ser mecanismos de controle da eficiência das políticas estatais e passaram a ser um método de alimentar as mídias para que elas divulguem os “perigos de viver em sociedade”, o que causa uma resposta social de intensificação do terror, tornando-se, assim, um meio eficaz de controle social.

O tema Segurança Pública é recorrente nos discursos político-eleitorais, visto que a política de Segurança Pública é um ponto nevrálgico quando se trata de proposta eleitoral, ou seja, “[...] promessas de melhoria na segurança pública aliadas a garantias de benefícios para categorias policiais são uma fórmula valiosa para angariar votos” (MADER, 2013). Esse tema é explorado, pois existe uma sensação de insegurança que atinge a sociedade, assim, “[...] nos embates políticos tal temática ganha novos e estimulantes elementos e em ‘momentos eleitorais’ é sempre realimentada a idéia de que, como a polícia, a política também se alimenta do tema de insegurança e de violência” (BARREIRA, 2004).

Portanto, é comum a utilização de estatísticas de criminalidade para reforçar a sensação de insegurança (real ou fictícia) que está presente na sociedade, o que favorece discursos político-eleitoreiros.

Analisando os dados colhidos ao longo da pesquisa, a observação empírica das estruturas governamentais, a importância dos discursos político-eleitoreiros de Segurança Pública, o Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Distrito Federal e os objetivos estabelecidos nas diretrizes nacionais de política penitenciária de medidas alternativas, percebemos um interesse implícito na política penitenciária distrital.

Para visualizarmos esse interesse devemos analisar os silêncios. Para tanto, seguimos Eni Orlandi (2007, p. 12), que defende que “[...] o estudo do silenciamento (que já não é silêncio mas ‘por em silêncio’) nos mostra que há um processo de produção de sentidos silenciados que nos faz entender uma dimensão do não-dito absolutamente distinta da que se tem estudado sob a rubrica do implícito”.

O objetivo da política penitenciária de medidas alternativas da União é a redução da população carcerária com o mínimo de gastos possíveis, entretanto, a política distrital sobre o tema, como demonstrado, não possui interesse algum em melhorias para o sistema de medidas alternativas e utiliza, inclusive, artifícios para demonstrar que teria atuado e concluído todas as metas para as alternativas penais.

Agora, qual o motivo para a omissão distrital? Pode-se afirmar que o Distrito Federal não possui interesse na mudança do sistema de alternativas penais, ou que o ente federativo visa deixar a União cuidar das políticas penitenciárias, mas, levando em consideração que os índices de criminalidade são fundamentais para o controle social e para os discursos eleitorais, e tendo em conta a atividade comissiva de esconder a omissão distrital ao atualizar, em 2010, o Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Distrito Federal, pode-se afirmar, também, que o Distrito Federal busca a manutenção do *status quo* da execução penal, o que significa o aumento da população carcerária e a manutenção (ou aumento) das taxas de criminalidade.

Quem se beneficia com a falta de investimentos na execução penal? A quantidade de comportamentos socialmente problemáticos tende a aumentar, os malefícios do sistema carcerário atingirão maior quantidade de indivíduos, o que, conseqüentemente, aumentará os casos de reincidência. Logo, a sociedade não se beneficiará. Com isso, os discursos político-eleitorais de Segurança Pública se fortalecem nas campanhas eleitorais e ocorre um reforço no controle social decorrente da sensação de insegurança. Esse reforço favorece discursos de “tolerância zero”,¹ que são manifestações com alto índice de

¹ A política “Tolerância Zero” ficou conhecida após a sua implementação na cidade de Nova Iorque, nos Estados Unidos, e tem por base a utilização da polícia para reprimir qualquer tipo de comportamento problemático, principalmente os comportamentos problemáticos de baixa lesividade.

apoio social, principalmente das elites e da classe média, o que beneficia, novamente, os discursos político-eleitorais.

Portanto, a contradição entre os discursos da vontade de reduzir o número de indivíduos encarcerados, a falta de interesse em dispendar mais recursos para o aprimoramento do sistema de execução penal, a total ausência de ações no sentido de melhorar a efetivação de medidas alternativas à pena privativa de liberdade – aliadas à importância dos discursos de Segurança Pública para fins eleitoreiros – e o aumento do controle social advindo do medo da criminalidade permitem a conclusão de que a política penitenciária do Distrito Federal, no mínimo inconscientemente, não deseja a redução das taxas de criminalidade – podendo-se, até, afirmar que, a julgar pela forma como vem atuando, na verdade, deseja o aumento dessas taxas.

Por fim, verificamos o papel do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios na política penitenciária de medidas alternativas à prisão.

O Ministério Público é uma instituição que, conforme previsto no artigo 127 da Constituição da República (BRASIL, 1988), é responsável pela promoção dos interesses sociais e dos interesses individuais homogêneos. Essa instituição atua judicialmente e extrajudicialmente na execução penal e deve, para garantir a realização do interesse social, atuar com respeito aos direitos e garantias indisponíveis das pessoas submetidas ao sistema penal. Dessa forma,

O mesmo Ministério Público que cuidará de velar, por exemplo, pela observância de requisito temporal para a obtenção de um benefício ao longo da execução penal será o mesmo Ministério Público que, por meio de sua atuação extrajudicial ou mesmo judicial, exigirá instalações dignas àqueles que se encontram sob custódia do Estado. O mesmo Ministério Público que promoverá a perda em juízo de determinado benefício da execução penal, por conta da prática de falta grave no curso da pena será o Ministério Público que velará pela prevenção e repressão severa a práticas de torturas e outros tipos de abuso em desfavor daqueles recolhidos no sistema correicional. A cisão dessa compreensão revela-se inviável e, se divisão há, que seja ela apenas utilizada como melhor instrumento a operacionalizar a atuação complexa dessa instituição, mas sem jamais deixar de ter em vista que se cuida de facetas atreladas a um mesmo caso (SUXBERGER, 2010, p. 190).

Contudo, em pesquisa realizada no período compreendido entre julho e outubro de 2013, verificamos que poucas medidas extrajudiciais foram realizadas pelo Ministério Público no sentido de melhorar a eficácia das medidas alternativas à prisão. Na época, não tivemos notícia de nenhum Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou Recomendação expedido pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios com o fim de cobrar do Poder Executivo distrital mudanças na execução de políticas penitenciárias de medidas alternativas e adequá-las às diretrizes federais sobre o tema. Inclusive, a única ação da qual tivemos notícia da atuação do Ministério Público local foi o início de um procedimento para o acompanhamento da implantação da monitoração eletrônica.

Os institutos da Recomendação e do TAC podem ser eficazes para a melhoria da eficiência das medidas alternativas à prisão, inclusive podendo caracterizar um início das mudanças na forma como o Distrito Federal vem agindo com relação à execução penal.

A Recomendação é um instituto previsto no artigo 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625, de 1993, que afirma que compete ao Ministério Público emitir recomendações, em defesa dos direitos assegurados na Constituição Federal e Estadual (assim como na Lei Orgânica do Distrito Federal), dirigidas aos poderes estaduais ou municipais, órgãos e entidades da Administração Pública, direta ou indireta, estadual, distrital ou municipal, a entidades concessionárias e permissionárias de serviço público estadual, distrital ou municipal, ou a entidades que exerçam outra função delegada do estado, Distrito Federal ou do município ou executem serviço de relevância pública (BRASIL, 1993).

O TAC, por sua vez, trata-se de uma forma extraprocessual de fazer com que um indivíduo (pessoa física ou jurídica) investigado adeque as suas condutas às exigências legais, com a vantagem de constituir um título executivo extrajudicial.

O motivo mais recorrente entre as dificuldades enfrentadas nas promotorias de execução de penas e medidas alternativas, em 2013, foi o volume de trabalho que possuíam. Isso decorre de que, até pouco tempo antes da realização da pesquisa (aproximadamente um ano), existiam apenas três promotorias cuidando de todos os casos de prisão domiciliar, penas substitutivas e medidas

alternativas aplicadas no Distrito Federal. A partir da criação da quarta promotoria, é esperado que o volume de processos a ser analisado diminua. Porém, ainda assim faltaria estrutura ministerial para auxiliar na fiscalização extraprocessual das entidades colaboradoras e para outras fiscalizações eventualmente necessárias.

Por fim, analisando a política penitenciária de medidas alternativas no Distrito Federal, verificamos diversas falhas na estrutura político-governamental distrital bem como na condução da política penitenciária. Também percebemos as dificuldades enfrentadas pelo órgão ministerial responsável pelo tema de alternativas penais. Ademais, notamos que a política penitenciária de medidas alternativas no Distrito Federal não é eficaz, ao menos nos moldes atuais de gerenciamento, necessitando, para tanto, de mudanças drásticas no comprometimento do Poder Executivo local para a melhoria da gestão e da execução das alternativas penais pesquisadas.

3 Conclusão

Claus Roxin (ROXIN apud HAMMERSCHIMIDT, 2012) afirmou que de nada se pode aprender sobre viver em liberdade, sem liberdade. As medidas alternativas à prisão são meios mais eficazes do que a penitenciária para a ressocialização do indivíduo que teve comportamento problemático definido como delito.

A execução da pena deve ser realizada na medida da culpabilidade, ou seja, tendo em vista a individualização da pena.

Sob esta ótica, a individualização do cumprimento da pena deve permitir a melhor observação do condenado, tendo em vista a livre realização de sua personalidade e sua não-dessocialização – evitando-se que a pena, em razão de suas conseqüências danosas, acrescente um *plus* de castigo que ultrapassa a medidas da culpabilidade pelo fato. Para tanto, ao se executarem penas, há que se ter presente que o crime tem suas origens em causas culturais, sociais e psicológicas e que os custos das penas devem ser inferiores às vantagens que proporcionam. Não se pode tampouco perder de vista que o sistema penal seleciona pessoas arbitrariamente – há muitas outras pessoas que fizeram o mesmo que o selecionado e não forma nem serão criminalizadas (BARROS, 2001, p. 212).

Nesse sentido, as medidas alternativas à prisão são as que se amoldam melhor à individualização na execução penal. Cada indivíduo, em tese, terá que cumprir medidas que se adequam às suas necessidades de ressocialização, evitando-se, no processo, os malefícios decorrentes da privação de liberdade.

A política penitenciária no Brasil tem caminhado no sentido de que as medidas alternativas à prisão servem, prioritariamente, para esvaziar os presídios, sem ter qualquer consideração à função da pena. Mas, nas palavras de Roxin,

*¿Pero, para qué sirve este castigo?
Su fracaso se puede medir por las alarmantes tasas de reincidencia. La cifra mágica realizada por Bertrand y producida siempre y en cualquier lugar. Tal cifra indica, a lo que parece, que quien no reincide después de la prisión es porque no reincidiría sin ella, de la misma forma que muchos de los que han sufrido una recaída lo hacen solo por haber pasado*

por la prisión. Al revés, investigaciones serias y profundas, como noticia la profesora Lola Aniyar, dan cuenta de que en los regímenes abiertos de ejecución de pena las tasas de reincidencia son insignificantes (ROXIN apud HAMMERSCHIMIDT, 2012, p. 103, grifo nosso).

A doutrina tem afirmado que a pena criminal possui função retributiva, preventiva, ou ambas. Porém, no Distrito Federal, verifica-se que a pena tem, prioritariamente, fins eleitoreiros, em que a política escrita possui uma função (a de ressocialização e esvaziamento dos presídios locais) e a prática denota outra (a manutenção, ou até aumento, das taxas de criminalidade).

Ao longo da pesquisa, não verificamos qualquer iniciativa do ente federativo distrital de buscar métodos efetivos de redução da criminalidade ou de redução das taxas de reincidência por meio das medidas alternativas à prisão. O Distrito Federal tem incentivado políticas criminais e penitenciárias de repressão à criminalidade sem desenvolver políticas eficientes de execução das penas alternativas impostas.

Ademais, averiguamos que o Distrito Federal não possui uma política penitenciária de medidas alternativas à prisão, visto que a parte destinada à matéria no Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Distrito Federal foi modificada para o status de “alcançada”, sem que tenha tido qualquer ação para o atingimento de suas metas.

Constatamos, além disso, que o único Poder que tem se empenhado na melhoria da eficiência das medidas alternativas

à prisão no Distrito Federal é o Poder Judiciário, por meio da atuação da Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas e, agora, com a recente criação da Vara de Execuções das Penas em Regime Aberto – VEPERA. Esse Poder está atuando de forma positiva dentro de suas capacidades, apesar do volume de processos de que está encarregado, da falta de estrutura e locais para garantir o cumprimento das medidas impostas e da quantidade limitada de entidades conveniadas.

Ao longo da pesquisa, foi possível perceber que, em 2013, o Ministério Público sofria com o volume de processos e com a falta de estrutura para realizar fiscalização das entidades conveniadas, o que demonstrava uma prevalência da atuação processual sobre a extraprocessual. Por esses motivos, ainda não havia utilizado todos os instrumentos a seu dispor para garantir a efetivação e a melhoria das políticas penitenciárias de medidas alternativas no Distrito Federal. Fica como sugestão para investigações futuras a atualização dos dados colhidos perante o Ministério Público para averiguar se o *Parquet* superou as dificuldades que possuía à época em que foi realizada esta pesquisa bem como para constatar as dificuldades enfrentadas atualmente pelo órgão ministerial acerca do tema.

Por fim, concluímos a ineficácia da política penitenciária distrital de medidas alternativas à prisão, que decorre da falta de uma política séria e comprometida com os fins das alternativas penais, uma vez que existe uma ausência de interesse do ente federativo pela melhoria da qualidade, da eficiência, da estrutura

da Execução Penal, bem como pela dignidade das pessoas inseridas no sistema penitenciário distrital e redução das taxas de criminalidade e de reincidência.

Title: Criminological Analysis of the Federal District's Penitentiary Policy for Alternative Measures

Abstract: This research is aimed at making a criminological analysis of the Federal District's penitentiary policy for alternative measures. For this purpose, we used a descriptive analysis of the Federal District's Master Plan for Public Security and of two documents produced by the Ministry of Justice. We also performed a descriptive analysis of eighteen cases randomly selected from the 2nd Attorney's Office for the Imposition of Alternative Penalties and Measures at the Federal District and Territories Public Prosecution's Office – MPDFT. Furthermore, we prepared a questionnaire formulated with closed and open questions for three members of MPDFT who work in the alternative measures area. The research results demonstrate that the Federal District's penitentiary policy of alternative measures for prison is not effective. It also shows the lack of commitment of the Federal District's Executive Power to the effectiveness of the criminal alternatives and the structural weaknesses in the implementation of the penitentiary policies of alternative measures for prison.

Keywords: Penitentiary policy. Criminological analysis. Alternative measures. Criminal execution. Social reaction criminology. Clinical criminology of social inclusion.

Referências

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica ao direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BARREIRA, César. Em nome da lei e da ordem: propósito da política de segurança pública. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 1, jan./mar. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000100011&script=sci_arttext>. Acesso em: 3 ago. 2013.

BARROS, Carmen Silva de Moraes. *A individualização da pena na execução penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 fev. 1993.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Plano nacional de política criminal e penitenciária*. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7B87675D02-AB76-467D-B3D3-7DDB1ADE0D70%7D¶ms=itemID=%7BF2A83957-8ED5-4660-9E22-E2060BA1D7A0%7D;&UIPartUID=%7BE0EA6E2F-2D28-4749-9852-31405415DD85%7D>>. Acesso em: 12 out. 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Política de alternativas penais: a concepção de uma política de Segurança Pública e de Justiça*. Brasília, DF, [2011?]. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={47E6462C-55C9-457C-99EC-5A46AFC02DA7}&BrowserType=NN&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7B38622B1F-FD61-4264-8AD4-02215F6598F2%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>. Acesso em: 3 ago. 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Relatórios estatísticos-analíticos do sistema prisional de cada Estado da Federação*. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={D574E9CE-3C7D-437A-A5B6-22166AD2E896}&Team=¶ms=itemID={C37B2AE9-4C68-4006-8B16-24D28407509C};&UIPartUID={2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26}>>>. Acesso em: 3 ago. 2015.

BRASIL. Presidência da República. *Mensagem nº 310, de 15 junho de 2010*. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Msg/VEP-310-10.htm>. Acesso em: 3 ago. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas-corpus nº 230.082, do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. *Diário de Justiça*, Poder Judiciário, Brasília, DF, 2 fev. 2012.

BRITTOS, Valério C.; GASTALDO, Édison. Mídia, poder e controle social. *Alceu*, v. 7, n. 13, p. 121-133, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/alceu_n13_Brittos%20e%20Gastaldo.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2015.

CARVALHO, Salo de. *Antimanual de criminologia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CRESWELL, John W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Câmara Legislativa do Distrito Federal. [*Legislação distrital*]. Disponível em: <<http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaLegislacao!consultar.action>>. Acesso em: 3 ago. 2015.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Lei Orgânica do Distrito Federal. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, DF, 9 jun. 1993.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Secretaria de Estado de Segurança Pública. *Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Distrito Federal*. 2010. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7B71FD341F-0531-4BAB-A567-72586745CB18%7D¶ms=itemID=%7B2AC5EC2A-C783-4C72-9B14-65BE75D88371%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>. Acesso em: 3 ago. 2015.

ELBERT, Carlos Alberto. A Criminologia na pós-modernidade. *Ciências penais: Revista da Associação Brasileira de Professores de Ciências Penais*, v. 8, n. 14, p. 369-388, jan./jun. 2011.

GARCIA-PABLOS DE MOLINA, Antônio. *Criminologia: uma introdução a seus fundamentos teóricos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

HAMMERSCHIMIDT, Denise; GIACOIA, Gilberto. *La cárcel en España, Portugal y Brasil: la experiencia histórica bajo las perspectivas criminológicas*. Curitiba: Juruá, 2012.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. *Planejamento de relações públicas na comunicação integrada*. 4. ed. São Paulo: Summus, 2003.

MADER, Helena. *Segurança pública nas urnas*. Brasília, DF, 15 out. 2013. Disponível em: <<https://conteudoclippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2013/10/15/a-seguranca-publica-nas-urnas>>. Acesso em: 17 dez. 2013.

ORLANDI, Eni. *As formas do silêncio: movimento do sentido*. 6. ed. Campinas: Unicamp, 2007.

SÁ, Alvin August de. *Criminologia clínica e execução penal: proposta de um modelo de terceira geração*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SALVADOR será sede do VI CONEPA – Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas. Salvador, 17 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=8474>>. Acesso em: 3 ago. 2015.

SANTOS, Juarez Cirino. *Direito penal: parte geral*. 4. ed. Florianópolis: Conceito, 2010.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *Ministério Público e política criminal: uma segurança pública compromissada com os direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2010.

Referência bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BURNETT, Alexandre Carvalho. Análise criminológica da política penitenciária de medidas alternativas no Distrito Federal. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, Brasília, n. 9, p. 617-667, 2015. Anual.

Submissão: 10/8/2015

Aceite: 9/9/15

APÊNDICE A – Pesquisa análise criminológica da política penitenciária de medidas alternativas no Distrito Federal
profissão: promotor de justiça

1. Você possui familiaridade com a política nacional de medidas alternativas à prisão?

Sim Não

2. Você possui familiaridade com o Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Distrito Federal?

Sim Não

3. A execução da política penitenciária distrital de medidas alternativas à prisão está adequada às diretrizes nacionais?

Sim Não

Por quê? Prejudicado em face das respostas aos números 1 e 2.

4. A política penitenciária de medidas alternativas à prisão aplicada no Distrito Federal é efetiva?

Sim Não

Por quê? Idem.

5. A política nacional de medidas alternativas à prisão é adequada para a melhoria da efetividade da política penitenciária distrital?

Sim Não

Por quê? Idem.

6. Há cooperação entre o Poder Executivo distrital, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e o Poder Judiciário local quanto à melhoria da efetividade da política de medidas alternativas à prisão? Não. Os sistemas de informação deveriam estar interligados permitindo amplo acesso às informações de interesse comum.

7. O Poder Judiciário tem demonstrado preocupação com a melhoria da política de medidas alternativas à prisão? Principalmente, na medida do significativo aumento da aplicação das penas alternativas.

8. Quais as dificuldades encontradas pelo MPDFT na fiscalização das medidas alternativas à prisão? Intraprocessualmente, apenas o grande número de processos, o que leva a uma certa massificação na análise dos autos.

9. Qual deve ser o papel do MPDFT na fiscalização extraprocessual da política penitenciária local para que esta se adeque às diretrizes nacionais? Talvez, um corpo técnico para fiscalização às entidades conveniadas à Vepema, mas que agissem em cooperação com a psicossocial, *Parquet* e a vara e evitando a sobreposição de órgãos.

10. O MPDFT tomou alguma providência (e.g. Recomendação, TAC) para o aprimoramento das medidas alternativas à prisão?

Que eu saiba não. Está em fase inicial um procedimento para fiscalizar a implementação das tornozeleiras eletrônicas.

11. Deseja formular alguma sugestão acerca da política penitenciária de medidas alternativas à prisão no Distrito Federal?

Ainda não tenho uma visão muito clara sobre a matéria, pois estou há pouco tempo nessa área – cinco meses.

APÊNDICE B - Pesquisa análise criminológica da política penitenciária de medidas alternativas no Distrito Federal -
Profissão: Promotor de Justiça

1. Você possui familiaridade com a política nacional de medidas alternativas à prisão?

Sim Não

2. Você possui familiaridade com o Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Distrito Federal?

Sim Não

3. A execução da política penitenciária distrital de medidas alternativas à prisão está adequada às diretrizes nacionais?

Sim Não

Por quê?

Falta política para criação de postos de trabalho alternativos; faltam cursos profissionalizantes e amparo ao sentenciado; falta projeto ligado ao tratamento e prevenção ao uso de drogas.

4. A política penitenciária de medidas alternativas à prisão aplicada no Distrito Federal é efetiva?

() Sim (X) Não

Por quê?

Falta controle efetivo.

5. A política nacional de medidas alternativas à prisão é adequada para a melhoria da efetividade da política penitenciária distrital?

() Sim (X) Não

Por quê?

É adequada para esvaziar os presídios, pois essa é a única política. Seria realmente adequada se houvesse uma política penitenciária séria.

6. Há cooperação entre o Poder Executivo distrital, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e o Poder Judiciário local quanto à melhoria da efetividade da política de

7. O Poder Judiciário tem demonstrado preocupação com a melhoria da política de medidas alternativas à prisão?

No que depende do poder judiciário, sim. haja vista a quantidade de juizados especiais instaurados.

8. Quais as dificuldades encontradas pelo MPDFT na fiscalização das medidas alternativas à prisão? Volume de trabalho no gabinete e falta de um setor especializado de apoio às fiscalizações.

9. Qual deve ser o papel do MPDFT na fiscalização extraprocessual da política penitenciária local para que esta se adeque às diretrizes nacionais?

Fazer visitas regulares às entidades para constatar a presença do prestador de serviços e a aplicação de pena pecuniária.

10. O MPDFT tomou alguma providência (e.g. Recomendação, TAC) para o aprimoramento das medidas alternativas à prisão?

Sim. como a criação da central de medidas alternativas, formalização de convênios com entidades públicas e privadas.

11. Deseja formular alguma sugestão acerca da política penitenciária de medidas alternativas à prisão no Distrito Federal?

Criação de um cadastro único de entidades parceiras e de uma agência de controle externo.

APÊNDICE C - Pesquisa: análise criminológica da política penitenciária de medidas alternativas no Distrito Federal -
Profissão: Promotor de Justiça

1. Você possui familiaridade com a política nacional de medidas alternativas à prisão?

Sim Não

2. Você possui familiaridade com o Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Distrito Federal?

Sim Não

3. A execução da política penitenciária distrital de medidas alternativas à prisão está adequada às diretrizes nacionais?

Sim Não

Por quê?

4. A política penitenciária de medidas alternativas à prisão aplicada no Distrito Federal é efetiva?

Sim Não

Por quê?

A Vepema possui intenso trabalho para cadastrar instituições para receber as penas (p. pec. e psc), esclarecimento de seus responsáveis, bem como acompanhamento dos sentenciados.

5. A política nacional de medidas alternativas à prisão é adequada para a melhoria da efetividade da política penitenciária distrital?

() Sim () Não

Por quê?

6. Há cooperação entre o Poder Executivo distrital, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e o Poder Judiciário local quanto à melhoria da efetividade da política de medidas alternativas à prisão? Infelizmente, muito pouca, contudo, a atuação conjunta seria relevante para atingir as finalidades da pena e a recuperação/ressocialização do indivíduo.

7. O Poder Judiciário tem demonstrado preocupação com a melhoria da política de medidas alternativas à prisão? No caso da Vepema, conforme alegado, há busca constante de melhoria dos resultados.

8. Quais as dificuldades encontradas pelo MPDFT na fiscalização das medidas alternativas à prisão? Apesar das medidas alternativas serem adotadas em benefício do sentenciado, há “enorme desinteresse” dos apenados no cumprimento das obrigações impostas. Uma grande campanha de esclarecimento talvez permitisse maior engajamento dos condenados.

9. Qual deve ser o papel do MPDFT na fiscalização extraprocessual da política penitenciária local para que esta se adeque às diretrizes nacionais?

10. O MPDFT tomou alguma providência (e.g. Recomendação, TAC) para o aprimoramento das medidas alternativas à prisão?

Existe em tramitação nas Pepema's, procedimento para acompanhar as medidas em curso para adoção do monitoramento eletrônico dos presos.

11. Deseja formular alguma sugestão acerca da política penitenciária de medidas alternativas à prisão no Distrito Federal?

Monitoramento eletrônico em substituição à segregação, nos crimes cometidos sem violência ou grave ameaça contra a pessoa (ainda não há previsão legal).