



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

FRANCISCO CLÁVIO SARAIVA NUNES

**PENA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE OU A ENTIDADES
PÚBLICAS COMO POLÍTICA CRIMINAL DE REINserÇÃO SOCIAL:
ESTUDO REALIZADO NA VARA DE EXECUÇÃO DE PENAS E MEDIDAS
ALTERNATIVAS DE FORTALEZA/CE**

FORTALEZA – CEARÁ
2022

FRANCISCO CLÁVIO SARAIVA NUNES

PENA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE OU A ENTIDADES PÚBLICAS
COMO POLÍTICA CRIMINAL DE REINserÇÃO SOCIAL:
ESTUDO REALIZADO NA VARA DE EXECUÇÃO DE PENAS E MEDIDAS
ALTERNATIVAS DE FORTALEZA/CE

Dissertação apresentada à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas - Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Flávio José Moreira Gonçalves.

FORTALEZA – CEARÁ
2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Nunes, Francisco Clavio Saraiva.

Pena de prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas como política criminal de reinserção social: Estudo realizado na Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas de Fortaleza/CE [recurso eletrônico] / Francisco Clavio Saraiva Nunes. - 2022.

134 f. : il.

Dissertação (MESTRADO PROFISSIONAL) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas - Profissional, Fortaleza, 2022.

Orientação: Prof. Dr. Flavio Jose Moreira Goncalves.

1. Políticas Criminais. 2. execução de penas alternativas. 3. reinserção social. 4. reincidência.. I. Título.

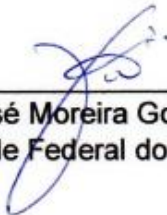
FRANCISCO CLÁVIO SARAIVA NUNES

PENA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE OU A ENTIDADES PÚBLICAS COMO POLÍTICA CRIMINAL DE REINserÇÃO SOCIAL: ESTUDO REALIZADO NA VARA DE EXECUÇÃO DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS DE FORTALEZA/CE

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 20/12/2022

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Flávio José Moreira Gonçalves (Orientador)
Universidade Federal do Ceará – UFC



Prof. Dr. César Oliveira de Barros Leal
Instituto Brasileiro de Direitos Humanos

Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota
Universidade Federal do Ceará - UFC



Documento assinado digitalmente

FRANCISCO HORACIO DA SILVA FROTA

Data: 07/02/2023 11:10:28-0300

Verifique em <https://verificador.iti.br>

A Deus, por sua misericórdia e amor. Ao meu pai, Raimundo Nonato Nunes (*in memoriam*). A minha mãe, Maria Climar Saraiva Nunes, pelo amor, dedicação e ensinamentos

AGRADECIMENTOS

A Deus, por sua misericórdia e amor.

Ao meu pai, Raimundo Nonato Nunes (*in memoriam*).

A minha mãe, Maria Climar Saraiva Nunes, pelo amor, dedicação e ensinamentos.

A minha esposa Sheila Bizarria Rego Nunes e minhas filhas Aryanne Rego Nunes e Aryadna Rego Nunes, pelo amor, pela força e pela compreensão que me dispensaram pelas horas de convívio que lhes furtei.

Aos amigos e colegas de turma do Curso de Mestrado e do Tribunal de Justiça do Ceará.

Em especial, ao Professor Dr. Flávio José Moreira Gonçalves, pelas lições, orientações e apoio.

Aos magistrados Francisco Carlos de Lima (*in memoriam*), Aristófanés Vieira Coutinho Júnior (*in memoriam*), Francisco Luciano Lima Rodrigues e Marlúcia de Araújo Bezerra, pela amizade e ensinamentos, bem como aos demais colaboradores, pela atenção e apoio.

“Quando o Direito ignora a realidade, a realidade se vinga, ignorando o Direito.”

(GEORGES RIPERT)

“Há muitas pessoas vivendo numa prisão imaginária, são os prisioneiros de suas próprias mentes, ali jogados pelas limitações impostas a si mesmas, aceitando a pobreza e a derrota.”

(ANDREW CARNEGIE)

RESUMO

A pena de prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas, apesar de ainda ser uma realidade em elaboração, vem se notabilizando como instrumento jurídico de política pública criminal de reinserção social de pessoas envolvidas em crimes de baixa ou média gravidade. Esse fenômeno decorre da atual conjuntura do Estado brasileiro, sedimentado sob o contratualismo de Rousseau e sufocado diuturnamente pelo desrespeito ao pacto social, com o incremento desenfreado da violência. Este conforma um aspecto de segurança pública que, à extensão da história, teve tratamento penalógico gradualmente suavizado. De um início de flagelo pelas penas cruéis e desumanas, evolui-se para a pena de prisão, até se alcançar os castigos alternativos, como último e atual estágio do repositório penal normativo, tudo dentro de um processo lamentavelmente marcado pela ineficiência das sanções quanto ao cumprimento da finalidade ressocializadora da pena. As punições alternativas surgem como um gênero a inaugurar uma perspectiva para se conseguir obter os resultados, em regra, não logrados pela fracassada pena de prisão. Dentre as espécies desse gênero, destaca-se a prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas (PSC), que, com rótulo e conteúdo de política pública, observa todo um ciclo de formação, inclusive com interessante aplicação prática no *locus* desta pesquisa, no caso, na Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas (VEPMA). Esta pesquisa acadêmica *stricto sensu* trabalha, como eixo central, com farta bibliografia e, como procura de campo, com a recolha de dados processuais e executórios impostos aos sentenciados, quando se aferiu, dentro de um espaço de amostragem, o índice de êxito da PSC, bem como remansaram identificados pontos merecedores de maior atenção. Após o apanhado geral, com a avaliação de variáveis e cruzamentos diversos de informações, como sexo biológico, idade, estado civil, profissão e crime cometido, aporta-se à resposta ao problema proposto, mediante aferição de taxa de reinserção social e reincidência. obtida mediante aplicação da pena de prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas.

Palavras-chave: Políticas criminais: execução de penas alternativas, reinserção social e reincidência.

ABSTRACT

The community service penalty, despite still being a reality in construction, has been gaining notoriety as a legal instrument of criminal public policy for the social reintegration of people involved in non-violent infractions or misdemeanors. This phenomenon elapses from the Brazilian State's current situation, sedimented under Rousseau's contractualism and day after day suffocated by disrespect for the social pact, with the accelerated growth of violence. A public security issue that, throughout history, had gradually softened penology treatment. From the beginning of the scourge of cruel and inhumane punishment, it evolves to imprisonment, until reaching alternative sanctions, as the last and current stage of the normative penal application, all within a process regrettably marked by the inefficiency of sanctions in terms of fulfillment of the resocializing purpose of the sentence. Alternative sentences emerge as a sort of sentence that inaugurates a perspective to obtain the results, as a rule, not archived by the failed prison sentence. Among the species of this kind, the community service penalty stands out, with a public policy label and content, observes a whole cycle of training, including interesting practical application in the locus of this research, in this case, in the "Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas" (VEPMA). The research *stricto sensu* works, as a central axis, with rich bibliography on the subject and, as a field research, with the collection of procedural and enforceable data imposed by the convicts, as well as identifying points worthy of greater attention. After the general overview, with the evaluation of variables and crossed information, such as biological sex, age, marital status, profession and crime committed, the answer to the proposed problem is arrived at by measuring the social reintegration and recidivism obtained through the imposition of community service penalty.

Keywords: Criminal policies: enforcement of alternative sentencing, social reintegration and recidivism.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CANCUN	Consulta de Antecedentes Criminais Unificada
CEAPA's	Centrais de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas
CEJA	Centro de Educação de Jovens e Adultos
CENAPA	Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONAPA	Comissão Nacional de Penas e Medidas Alternativas
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
LEP	Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984)
LFS	Limitação de Fim de Semana
OAB	Ordem do Advogados do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
PRD	Penas Restritivas de Direitos
PSC	Pena de Prestação de Serviço à Comunidade ou a entidades públicas
SAJ	Sistema de Automação da Justiça
VEPMA	Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas (Comarca de Fortaleza/CE)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	CONTRATO SOCIAL E CRIMINALIDADE: O SISTEMA PUNITIVO NO CONTEXTO HISTÓRICO	17
2.1	A consolidação do contratualismo e o avanço da criminalidade	17
2.2	Dicotomia crime-pena	22
2.3	Teoria funcional da pena	25
2.3.1	Teoria absoluta ou retributiva.....	26
2.3.2	Teoria relativa, utilitária ou preventiva.....	29
2.3.3	Teoria mista, eclética ou unificadora.....	33
2.4	Surgimento da pena de prisão	35
2.5	Reinserção social e vocábulos afins – os desafios objetivistas da pena	40
2.6	O fracasso da meta ressocializadora da pena de prisão no curso da história	44
2.7	Breve história do Direito penal no Brasil: surgimento da pena de prisão	50
2.8	Pena de prisão no Brasil – a ressocialização como meta e o fracasso como realidade	52
3	PENA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE OU A ENTIDADES PÚBLICAS (PSC)	59
3.1	Conceito e topografia legislativa	59
3.2	Aspectos gerais	60
3.3	Origem e antecedentes históricos	62
3.4	PSC no Direito comparado	64
3.5	Origem no Direito brasileiro	69
3.6	Outras espécies de penas alternativas	72
3.6.1	Prestação pecuniária.....	72
3.6.2	Perda de bens e valores.....	74
3.6.3	Interdição temporária de direitos.....	75
3.6.4	Limitação de fim de semana.....	76
3.6.5	Multa substitutiva.....	76
3.6.6	Prestação inominada ou prestação de outra natureza.....	77
3.7	Dinâmica legislativa das penas alternativas no Brasil	78

4	POLÍTICAS PÚBLICAS DE REINserÇÃO SOCIAL DO APENADO POR INTERMÉDIO DAS PENAS ALTERNATIVAS.....	84
4.1	Política nacional de penas e medidas alternativas.....	84
4.2	Ciclo da política pública.....	88
4.2.1	Identificação do problema.....	92
4.2.2	Formação de agenda.....	92
4.2.3	Formulação de opções.....	93
4.2.4	Tomada de decisão.....	94
4.2.5	Implementação.....	95
4.2.6	Avaliação.....	95
4.2.7	Extinção.....	97
4.3	Compreensão das penas alternativas como ciclo da política pública.....	98
4.4	Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas de Fortaleza/CE.....	104
4.4.1	Estrutura e composição.....	105
4.4.2	Programas e ações desenvolvidos.....	106
4.4.3	Rito executório da PSC na VEPMA.....	108
5	A PSC NA VEPMA TRADUZIDA EM NÚMEROS.....	111
5.1	Quantitativo de processos pesquisados, separados pelo sexo biológico.....	111
5.2	Reincidência x sexo biológico.....	112
5.3	Reincidência e faixa etária.....	112
5.4	Reincidência e estado civil.....	113
5.5	Reincidência e profissão ou ocupação laboral.....	113
5.6	Reincidência e espécie de crime praticado pelo sentenciado.....	114
5.7	Análise das informações.....	115
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	121
	REFERÊNCIAS.....	125

1 INTRODUÇÃO

Em 1994, Técio, um jovem de 23 anos de idade, já casado e pai de uma menina de dois anos, era estoquista de uma famosa loja de roupas de Fortaleza. Em dado período daquele ano, passando por momentânea crise financeira, o rapaz passou a subtrair camisas sociais da empresa, o que perdurou por algumas semanas, quando, então, foi preso em flagrante. Processado criminalmente por apropriação indébita, o jovem rapaz terminou por ser condenado à pena de dois anos e quatro meses de reclusão.

Mesmo com imposição do regime mais brando de cumprimento de pena – regime aberto – Técio conheceu as mazelas do cárcere, pois, cumprindo as regras daquele regime e disposto a se reabilitar, trabalhava durante o dia e se recolhia ao cárcere no turno da noite, o suficiente para que, em pouco tempo, se envolvesse com tráfico de drogas dentro da cadeia. Abandonou, então, uma vida ordeira, eliminando qualquer chance de reabilitação, passando a viver no submundo do crime, reincidindo na criminalidade, retornando à prisão de tempos em tempos e por extensos períodos, deixando esposa e filha em desamparo.

A situação narrada traz uma realidade testemunhada pelo subscritor deste trabalho, quando de seus primeiros anos em que começara sua trajetória profissional no Fórum Clóvis Beviláqua. Excluindo-se o nome do personagem (Técio), toda a narrativa trata de um fato real e bastante emblemático do que venha a ser a submissão do ser humano às mazelas do cárcere, sem que lhe seja ofertada uma via alternativa de punição, longe do encarceramento.

A influência do convívio na prisão com veteranos na vida criminosa revela-se, por vezes, como um indutor da reincidência criminal, obstando a possibilidade de recuperação daquele sujeito que, episodicamente, se envolve na prática de um delito de menor ofensividade. Há, pois, uma necessidade de, na medida do razoavelmente possível, evitar o confinamento de pessoas como medida única de reprimenda penal.

Embora o exemplo utilizado remonte de longas datas, fatos deste *jaez* sempre estiveram presentes no cotidiano profissional do subscritor deste trabalho, o que frequentemente lhe golpeava a consciência, lhe atormentava os pensamentos e lhe gerava muita inquietação e questionamentos.

Decerto, não há como negar que nos tempos hodiernos há uma concepção mais firme e transparente acerca dos males do cárcere, que se faz acompanhar pela expansão do cabimento legal das penas alternativas. Contudo, ainda há muita resistência à sua aplicação, muitas críticas do senso comum, certa inquietação da comunidade jurídica e muito a se palmilhar na busca de medidas punitivas menos evasivas e mais eficazes no trato da reintegração social do apenado.

A tão almejada ressocialização daquele que é submetido à sanção penal, seja de que natureza for, sempre perpez um grande desafio do Poder Público, sobretudo desde quando a pena passou a gozar de uma visão mais humanizada e pedagógica. A natureza da pena imposta exerce, portanto, sem dúvida, importante papel nessa perspectiva.

O problema a ser explorado está situado no nível de eficiência da pena de prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas (PSC), no cumprimento da função preventiva, levada a efeito mediante o objetivo geral de investigar a reinserção social, desde a redução dos níveis de reincidência, emergindo, nesse contexto, o intento de desnudar o quanto tal penalidade logra obter de sucesso na tarefa de recuperar socialmente a pessoa submetida a castigos dessa natureza.

A pesquisa obedece ao desenho metodológico qualitativo-quantitativo, com leitura e análise de farta bibliografia e documentos e, mais adiante, em procedimento de campo, realizado em Unidade Judiciária específica, com apanhado, exame e conclusão sobre dados coletados diretamente dos sistemas eletrônicos que registram a movimentação dos processos judiciais no âmbito da Comarca de Fortaleza/CE.

Trabalhando com as categorias de políticas criminais, execução de penas alternativas, reinserção social e reincidência, nossa empreitada científica se divide em seis seções, iniciando com a Introdução e rematando com as Considerações Finais, constituindo a segunda delas a abordagem respeitante ao fenômeno da formação da sociedade moderna, edificada sobre o alicerce da Teoria Contratualista de J.J. Rousseau, que, no decorrer da história, é objeto de abalos pelo descomunal crescimento da criminalidade.

É no dito segmento – o segundo – que traçamos as linhas de interseção dos primórdios do Estado moderno e o problema da criminalidade que avança *pro rata temporis*. Nele cuidamos dos aspectos teóricos da bipartição crime-pena, com visão especial sobre as funções da pena, ultimando com a contextualização do surgimento e do fracasso da pena de prisão, justamente por naufragar na sua função preventiva, como modelo funcional ressocializador.

No módulo seguinte, nossos esforços se concentraram em demonstrar o arcabouço teórico da PSC, desde conceito, requisitos de admissibilidade e aspectos gerais e outras espécies de penas alternativas. Nesse comenos, são conhecidos a origem e os antecedentes históricos dessa modalidade de sanção penal, inclusive com uma breve incursão sobre o Direito comparado, abordando países de culturas *Common law* e *Civil law*, sequenciando-se com um estudo sobre a origem desse instituto jurídico, muito ligado, em verdade, às mudanças de paradigmas na contextura mundial como consequência do intenso movimento de direitos humanos nos períodos pós-guerra.

Mais adiante, a perspectiva das penas alternativas como políticas públicas de reinserção social do sentenciado transporta a tônica da terceira seção, com um sucinto ensaio do que é desenvolvido nos planos nacional e local. A Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CENAPA) e o Conselho Nacional de Justiça evidenciam-se como órgãos de fomento de políticas públicas dessa espécie, um vinculado ao Ministério da Justiça e o outro ao Poder Judiciário, com a edição de normativos e práticas diversos, que visam a difundir a cultura do desencarceramento.

Ainda na parte de que ora cuidamos, há o objetivo de aportar a compreensão sobre como funciona o ciclo de políticas públicas aplicado a penas alternativas, em suas diversas fases, com a peculiaridade de que se trata de um ciclo com participação plurissubjetiva, envolvendo diversos atores e múltiplas esferas de poder. Nessa subdivisão textual, foi, ainda, dada a conhecer a Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas da Comarca de Fortaleza/CE (VEPMA), com sua estrutura diferenciada e sua composição multidisciplinar, seus programas mais importantes e suas ações mais faustosas na concepção das penas alternativas.

Após as incursões de ordem teórica, o trabalho mergulha na quinta seção, que se concentra em levantamento de dados por intermédio de pesquisa de campo, realizada junto à VEPMA. É naquele recinto, físico e virtual, que a PSC, como objeto deste experimento, recebe especial análise e tratamento, desde o exame de processos judiciais de execução com reprimenda dessa espécie, perpassando a visão sobre nuances do perfil social do apenado, até a verificação do índice de não reincidência dessas pessoas.

No que tange ao último exame – taxa de não reincidência, anterior às Considerações Finais, a sexta seção – está situada a lacuna do estado d'arte, porquanto não foi encontrado, nas diversas pesquisas realizadas, qualquer trabalho que traga, no recorte espacial da Comarca de Fortaleza, um apanhado estatístico sobre o quantitativo de pessoas submetidas a penas alternativas que (não) voltaram a delinquir.

Com a perspectiva direcionada para esse vazío científico, tivemos, alfim, a pretensão de levantar dados e estabelecer indicadores que possibilitem de modo direto e tangível a aferição de resultados obtidos pela PSC como veículo jurídico-social de reintegração comunitária.

Com amparo no quantitativo de feitos judiciais analisados, a nós é fornecido um panorama percentual sobre incidência e reincidência criminal, sob variados aspectos dos sentenciados, a envolver homens e mulheres, faixa etária, estado civil, profissão e espécie de delito cometido pelo sentenciado.

O resultado das análises demonstra que a PSC tem, sim, êxito na função de reinserção social. O comparativo com dados estatísticos nacionais, entretanto, relacionados à reincidência

geral, envolvendo toda e qualquer espécie de crimes e penas, revela que existe muito ainda a se avançar e, mais que isso, impõe-se trilhar um caminho orquestrado com outras políticas públicas, sobretudo ações positivas do Estado e da sociedade civil organizada, a fim de que se tenha um novo horizonte sobre a efetiva recuperação do apenado.

2 CONTRATO SOCIAL E CRIMINALIDADE: O SISTEMA PUNITIVO NO CONTEXTO HISTÓRICO

2.1 A consolidação do contratualismo e o avanço da criminalidade

O bípede pensante é um ser gregário por natureza, exigindo-se dele, por isso mesmo, um comportamento condizente com o respeito mútuo a valores minimamente necessários ao sadio convívio com seus iguais. Para isso, deve existir um complexo de normas disciplinadoras que estabeleçam regras indispensáveis para assegurar a paz e a tranquilidade dessa interação em sociedade.

Essa perspectiva do “bem viver”, a entrelaçar as relações societárias entre os seres humanos transporta, à extensão histórica, inúmeras ideias acerca de práticas que possibilitem a obtenção desse ideário de compatibilizar a evolução da instituição coletiva, com o propósito de se lograr a satisfação da pessoa na qualidade de membro dessa engrenagem social.

Nessa amálgama de ideias, teorias e aspirações, impõe-se, em síntese, mergulhar superficialmente no célebre pacto social concebido, do século XVI ao XVII, pela memorável teoria de Rousseau¹, que se destaca pelo espírito comunitário de renúncia à individualidade em benefício de uma coletividade, engendrada em uma sociedade política, sob a regência de leis livremente perfilhadas por todos.

Essa sociedade tutelada por Jean-Jacques Rousseau tem pilares em um ato volitivo com traços de universalidade e invariabilidade, organizada e sustentada por uma gama de deveres mútuos sob o influxo da prevalência da vontade geral (ROUSSEAU, 1999, p.34).

Antes de prosseguir, é preciso, por dever de lealdade intelectual, conferir os devidos créditos aos pensadores Thomas Hobbes e John Locke, igualmente contratualistas, que contribuíram sobremaneira com a gênese e o desenvolvimento dessa teoria. Não obstante, por compreender que o legado de Rousseau é mais sintonizado e consentâneo com a formação dos estados modernos, a análise da sobredita teoria aqui se circunscreve ao pensamento do Filósofo genebrino.

Uma pausa se mostra necessária nesse instante. O leitor talvez esteja a se questionar qual a relação entre penas alternativas e a notável teoria do genial Escritor helvético. A resposta

¹ Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) foi um filósofo social, teórico político e escritor suíço. Foi considerado um dos principais filósofos do Iluminismo e um precursor do Romantismo. Suas ideias influenciaram a Revolução Francesa. Em sua obra mais importante "O Contrato Social" desenvolveu sua concepção de que a soberania reside no povo. Disponível em <[https://www.ebiografia.com/jean_jacques_rousseau/#:~:text=Jean%2DJacques%20Rousseau%20\(1712%2D,ideias%20influenciaram%20a%20Revolu%C3%A7%C3%A3o%20Francesa](https://www.ebiografia.com/jean_jacques_rousseau/#:~:text=Jean%2DJacques%20Rousseau%20(1712%2D,ideias%20influenciaram%20a%20Revolu%C3%A7%C3%A3o%20Francesa)> Acesso em 04 mai.2022.

desliza com facilidade, certa e pontual: Toda, existe todo um vínculo de interdependência entre ambas.

As razões que justificam, entretanto, essa interseção dos antecedentes lógicos da formação da sociedade e as penas alternativas – objeto central desta investigação – não remansam como de simplório deslinde. Não se há, porém, de fugir dessa análise. Isso seria uma lacuna teórica imperdoável desta pesquisa.

Impende, portanto, desde agora, enveredar pela explicação mais didática e sintética, sendo, para isso, necessário proceder a um breve retrospecto dos fatos, lembrando que uma comunhão de vontades, como contrato que é, não se desnuda de conter cláusulas contratuais, e

Todas essas cláusulas, bem entendido, se reduzem a uma única, a saber, a alienação total de cada associado, com todos os seus direitos, em favor de toda a comunidade; porque, primeiramente, cada qual se entregando por completo e sendo a condição igual para todos, a ninguém interessa torná-la onerosa para os outros. (ROUSSEAU, 1999, p.10)

Depreende-se desse escólio que o surpreendente autodidata genebrês tutela em sua obra – a propósito, de grande influência na Revolução Francesa – exatamente a instituição de um acordo de associação entre pessoas, afastando-se qualquer ideia de submissão, suplantando, assim, a premissa até então vigente de legitimação do poder pela hereditariedade monárquica.

É com extremada ojeriza aos regimes dos reis que Rousseau rechaça vorazmente o pretense direito do mais forte, pois, tendo como viga mestra da sua doutrina as leis e o Direito, refuta veementemente o uso da força para obtenção de qualquer bem da vida, vociferando a ideia de que a força não constrói direito, e que, por isso mesmo, essa prática pela pessoa no estado natural não mais haveria de subsistir.

É que um suposto e aparente direito conquistado pela força “bruta” somente assim se mantém, enquanto outra força ainda mais potente não se projeta sobre a primeira, e assim sucessivamente. Tem-se, assim, o que ele chama de um pseudodireito, sempre refém de uma força mais acentuada e contundente que aquela empregada anteriormente. Isso, por óbvio, fomentava um estado de insegurança social (ROUSSEAU, 1999, p.42).

É justamente refutando o uso da força que J-J.R. repudia a escravidão, mas não apenas e não exatamente aquela escravidão histórica de sentido clássico, do branco que subjuga o negro, do devedor que se sujeita ao credor, do colonizador que captura e reprime o colono. Aqui se trata daquela escravidão sociopolítica, com matriz na submissão de uma pessoa a outra, sem qualquer contrapartida, aquela sujeição para apenas se manter vivo, cujo objeto de repressão está nas ideias impregnadas na sociedade monarca-feudal.

Essa subserviência a um déspota, sob um pretexto de se ter tranquilidade social e paz social, não se sustenta e nada mais reflete do que uma grande falácia, uma vez que é o próprio tirano que, com sua ambição desmedida pela propriedade privada promove guerras e conflitos. Percebe-se, aliás, que não são os conflitos entre particulares, entre uma pessoa e outra, que estimulam a desordem, mas sim os conflitos provocados pelo próprio Estado.

Essa situação de desordem, de conflitos internos e de guerras entre nações, revela a impotência de um sistema que não conseguia solver as necessidades mais basilares do povo, apondo os interesses dos soberanos acima de tudo e de todos. Não conseguia – e vejam que curioso – não consegue até hoje, porque esses eventos danosos continuam a se replicar, com a deflagração sistemática e periódica de guerras à extensão dessas três décadas que sucederam as ideias de Rousseau. Como musicalizou Cazuzza, “[...] eu vejo o futuro repetir o passado, eu vejo um museu de grandes novidades”. (CAZUZA, 1988). Ao cabo de tudo, o que se revela é a história das nações como um verdadeiro filme rebobinado.

A repulsa à escravidão pelo suposto direito obtido pela conquista, mediante impositiva e “ardilosa” lei do mais forte, traduz muito o pensamento do Teórico genebrino. Ele diz que não faz sentido ao dominado comprar sua vida ao preço da liberdade, visto que o vencedor não dispõe da vida dele (do vencido) porque ninguém detém propriedade sobre a vida de outrem (ROUSSEAU, 1999, p.12)

Com suporte nesse estado de perplexidade e completa desordem, advém a necessidade de se firmar o que Rousseau chamou de “primeiro convênio”, mediante um ato civil, que supõe uma deliberação pública, levada a efeito por todos os integrantes da sociedade.

E nesse ponto, em especial, vale um ressaltado de louvor, quando Rousseau diz que há uma grande diferença entre submeter uma multidão e reger uma sociedade (ROUSSEAU, 1999). A genialidade e sutileza dele surgem com cores vivas nessa passagem que, nada mais pretende do que descarregar sua crítica contra os pensadores que o antecederam e demonstrar, na mesma linha raciocinativa, a necessidade de se modificar o modo de agir e de pensar daquele que administra uma coletividade de pessoas.

Percebe-se, nesse excerto, que, na expressão “submeter uma multidão” há uma ideia de opressão, um traço de autoritarismo – premissas típicas do absolutismo veementemente repudiadas por J.-Jacques Rousseau. Em contrapartida, emerge da proposição “regem uma sociedade” o claro e manifesto sentido de coordenação, de nivelamento, de igualdade.

O inevitável perecimento da pessoa em se mantendo no estado natural é o propulsor para se encontrar possibilidades que evitem a autodestruição dele e, para Rousseau, a proposta

de um pacto que situa a nobreza ou a burguesia no pedestal da sociedade, não como regentes, mas como opressores, não podia nem devia mais prevalecer.

Era preciso unir forças e agir em comum acordo para a conservação do ser humano, mas inculcando-o numa esfera de igualdade de direitos. Rousseau fala, pois, em uma associação, com a finalidade de defender e proteger toda a força coletiva, as pessoas e os direitos dos associados. Assim nasce essa convenção, assim nasce, enfim, o contrato social.

Quando se fala em Direito, no contrafluxo do mesmo sistema, tem que se fazer referência a obrigações. E o pacto social proposto, com firme alicerce na lei e no Direito, traz um trecho que suscita muita curiosidade nesse particular, quando ressalta que “[...] cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto, senão a si mesmo, e permaneça tão livre como anteriormente”. (ROUSSEAU, 1999, p.9)

Transparece contraditório, no primeiro momento, admitir a correlação entre liberdade e submissão à lei. Afinal não se assoma lógico, em princípio, reputar livre aquele que a algo deve obedecer. O que pretende Rousseau, entretanto, com sua singular genialidade, é, em simples fraseado, demonstrar que se alguém obedece a leis que foram por si editadas, diretamente ou por seus representantes, é livre porque está, ao final, obedecendo somente à sua vontade.

O Filósofo iluminista multicitado exprime nessa premissa é que, se a pessoa adere ao contrato é porque concorda com aquelas regras estabelecidas e, portanto, está obedecendo somente a si mesma. É um pensamento típico da democracia, principalmente a democracia direta ou participativa, por ele tão exaltada e defendida.

Um passo à frente, chegamos aos aspectos subjetivos do pacto social, ou seja, aos sujeitos contratantes, aqueles que compõem dentro de um acordo aquele ato de encontro de vontades. Há, assim, os associados, pessoas (físicas), interligadas por um ato volitivo comum, e, por força dessa interligação, surge o segundo partícipe dessa relação contratual, que atende pelo nome de **soberano** ou **corpo do povo**, que nada mais é do que uma entidade formada pelos associados, cujo formato é equiparado, nos dias atuais, àquilo que se conhece por pessoa jurídica de Direito público, que, no presente caso, se consubstancia na figura do Estado, dotado de povo, território e governo.

Em reduzida sinopse, o modelo de organização sociopolítica proposto por J.-Jacques Rousseau está alicerçado em um ato volitivo de cada um que se associa, calcado na igualdade, à mingua da propriedade privada, regrada por leis formuladas por essas mesmas pessoas, diretamente ou por seus representantes, que, por isso mesmo, se mantêm civilmente livres.

Transpondo-se aos dias atuais e já traçando aquela interseção pretendida linhas atrás, é inegável a quebra desse contrato social nas diversas sociedades modernas. Aliás, não só

inegável como, em certa medida, natural, uma vez que não existe sociedade, por mais organizada, repressora, acolhedora ou disciplinadora que seja, capaz de evitar a sistemática ou esporádica transgressão à lei. O que difere uma sociedade de outra é em que nível de gravidade e frequência essas infrações são cometidas e que instrumentos de punição e correção se aplicam.

No caso particular do Brasil, sectário da estrutura contratualista-social – com a escolha de pessoas para dirigir os destinos da coletividade feita por outras pessoas – a realidade não difere muito. Pelo contrário, a ruptura do acordo é sistemática, seja pelos gestores (equivalente ao soberano na linguagem de Rousseau), seja pelos da massa coletiva (povo).

Essa ruptura, em linhas gerais, ocorre em diversos segmentos da vida e, potencialmente, por todos os sujeitos em ação. Por vezes, sucede pela violação da representatividade dos governantes por via da quebra de confiança que lhes foi outorgada pelo povo, quando do escrutínio eleitoral, desde o momento em que adotam políticas, tomam decisões ou editam normas manifestamente contrárias ao interesse geral.

Outras vezes, essa quebra do pacto social se dá pela prática de infrações de ordem administrativa, civil, tributária ou penal por aqueles que, dentro desse contrato, subscreveram a promessa de se submeter às leis, porque estas, em verdade, nada mais seriam do que a vontade desse mesmo povo que, contraditoriamente, incide em condutas infracionais.

Nesse instante, sob essa perspectiva de transgressão às leis, já é possível entrever a figura do Direito penal, quando, enfim, se percebe a violação episódica do contrato social de um modo bem específico, no caso, pelo cometimento de infrações de natureza penal. E, como conseqüência lógica da prática de ilícitos penais, sobrevém uma possibilidade de imposição de pena, que, de outro lado, nos dias de hoje, assume diversas espécies, como prisional, não prisional e, em algumas comunidades, até mesmo as facetas mais cruéis, como morte por enforcamento, decapitação, apedrejamento, injeção letal, fuzilamento e cadeira elétrica.

Mostra-se pontual a lição de Silva (2016, p. 21), segundo a qual, no “[...] contratualismo, estaria a origem das penas e do direito de punir. Os homens vivem em sociedade por meio de um pacto firmado por todos enquanto seres livres e racionais [...]”

Nota-se, em suma, que a natureza gregária humana exigiu a estipulação de um modelo de vida societária vinculada à liberdade assente na lei (somos livres para agir ou deixar de agir de acordo com o que prescreve a lei), caracterizando aquilo que Rousseau batiza de Contrato Social que, uma vez rompido, traz conseqüências de ordens diversas e, em especial, naquilo que interessa nesse momento, de natureza penal, com imposição de penas, dentre as quais aquela pertencente ao universo de estudo deste experimento acadêmico em senso estreito – a pena de prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas (PSC).

A realidade brasileira não esconde que o contrato social está deveras vulnerabilizado, sobretudo no âmbito da desobediência penal, com o avanço da criminalidade geometricamente progressivo.

O recrudescimento da criminalidade é responsável pelo assoberbamento da atividade policial, que não consegue realizar investigações de qualidade, pelo abarrotamento do aparelho judiciário, que se exprime deficitário na tarefa de processar os feitos de execução penal de modo satisfatório e, dentro desse mesmo ciclo, pela baixa eficácia da pena prisional, extraindo-se desse *status quo* a necessidade de se adotar mecanismos alternativos de punição.

O crime grassa em proporção descomunal, ultrajando o pacto social brasileiro que, asfixiado e atordoado, agoniza à espera de soluções idôneas e adequadas para o refreamento desse estado de desordenamento coletivo.

2.2 Dicotomia crime-pena

Em introito, despojando-nos de achismos mirabolantes ou conceitos desconexos, é importante compreender o que vem a ser crime. E, mais do que isso, aguçando um pouco mais nossa curiosidade científica, perquirir o que se conceitua como pena.

Atente-se, de início, para o fato de que o Código Penal Brasileiro não contém dispositivo de lei expreso que transporta o conceito de crime. Não obstante, o art.1º da Lei de Introdução ao Código Penal (LICP) contém um sopro conceitual, quando diz que se considera

Crime a infração penal a que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa; contravenção, a infração penal a que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente. (LICP, 1940).

O conceito de crime encontra na doutrina uma variedade de vertentes, que flutuam sobre três aspectos, no caso, material ou substancial; legal e formal ou analítico.

De acordo com **critério material ou substancial**, crime é toda ação ou omissão humana que lesa ou expõe a perigo de lesão bens jurídicos penalmente tutelados (MASSON, 2014, p. 247). Constitui uma estrutura conceitual que põe em destaque a relevância do mal produzido aos interesses e valores selecionados pelo legislador como merecedores da tutela penal, destinando-se a orientá-lo na formulação de políticas públicas.

Nas balizas do **critério legal**, crime é, em síntese, a conduta humana punível pela lei. Sob a proteção desse conceito, assente-se que a Lei Penal Brasileira, a teor do que dispõe o art.

1º da LICP, filia-se à corrente da tipologia pelo critério legal, de modo que “[...] crime é toda ação ou omissão proibida pela lei sob ameaça de pena”. (FRAGOSO, 1980).

O conceito legal, em verdade, alcança apenas a contrariedade entre o fato e a norma de Direito, descuidando de outros matizes do fenômeno criminal, como o valor ou desvalor da conduta, dos bens tutelados e das características que tangenciam o proceder delituoso.

Já o critério formal ou analítico tem fundamento nos elementos integrantes da estrutura do crime, explorados por três correntes distintas, consoante expressas à continuação.

A posição quadripartida, defensora de que o crime é o fato típico, ilícito, culpável e punível, que tem minguada aceitação, é alvo de severas críticas, sobretudo pelo ângulo de que a punibilidade não conforma elemento do crime, senão apenas e unicamente a consequência pela sua realização. Há, ainda, a posição tripartida, que exclui a punibilidade e, assim, afirma que o crime é composto pelo fato típico, pela ilicitude da conduta e pela culpabilidade do agente. Emerge, por fim, a corrente bipartida, segundo a qual o crime é fato típico e antijurídico, isto é, aquele que está descrito na lei penal como crime e se reveste de antijuridicidade.

Como o presente trabalho não se propõe a ser um manual de Direito Penal, não cabe pormenorizar cada corrente conceitual da teoria analítica, mostrando-se suficiente, aqui, apenas realçar que a tese da bipartição é a mais aceita na doutrina e na jurisprudência pátrias, bem como explicar, rapidamente, em que consistem seus elementos estruturais.

Para isso, recorramos às lições de Mirabete (1993, p. 94)

Fato típico é o comportamento humano (positivo ou negativo) que provoca, em regra, um resultado, e é previsto como infração penal (...) Fato antijurídico é aquele que contraria o ordenamento jurídico. No Direito Penal, a antijuridicidade é a relação de contrariedade entre o fato típico praticado e o ordenamento jurídico.

Exemplo elucidativo é a conduta, dolosa ou culposa, que resulta na morte de outrem, caso em que o fato é típico, mas não será antijurídico se o autor da conduta tiver agido de acordo com quaisquer das excludentes da ilicitude, no caso, estado de necessidade, legítima defesa, estrito cumprimento do dever legal ou exercício regular de um direito.

Em sendo assim, realizado pelo sujeito o fato típico, despojado de qualquer excludente da antijuridicidade, nasce para o Estado o *jus puniendi* que, no caso das organizações estatais regidas pelos preceitos do Estado Democrático de Direito, perfectibiliza-se mediante o devido processo legal, e, ao final desse procedimento, uma vez demonstradas a autoria e a materialidade delitivas, por via de prova coligida mediante contraditório e ampla defesa, chancela-se a possibilidade de aplicação da pena correspondente.

Empós essa breve viagem sobre o conceito de crime e um rápido passar de olhos sobre sua infraestrutura, vale realçar, por oportuno, nesse contexto binominal crime-pena, a simetria que deve existir entre crime previsto em lei e a correspondente pena nela abstratamente cominada e, partindo-se para a concretude da norma penal, para cada delito efetivamente cometido exsurge uma sanção penal concretamente aplicada pelo Estado-juiz.

Chega-se, com efeito, à necessidade de se compreender o que vem a ser a pena, seu conceito, sua estrutura, sua composição.

A palavra **pena** deriva do latim *poena* e do grego *poiné*, e tem o significado de infligção de dor física ou moral que se impõe ao transgressor de uma lei (GRECO, 2011). Para além dos significados extraídos da origem do vocábulo, o conceito de pena evoluiu *pro rata temporis* para abarcar muito mais do que simples imposição de castigo.

Nesse sentido, vale relembrar a singular lição de Soler (1970, p. 342), que recopila a matéria ao asseverar que

A pena é uma sanção aflitiva imposta pelo Estado, através da ação penal, ao autor de uma infração penal (crime), como retribuição de seu ato ilícito, consistente na diminuição de um bem jurídico e cujo fim é evitar novos delitos.

Apesar de vetusto, contabilizando mais de 50 (cinquenta) anos, o conceito do escritor portenho, tem alcance e fisionomia bem atuais, dele se retirando os vetores “retribuir” da corrente funcional retributiva da pena e “evitar”, próprio da teoria preventiva desta, conforme se verá mais adiante com maior entrega investigativa.

A consolidação dessa ideia dicotômica entre crime e pena, entretanto, não se fez com rapidez e sem sofreguidão. Houve, em verdade, um longo percurso, a partir de um consórcio de várias ciências. A História, a Antropologia, a Sociologia, a Criminologia, dentre tantas outras, exerceram importante papel nesse caminhar, até se alcançar as fórmulas prontas (mas não acabadas) que se tem na atualidade.

A roda do tempo encarrega-se de lembrar que o envolvimento com delitos sempre circundou os agrupamentos de pessoas, como fenômeno social a se pulverizar pelas mãos dos homens, pelos motivos mais diversos que se imaginem. Aos adeptos do criacionismo², vale recordar que o registro histórico mais remoto de crime vem das escrituras bíblicas, quando o

² O criacionismo se baseia nos livros sagrados das religiões monoteístas: como a Torah (judaísmo), a Bíblia (cristianismo) e o Corão (islamismo). Defende o argumento de que a vida e o Universo foram criados por um ser sobrenatural, um Deus onipotente e benevolente. Disponível em < <https://www.diferenca.com/criacionismo-e-evolucionismo/>>. Acesso em 18 abr.2022

Velho Testamento narra o episódio entre Abel e Caim, como o primeiro homicídio de que se tem notícia na história da Humanidade.³

No enredo bíblico, de modo surpreendente, um agrupamento de apenas quatro pessoas - Adão, Eva, Caim e Abel - já se tornou suficiente para desencadear o crime. E isso, mesmo no estágio societário muito longe de se acobertar pelo manto do pacto social, com amparo no qual é que se deve compreender com maior clareza o papel da lei contrapondo-se à crescente criminalidade que começa a grassar entre os povos dos séculos XIV e XV.

É nessas circunstâncias que após as penas cruéis e desumanas surge a pena de prisão e se passa a estudar com maior afoite as finalidades da pena, compreendidas, inicialmente, com a simplória e perversa missão de vingança, e sublimadas, posteriormente, à condição de instrumento encarregado de reeducar o delinquente.

A propagação dos discursos de ressocialização pela pena de prisão não se reflete em resultados práticos. O que se teoriza destoa do que efetivamente ocorre por detrás dos arames farpados da história. O resultado é que, na segunda metade do séc. XIX, a prisão mergulhou cada vez mais no fosso da ineficiência como modelo punitivo. A história passou a testemunhar a derrocada da pena de encarceramento, ao passo em que a realidade brasileira, em nada diferente do resto do Mundo, prosseguiu no mesmo malsucedido pragmatismo do fracasso.

Surgem, portanto, as novas modalidades de punir, na contextura de um movimento de humanização das penas. Eis, assim, um brevíssimo resumo dessa dicotomia crime-pena, com seus diversos matizes, que serão explorados detalhadamente nas seções seguintes.

2.3 Teoria funcional da pena

O avanço da criminalidade trouxe a instituição de penas capazes de assumir diversas feições sob o aspecto funcional ou finalístico. Por isso, é de alteada importância a compreensão sobre a que papel se prestam as penas, para que somente depois, de um modo contextualizado, se compreendam as razões ensejadoras do surgimento da pena de prisão, as causas de seu insucesso e, por conseguinte, o nascedouro de opções penais substitutivas.

³ No livro do Gênesis, precisamente no capítulo 4, consta que o drama de Caim e Abel é o primeiro assassinato entre os homens de que se tem notícia. Caim estava com o irmão Abel no campo, onde o assassinou depois de uma cena de ciúme. Tudo começou depois de uma situação que gerou ciúme, quando Deus reconheceu o presente oferecido por Abel e não deu muito valor ao que foi ofertado por Caim. Furioso, Caim acabou por se voltar contra o irmão. Disponível em <https://www.ebiografia.com/caim/#:~:text=Situado%20no%20livro%20do%20G%C3%AAAnesis,de%20uma%20cena%20de%20ci%C3%BAme.>>. Acesso em 18 abr.2022.

A finalidade ou função da pena sempre esteve no tablado das discussões entre os teóricos da Ciência penal. Carnelutti (2009, p.103), ao discorrer sobre a serventia da pena, desabafa:

Dizem, facilmente, que a pena não serve somente para a redenção do culpado, mas também para advertência de outros, que poderiam ser tentados a delinquir e por isso deve os assustar; e não é este um discurso que deva se tomar por chacota; pois ao menos deriva dele a conhecida contradição entre a função repressiva e a função preventiva da pena: o que a pena deve ser para ajudar o culpado não é o que deve ser para ajudar os outros; e não há, entre estes dois aspectos do instituto, possibilidade de conciliação.

Essa contenda encerra pontos de legitimação, fundamentação e função interventiva penal do Estado, e, por que não dizer, do próprio destino do Direito penal (MASI, 2016, p.1).

A legitimação ativa e passiva (quem deve aplicar e quem deve sofrer a pena), a fundamentação (as razões que justificam a aplicação da pena) e a função do intervencionismo penal do Estado (por que o Ente estatal atua e qual o objetivo perseguido) são aspectos que permeiam os fins da pena.

As correntes teóricas sobre os fins da pena indicam, segundo Roxin (1997, p.81), qual a missão do Direito penal. Segundo o jurista hamburguês, o Direito penal tem a serventia de proteção subsidiária de bens jurídicos e, com isso, contribui para o desenvolvimento do sujeito, e, para tanto, a pena é o recurso jurídico a ser manejado.

Nesse módulo, então, conhecemos e compreendemos as principais teorias que versam sobre os fins perseguidos pela pena, que, aliás, são os autênticos instrumentos jurídicos que dão sentido ao Direito penal. Essa procura está concentrada nas três principais correntes reconhecidamente dominantes. Primeiramente em duas delas, Retributiva e Preventiva, que, após se consorciarem, originam a terceira estudada, a chamada Teoria Eclética.

Como sumariza Dias (2004, p.32), “Toda a interminável querela à roda dos fins das penas é reconduzível a uma destas posições ou a uma das múltiplas variantes através das quais se tem tentado a sua combinação”.

Com esteio nessa propedêutica visão, prosseguimos com o exame dos sistemas supracitados.

2.3.1 Teoria absoluta ou retributiva

Desenvolvida na segunda metade do séc. XVIII, a teoria absoluta ou retributiva propugna a ideia de que a finalidade da pena é o castigo, a retribuição, o pagamento pelo mal praticado (CAMPOS, 2010, p.121)

A punição do infrator se dá pela prática do crime e representa uma contraprestação imposta pelo Estado pelo dano resultante da infração penal. Como a própria nomenclatura sugere, a retribuição é o fim único e exclusivo da penalidade aplicada.

Nesse sistema a pena é despida de qualquer caráter utilitário e se transfigura na “[...] retaliação e expiação, uma exigência absoluta de justiça, com fins aflitivos e retributivos, opondo-se a qualquer finalidade utilitária.” (MARCÃO, 2019, p.9).

Perfilam-se como defensores dessa teoria, dentre tantos, Carrara, Petrocelli, Maggiore e Bettiol - na Itália - Binding, Maurach, Wetzl e Mezger, na Alemanha, contudo, seus patronos de maior destaque são, inegavelmente, Immanuel Kant e Friedrich Hegel. O que difere, basicamente, Kant de Hegel, é o fundamento de validade da teoria. Para o Pensador de Königsberg, a fundamentação está lastreada na ética, ao passo que, *secundum sententiam* do Teórico berlinense, tem sustentáculo na ordem jurídica.

Criador da teoria da retribuição moral ou ética, Immanuel Kant (2013, p. 28) trabalha com a ideia de que a lei penal é um imperativo categórico, que “[...] é ou uma lei de comando ou uma lei de proibição, conforme o cumprimento ou a omissão sejam representados como dever”.

O Filósofo prussiano compreende que o ser humano, por sua ínsita natureza, é dotado de vontade e liberdade, e, com esteio no seu livre arbítrio, opta entre respeitar ou violar a norma penal. Quando o sujeito se conduz pelo caminho da perversão e afronta as leis penais, deve ele arcar com as consequências. E, nesse caminhar, a pena funciona como uma compensação, uma retribuição ética pela conduta infracional praticada.

Essa penalidade suscitada pela teoria kantiana é totalmente despojada de finalidade social, porque pretende bastar-se em si mesma, retraindo-se e limitando-se endogenamente na pessoa do apenado, embora irradie efeitos secundários positivos, muito mais psicológicos, inerentes à garantia da convivência harmônica entre os humanos.

Mesmo sem se preocupar com possíveis efeitos deletérios da punição sobre o apenado, havemos de realçar que a teoria de Kant tem um cuidado especial com a proporcionalidade entre a pena e o delito. É, pois, segundo seus postulados, necessário que se observe um equilíbrio entre a gravidade do crime e a pena efetivamente aplicada.

In alia manu, a conceição retributiva de Hegel, mesmo apoiada nos pilares do mesmo princípio de realizar a justiça despida de qualquer finalidade utilitária, tem fundamento de validade que se distancia de Kant, porquanto não se funda na premissa de pena como uma consequência de desvalor moral da norma.

Nesse jogo de ideias, Hegel abstrai-se do alicerce ético, para se apoiar na ordem jurídica, e sua tese resume-se na conhecida frase: “A pena é a negação da negação do Direito”

(BITTENCOURT, 2017, p.95). Isso porque o delito é a negação do Direito, com ele se confrontando.

O professor Gomes (2008, p.71, *Apud* SILVA, 2016) assim explica:

Para a concepção Hegeliana, a pena atende a uma exigência da razão, é uma necessidade lógica, explicada por um processo dialético intrínseco à própria ideia de direito: o delito representa uma violência ao direito, que é anulada por uma violência posterior, a pena.

Em síntese, Kant e Hegel, conquanto diverjam sobre os fundamentos, convergem sobre a premissa maior de que o autor do crime deve ter castigo infligido apenas por ter infringido as normas penais, sem considerar qualquer utilidade da pena para o sentenciado e a sociedade, abstraindo-se, por completo, de qualquer finalidade preventiva. Há entre eles dissenso sobre o caminho a ser percorrido, mas consenso a respeito do ponto de chegada.

O que se denota da teoria absoluta ou retributiva, sob quaisquer de seus fundamentos, é a propugnação de uma desforra, uma vindita, uma pura e simples vingança como meio de castigar o delincente pela inobservância da ordem penal. As concepções de Kant e Hegel, em síntese, encerram um aspecto de devolução de um mal por outro mal, sob um espectro ancestral da Lei do Talião.⁴

É inegável que esses modos de pensar e de agir revelam a percepção coletiva do que vem a ser uma punição justa e adequada, enraizada, intuitivamente, no sentimento de revolta e indignação da coletividade contra aquele que investiu criminosamente contra seus semelhantes, algo até natural no senso comum e visto com inquietação pelos estudiosos, como Ferrajoli, pois já apontava que “[...] a história do Direito Penal e da pena pode ser contada como a história de uma larga luta contra a vingança”. (1995, p. 38).

O trânsito do tempo cauteriza, gradualmente, esse sentimento de revolta e vingança. Em matéria de mecanismos punitivos, a “paixão” cede lugar à “razão”, mas não em escala que se considere satisfatória para uma mudança definitiva de paradigma.

É que, nos tempos atuais, no fulgor do século XXI, mesmo com a luminância dos direitos humanos, muitas vezes ainda enaltecem a vingança como vertente única e exclusiva a justificar a existência e a imposição da pena, e isso, mesmo após a proliferação de valores e princípios éticos e jurídicos que alçam a dignidade humana ao estatuto do Direito constitucional.

⁴ Lei de Talião ou Pena de Talião consiste na compensação ou reciprocidade do crime cometido por uma pena equivalente, por exemplo, punir um assassinato matando o assassino. Pela Lei de Talião, o criminoso deve ser punido de maneira equivalente à falta que ele praticou. Disponível em < <https://studhistoria.com.br/qq-isso/lei-de-taliao/> > Acesso em 04 mai.2022

Defeituosa em diversos aspectos, a teoria absoluta ou retributiva é escopo de sofrer inúmeras críticas. Dentre algumas, diz-se que

É impossível eliminar o mal do delito com o mal da pena, considerando que o retribucionismo nunca é proporcional ao dano causado pelo mesmo; que apenas pune o delito praticado, mas nunca previne para que ele não volte a acontecer. Sendo baseada na retribuição do mal pelo mal era voltada ao passado. (CAMPOS, 2010, p.123).

A propósito, como destacado e ferrenho crítico à teoria retributiva, Roxin (2008, 14-5) por ela nutre enorme desprezo, chamando-a, inclusive, de teoria da expiação, “[...] porque deixa sem esclarecer os pressupostos da punibilidade, porque não estão comprovados seus fundamentos, e porque, como conhecimento de fé irracional, além de impugnável, não é vinculante”. (*Apud* BITTENCOURT, 2017, p.100)

Assinale-se que a teoria absoluta, malgrado sua essência desvirtuada de aspectos mais humanistas, teve o mérito de introduzir a ideia de proporcionalidade entre crime e punição, o que, sem dúvida, é um significativo legado que até hoje se preserva, em geral, na ordem jurídica universal.

Não obstante sua importância como marco histórico e conquanto sua relevância feita elemento precursor dessa proporcionalidade entre crime e pena, tropeça na falta de visão de futuro – para o apenado e a sociedade – na medida em que relega ao esquecimento o processo de reabilitação do infrator. É nessa circunstância de incompletude que entra em cena a teoria relativa ou utilitária.

2.3.2 Teoria relativa, utilitária ou preventiva

A sanção penal, como resposta estatal que se impõe contra pessoas que ofendem a norma jurídica penal, exerce (ou pelo menos deveria exercer), importante papel na sociedade em seus mais diversos e multifacetados aspectos, e não, a despeito do que alguns são passíveis de imaginar, apenas no estrito campo do Direito penal.

Nos primórdios, a pena tinha apenas a feição de um instrumento de coerção utilizado pelo Direito penal para resguardo dos bens, valores e interesses mais relevantes da coletividade. (REZENDE, 2016, p.5). A preocupação era única e exclusivamente com pontos de proteção ao Estado e à Sociedade, não existindo um olhar sobre a pessoa do condenado. Imperava, portanto, a famigerada teoria retributiva.

A inquietação sobre a finalidade da pena sempre esteve na obra de Beccaria, transportando reflexões de suma importância, ao realçar que “[...] a finalidade das penalidades

não é torturar e afligir um ser sensível, nem desfazer um crime que já está praticado”. (2000, p.49)

Na esteira do pensamento do iluminista milanês aduz-se os primórdios de uma virada de chave quanto à finalidade das penas. Entremostra-se, de início, que, como resposta estatal à ruptura episódica do contrato social pelo infrator da lei penal, não se deve sublimar a ideia de vingança (teoria retributiva). Não é papel do Estado vingar-se daqueles que “ousam” agir em desconformidade com as regras estabelecidas no pacto social.

Outra premissa sugestionada por Cesare Beccaria é de que a pena não se projeta como um meio apto a recompor o passado, mas sim com vistas a evitar que práticas criminosas se repitam no futuro, próximo ou remoto. É, exatamente por esse prisma – uma mirada para o futuro – que se deve principiar nossa passagem pela chamada teoria relativa ou utilitária.

Em tal senda, essa tendência propugna a ideia de que a finalidade precípua da pena é a *prevenção* de futuros delitos, ou seja, impedir, por meio de medidas de cunho pedagógico, que o delinquente reincida em práticas delituosas, e, por conseguinte, obtenha sua reinserção na sociedade.

Sempre visionário, Beccaria (2000, p.49) já pontificava a noção de que “Os castigos têm por finalidade única obstar o culpado de tornar-se futuramente prejudicial à sociedade e afastar os seus concidadãos do caminho do crime”.

Clarificando, em singela síntese, a diferença entre as duas teorias, pode-se afirmar que, enquanto a Teoria Retributiva enxerga apenas o passado (a retribuição do mal do crime pelo mal da pena), a Teoria Utilitária trabalha com a ideia de futuro (a utilidade da pena para o futuro resguardo da paz social). Naquela o castigo é impingido porque houve transgressão, nesta a pena é imposta para que não mais se transgrida.

Nas palavras de Bittencourt (2017, p.101), “Se o castigo ao autor (*sic*) do delito se impõe, segundo a lógica das teorias absolutas, quia peccatum est, somente porque delinuiu, nas teorias relativas a pena se impõe ut ne peccetur, isto é, para que não volte a delinquir.”.

Na lúcida alocação de Campos (2010, p.129), “[...] as teorias preventivas são teorias de fim. A pena traduz-se num mal para quem a sofre. Mas, a pena tem de usar desse mal para alcançar a finalidade essencial (*precípua*) de toda a política criminal, a prevenção”.

A teoria preventiva da pena é subdividida em duas vertentes específicas, no caso, a Teoria Preventiva Geral e a Teoria Preventiva Especial. Vejamos, em suma, os aspectos principais dessas duas subteorias preventivas.

A **teoria da prevenção geral** se subdivide em **positiva** e **negativa**. Distinguindo-se de acordo com o objetivo perseguido por parte de cada uma delas.

A **prevenção geral negativa (limitadora)** “[...] ocorre quando a pena é concebida como intimidação das outras pessoas através do sofrimento que com ela se aflige ao delinquente e cujo receio as conduzirá a não cometer factos puníveis”. (GARCEZ JOSÉ *Apud* CAMPOS, 2010, p.130).

O foco da prevenção geral está na generalidade dos cidadãos, que, por meio da ameaça de pena preconizada em lei, se afastam de condutas criminosas por se verem inibidos pelo comando legal. Essa admoestação instalada no espírito dos membros da comunidade dá origem a outro nome dessa teoria, no caso, **teoria da intimidação**.

Percebe-se, portanto, um caráter pedagógico na teoria da prevenção geral negativa, de cunho geral, na medida em que tem o viés de fortalecer o discernimento jurídico dos cidadãos sobre a força da lei e sua respectiva punição.

De modo diverso, a teoria da **prevenção geral positiva (fundamentadora)** despoja-se desse propósito intimidatório. Seu objetivo é a afirmação da vigência da lei. Nesse sistema, explica Welzel (*Apud* Bittencourt, 2017, p.116), o Direito penal cumpre uma função ético-social, para a qual mais importante do que a proteção de bens jurídicos é a garantia de vigência real dos valores de ação da atitude jurídica. A proteção de bens jurídicos constitui somente uma função de prevenção negativa. A mais importante missão do Direito penal é, no entanto, de natureza ético-social.

Acrescenta Bittencourt (2017, p. 116):

Ao proscrever e castigar a violação de valores fundamentais, o direito penal expressa, da forma mais eloquente de que dispõe o Estado, a vigência de tais valores, conforme o juízo ético-social do cidadão, e fortalece sua atitude permanente de fidelidade ao direito.

Em adendo às exposições antes delineadas, e com o fim de melhor aclarar os conceitos propostos, nos modos seguintes os sintetizamos.

A teoria é preventiva porque elege como propósito primordial da pena a prevenção relativamente à prática de novos delitos. Diz-se geral porque recai sobre os cidadãos de modo linear e generalizado; será negativa quando nega a estes a impunidade para delinquir, ao lhes pôr sob ameaça de pena.

Qualifica-se, por fim, como positiva, quando demanda a supremacia da lei, mas não com amparo no seu poder de intimidação geral, mas pela inserção, na coletividade, de valores ético-sociais, isto é, o destinatário da lei a cumpra não pelo receio de pena, mas porque absorveu em sua consciência princípios morais que o direcionam a observar a norma penal. Em suma, a

negativa se impõe pelo medo da expiação. Entrementes, a positiva é inspirada na autodeterminação ética.

Em outra análise, agora sobre a teoria da prevenção especial – positiva e negativa, é assente a ideia de que, em qualquer que seja a teoria da prevenção adotada, o objetivo profilático da pena sempre existirá. Afinal, a coluna vertebral dessa doutrina se apoia no propósito de refrear a criminalidade.

Remata-se, portanto, com a ideia de que o ponto divergente entre as teorias geral e especial não é o fim perseguido (porque este é sempre o mesmo e consiste em evitar novas investidas criminosas), mas sim o sujeito receptor da pena. Na prevenção geral, o destinatário é a coletividade, ao passo que, na especial, é a pessoa determinada do delinquente.

Como leciona Bittencourt (2017, p.106), “[...] a teoria da prevenção especial procura evitar a prática do delito, mas, ao contrário da prevenção geral, dirige-se exclusivamente ao delinquente em particular, objetivando que não volte a delinquir.”

A essência negativa da prevenção especial tem fundamento de validade na carga inibitória que exerce sobre o infrator, cuja finalidade mais marcante é obstar novas contingências delituosas, através do afastamento do sujeito do convívio social.

O aspecto positivo, por sua vez, reporta-se à recuperação do indivíduo, à sua ressocialização, reeducação ou reinserção social. A readaptação do agente ao convívio social, portanto, é a meta perseguida pela teoria da prevenção especial no seu viés positivo.

Nesse caminhar, nossa pesquisa ancora-se, pela primeira vez, no seu ponto mais instigante, no caso, a possibilidade de reinserção do condenado à sociedade, calhando aqui, como uma luva, o escólio de Junqueira, segundo o qual a função da prevenção especial

Funda-se na ideia da prevenção da reincidência, atuando sobre o indivíduo apenado, embora a discussão sobre como deva ser essa atuação seja bastante acirrada. “O foco de atenção do direito penal (da pena) deixa de ser o fato criminoso para ser centralizado no homem criminoso. (2004, p.78).

A prevenção especial transporta, com efeito, como grande contribuição para o ramalho do conhecimento parcialmente ordenado do Direito – o de ordem penal - a transcendência do positivismo, transpondo-se para outros terrenos do conhecimento, como a Sociologia, a Antropologia e a Filosofia, quando alça o apenado à condição de centro dos problemas disciplinados pelo Direito penal.

Em contraposição, mostra-se defeituosa por se limitar unicamente ao aspecto preventivo, edificando uma ideia de que seu fim é unicamente a readaptação da pessoa à vida em sociedade, de modo que, se assim se admitir em sua inteireza, corre-se o sério risco de se deixar

impunes pessoas que cometeram, episodicamente, um crime apenas, ainda que grave, e, pelas condições de conduta social, personalidade, antecedentes e outras circunstâncias, não representam perigo de recidiva.

De modo a clarear a ideia, basta conjecturar em ultrapasse à teoria, e se questionar: Se a teoria preventiva visa a impedir crimes futuros e o agente criminoso, no caso concreto, não revela probabilidade, mínima que seja, de voltar a afrontar a norma penal, que sentido haveria, em se adotando tal teoria, em impor qualquer penalidade?

Elucidativo exemplo oferece Marcão (2019, p.13), *in verbis*:

O exemplo mais contundente é constituído, neste momento, pelos assassinos dos campos de concentração, alguns dos quais mataram cruelmente, por motivos sádicos, inúmeras pessoas inocentes. Tais assassinos vivem hoje, na sua maioria, discreta e socialmente integrados, não necessitando, portanto, de ressocialização alguma; nem tampouco existe da sua parte o perigo de uma reincidência ante o qual deveriam ser intimidados e protegidos. Deverão eles, então permanecer impunes?”

E não precisamos ir muito longe para se cercar de exemplos e situações que demonstram a inoperância prática da tese da prevenção especial. Imagine-se o caso do pai de família, honesto, de conduta ilibada e retidão de caráter, cumpridor de seus deveres como cidadão, com família constituída e bem estruturada que, aos 60 anos de idade, em estado de cólera ao ver sua filha ser sexualmente assediada, efetua disparos de arma de fogo contra o agressor desta.

Sem adentrar a discussão sobre possíveis figuras de excludente da antijuridicidade, é de se questionar: Esse cidadão representa perigo à sociedade? Será mesmo necessário ser submetido a uma pena (no caso de reclusão) para que seja reeducado a compreender como se vive na coletividade?

Mais uma vez se valendo do professor Marcão (2019, p.13), impossível não se pôr a refletir sobre sua assertiva de que “[...] a teoria da prevenção especial não é capaz de fornecer a necessária fundamentação da necessidade da pena para tais situações”.

2.3.3 Teoria mista, eclética ou unificadora

Não obstante o mérito da teoria preventiva, são inegáveis suas lacunas e imperfeições, de modo que se exprime necessário um *tertium genus* capaz de aglutinar as duas teorias até aqui estudadas – retributiva e preventiva – como modelo aperfeiçoado de finalidade da pena.

Enquanto a teoria retributiva falha quanto à visão de futuro em relação ao indivíduo e à sociedade, a teoria da prevenção não responde ao questionamento da sua real necessidade para pessoas totalmente socializadas; surge então a terceira via, uma simbiose entre ambas que dá origem à **teoria mista, eclética ou unificadora**.

Observa-se, em prelúdio cognitivo, que a teoria mista reúne premissas das duas correntes anteriores, compreendendo-se que a pena, por sua natureza, é retributiva, por seu aspecto inibitório por intermédio de um castigo. Traz em si, porém, uma finalidade de prevenção, por meio de políticas de ressocialização do apenado. Há, portanto, nessa teoria, um misto de sanção e reeducação.

No magistério de Mirabete (2000), “Para a teoria mista, a pena, por sua natureza, é retributiva, tem seu aspecto moral, mas sua finalidade não é simplesmente prevenção, mas um misto de educação e correção”.

Marcão (2019, p. 14), novamente, lança luzes sobre a matéria:

Sem desprezar os principais aspectos das teorias absolutas e relativas, como é intuitivo, as teorias mistas ou unificadoras buscam reunir em um conceito único os fins da pena. A doutrina unificadora defende que a retribuição e a prevenção, geral e especial, são distintos aspectos de um mesmo fenômeno que é a pena.

Em verdade, com suporte nos estudos realizados, constata-se que a teoria eclética demanda soluções unificadas, arregimentando o que há de mais lógico, coerente e eficaz nos sistemas absolutos e relativos, que se denunciam, por si, incapazes de oferecer respostas à “[...] complexidade dos fenômenos sociais que interessam ao direito penal, com consequências graves para a segurança e os direitos fundamentais do Homem” (EMÍLIO, p.217 *apud* BITTENCOURT, 2017, p.114).

Em modesta sinopse, concluímos que a corrente eclética admite o caráter retributivo da pena (a devolução do mal advindo do castigo pelo mal causado pelo crime) e a natureza preventiva (a pena servindo como desestímulo a novas investidas criminosas), de modo que a pena, a ser sempre mensurada pela régua da proporcionalidade entre o delito e a sanção, deve comportar-se nas balizas da responsabilidade penal prevista de acordo com o fato criminoso praticado, além de não se alhear quanto à necessidade de prevenção sobre futuras infrações penais.

Em memorável obra, Junqueira (2004, p. 100) discorre sobre a teoria unificadora aditiva, explicando que consiste na soma das finalidades da pena, sem orientação expressa ou implícita em norma que permita sobressair uma ou outra finalidade apontada, como determinante na aplicação da reprimenda:

A retribuição, nas mais variadas vertentes, é aceita em conjunto com as várias noções de prevenção, visto que a pena teria uma função total. A pena que serve para retribuir é a que também servirá para prevenir, e na elaboração da lei caberá ao legislador resolver se às características da sanção cominada ao fato devem prevalecer questões referentes à lesão social, à necessidade de exemplo ou ao perfil do sujeito que mais viola a norma, com índole de intimidação, o exemplo ou ainda a ideia de ressocialização.

No caso particular do Brasil, em inspeção ocular ao art. 59 do Código Penal, notamos a adoção da supracitada teoria unificadora aditiva:

Art. 59 - O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime [...]

Nas passagens vocabulares **reprovação** e **prevenção** vaza exatamente o propósito do legislador brasileiro de compatibilizar a finalidade precípua da pena de acordo com a teoria mista, sem inscrever supremacia de uma sobre a outra. Assim, o Direito penal brasileiro trabalha com a ideia da multiplicidade de função da pena, sem, contudo, pôr a punição e a prevenção em patamar de prevalência.

A distância entre o abstratamente preconizado em lei e o concretamente efetivado na prática torna quase morta e sepultada a legislação patrial. O cotidiano de nossos presídios expõe uma realidade muito diferente. Dos postulados de “reprovação pelo castigo” e “prevenção pela reeducação”, remanesce, na rotina do cárcere, apenas o primeiro e, o que mais se lamenta, com requintes de indiferença e perversidade, enquanto a chamada “reeducação” se restringe a casos bem pontuais.

2.4 Surgimento da pena de prisão

É indubitável o fato de que o estudo sobre o surgimento da pena de prisão, com suas causas e suas consequências ao largo da história, é um estágio⁵ indispensável desta pesquisa, especialmente para que seja compreendida em seus aspectos sociais, jurídicos e culturais.

O exame histórico e crítico da gênese da punição pela subtração da liberdade, assim como de qualquer objeto que se proponha a estudar, tem sobejada relevância para que se confira alicerce científico à investigação em suas múltiplas vertentes.

⁵ No contexto do trabalho, o vocábulo estágio não é utilizado como arena destinada a competições esportivas, mas no sentido figurado de fase, período.

Além disso, tal estudo, como bem se reporta Amaral (2016, p.21), serve como “[...] argumentação para políticas públicas, sociais, assistenciais e de segurança pública, além, claro, para argumentação jurídica”.

É, porém, sobradamente complicado determinar a origem da pena prisional, que, em verdade, tem gênese tão antiga quanto a própria humanidade:

Quem quer que se proponha a aprofundar-se na história da pena de prisão corre o risco de equivocar-se a cada passo. As contradições que se apresentam são dificilmente evitadas, uma vez que o campo encontra-se cheio de espinhos. Por tudo isso, não é tarefa fácil. (BITTENCOURT, 2017, p.26).

Mesmo assim, cômico das dificuldades e dos riscos, aventuramo-nos por uma breve investigação sobre a origem da pena de prisão, precipuamente, para situar o leitor quanto ao arcabouço histórico que ensejou o aparecimento das penas diversas do cárcere.

Essa lábil viagem investigativa parte de um exame histórico, organizado e sistematizado das penas no decurso dos séculos, por via do qual intento obter uma radiografia mais fidedigna dessa espécie de reprimenda. Em verdade, a história da pena de prisão repousa no argumento da própria caminhada progressiva para adoção de reprimendas penais mais humanizadas. Parece paradoxal, mas o surgimento da prisão veio arrefecer um sistema punitivo que se denunciava mais cruel e desumano do que a própria submissão ao cárcere.

Nas singelas palavras de Isabel, “A pena de prisão tem sua origem nos ideais humanistas do século XVIII, como mostra o artigo VII da Declaração dos Direitos do homem. Ela surge em substituição à pena de banimento e aos suplícios”. (REGO, 2004, p.2) O entendimento desta asserção, no entanto, exige uma retrospectiva que remonta à Idade Antiga, quando a sociedade, ainda organizada em grupos, como famílias, clãs e tribos, tinha mecanismos de defesa privada, cuja responsabilidade pela aplicação de penas era do próprio ofendido ou de seus consanguíneos, e não da sociedade, com imposição de sanções completamente dissociadas de qualquer proporcionalidade. A ideia era simplesmente a retribuição do mal pelo próprio mal e em doses totalmente discrepantes de uma justa mensuração entre um e outro, sem equivalência entre o mal cometido e a punição imposta.

Nesse panorama, à míngua de um Estado minimamente organizado como hoje se conhece e, em face da prevalência do interesse privativo da vítima, àqueles transgressores desse interesse privado era imposta pelos membros daquele agrupamento a “[...] perda da paz, que consistia na expulsão do infrator da comunidade, que perdia a proteção do grupo, e ao estranho que violasse qualquer valor individual ou coletivo era aplicada a vingança de sangue”. (TELES, 2006, p.19)

Na verbalização de Teles (2006, p. 19), a chamada “vingança de sangue” consistia na admissibilidade de castigos corporais aplicáveis contra os infratores das regras de convivência, inexistindo previsão de pena de enclausuramento, o que, em verdade, em face daquela perversa realidade, já poderia ser considerado um avanço.

Em sua célebre obra **Vigiar e Punir**, Michel Foucault oferta um relato emblemático e estarrecedor sobre a pena imposta e executada contra um parricida. Vejamos:

(...) levado e acompanhado numa carroça, nu, de camisola, carregando uma tocha de cera acesa de duas libras; (em seguida), na dita carroça, na praça de Greve, e sobre um patíbulo que aí será erguido, atenazado nos mamilos, braços, coxas e barrigas das pernas,

(...) às partes em que será atenazado se aplicarão chumbo derretido, óleo fervente, piche em fogo, cera e enxofre derretidos conjuntamente, e a seguir seu corpo será puxado e desmembrado por quatro cavalos e seus membros e corpo consumidos ao fogo (...)

Este executor, ainda que forte e robusto, teve grande dificuldade em arrancar os pedaços de carne que tirava em suas tenazes duas ou três vezes do mesmo lado ao torcer, e o que ele arrancava formava em cada parte uma chaga do tamanho de um escudo de seis libras. Depois desses suplícios, Damiens, que gritava muito sem contudo blasfemar, levantava a cabeça e se olhava; o mesmo carrasco tirou com um colher de ferro do caldeirão daquela droga fervente e a derramou fartamente sobre cada ferida. Em seguida, com cordas menores se ataram as cordas destinadas a atrelar cavalos, sendo estes atrelados a seguir a cada membro ao longo das coxas, das pernas e dos braços (...)

Os cavalos deram uma arrancada, puxando cada qual um membro em linha reta, cada cavalo segurado por um carrasco. Um quarto de hora mais tarde, a mesma cerimônia (...). (FOUCAULT, 2014, p.9/10).

Havia, ainda, na Idade Antiga, a chamada justiça divina, propagada entre os antigos por influência da religião, ao exprimir que a pena era um castigo, e quem ousasse infringir as supostas ordens divinas sofreria a condenação dos deuses. Os condenados, receosos da representação de divindade das reprimendas impostas, submetiam-se a toda sorte deletéria, “[...] por medo de que, não se submetendo à punição, aborreceriam ainda mais os deuses, recaindo o castigo da mesma forma sobre sua família ou sobre sua comunidade”. (CHIAVERINI. 2009, p.2)

A coexistência entre vingança privada e justiça divina engendrou a edição da Lei de Talião, instituto jurídico considerado para os costumes da época um grande avanço, uma elogiável inovação, sob a perspectiva de promover a proporcionalidade entre crime e pena, estabelecendo-se contra o agravo praticado pelo infrator uma sanção de gradação repressiva proporcional, segundo a máxima “sangue por sangue, olho por olho, dente por dente”.

No rol de normas que traziam penas cruéis, como morte e mutilação, não se há de esquecer da Lei das XII Tábuas, dos Códigos de Hamurabi, de Manu e de Sólon. Todos materializam vetustas codificações que cominavam penas bárbaras e desumanas, sem ainda se

cogitar numa pena de custódia, subtraindo da pessoa apenas o convívio social, desde que mantida com vida e com saúde.

Em um salto na história, aporta-se na Idade Média, período que se divide entre o Direito germânico, desde o declínio do Império Romano pela invasão dos Bárbaros, passando pelo Direito canônico, sob influência da Igreja Católica, quando as decisões eram da alçada dos tribunais eclesiásticos. E, aqui, concedamos vez a um rápido parêntese para registrar que o Direito canônico desempenhou relevante papel no processo de implementação da pena de prisão.

Não obstante, na contramão desse avanço, com início no ano de 1215, a Igreja Católica, sob o comando do Papa Inocêncio IV, retrocedeu, e passou a punir os infratores que praticavam atos atentatórios aos dogmas da Igreja com tortura e suplício, advindo, então, o nascedouro dos Tribunais do Santo Ofício e, portanto, o nascimento da própria Inquisição. Nesse momento da história, Estado e Igreja se uniram e passaram a admitir penas de morte e castigos corporais, como modalidade coercitiva de intimidação e dominação.

O Direito canônico se revestia de muito poder e suas decisões eram executadas pelos tribunais dos cidadãos. Aos poucos, porém, esse período de penas cruéis foi perdendo espaço, e a Igreja, exercendo grande influência sobre a legislação penal, contribuiu, sobremaneira, com os primeiros passos para o instituto da pena privativa de liberdade, que começou a ser aplicada “[...] aos religiosos que cometiam algum pecado. A privação da liberdade era uma oportunidade dada pela Igreja para que o pecador, no silêncio da reclusão, meditasse sobre sua culpa e se arrependesse dos seus pecados”. (CALDEIRA, 2009, p. 264).

Em pertinente explicação Leal diz que,

Tirante algumas experiências isoladas de prisões, foi a Igreja que, na Idade Média, inovou ao castigar os monges rebeldes ou infratores com o recolhimento em penitenciários, é dizer, em celas (dai o nome “prisão celular”), numa ala dos mosteiros onde, mediante recolhimento e oração, pretendia-se que se reconcilhassem com Deus. (1998, p.31).

A Igreja, portanto, lançou a primeira semente para o nascedouro de penas mais humanizadas, que consistiam na privação da liberdade do infrator, o que não foi adotado apenas para sacerdotes, mas também para os cidadãos de um modo geral. Naquele momento histórico, envolto nas mais acentuadas atrocidades praticadas, às quais se dava o nome de “pena”, o advento da privação da liberdade transfigurou-se em um avanço humanitário incomparável e por demais festejado sob os mais diversos aspectos.

Relegou-se, a partir de então, o dogma da pena como ferramenta única e meramente retributiva, e situou-se em mira, no campo da funcionalidade, a teoria mista ou eclética, que

tratava a pena com caráter de retribuição (pelo mal praticado) e de prevenção (para evitar reincidência). A prisão se vestia, portanto, com uma roupagem de melhora do sistema punitivo e assim permaneceu por longos séculos.

Continuando nessa incursão histórica, observa-se que, mais adiante, nos séculos XVI e XVII, uma crise econômica sufocou a Europa e, u como resultado das guerras religiosas, a França perde expressiva parte de suas riquezas. Em meados de 1550, quase 25% da população francesa se compunha de pobres, que sobreviviam de esmolas, da prática de roubos e cometimento de assassinatos.

O parlamento francês adotou como medida o envio dessa expressiva fatia da população às províncias, onde essas pessoas foram obrigadas a trabalhar em serviços de encanamento de esgotos, acorrentadas de duas em duas, tendo sido expulsas da cidade em 1554, pela primeira vez e, em 1561, condenadas às galés. Ao final, em 1606, foi decidido que os mendigos de Paris seriam açoitados em praça pública, marcados nas costas, a cabeça raspada e, por fim, expulsos da cidade pela segunda vez.

Esse fenômeno se espalhava e crescia por toda a Europa de modo desenfreado. E, por óbvio, a pena de morte potencialmente aplicável contra tão desmedida delinquência não se mostrava apropriada. Não se podia permitir, por mínimos deveres sociais e cristãos, o aniquilamento em massa de tantas vidas.

Havia um estado de coisas a excitar aquele panorama. A supressão de conventos e o endividamento do Estado envolto em guerras extremamente onerosas; segurança que já não mais existia e, como adverte Bitencourt, “aquele mundo espiritualmente fechado aos incrédulos, hereges e rebeldes tinha ficado para trás”. (BITTENCOURT, 2017, p.34).

Premida por tão polvorosa realidade, na segunda metade do séc. XVI, a Europa deu início a um trabalho de conscientização e concreção das penas privativas de liberdade, mediante a criação e construção de unidades prisionais para receber e corrigir os apenados. Auferiu força, a partir daí, o instituto da pena de prisão no âmbito do Velho Mundo, que se manteve por muito tempo, como medida penalógica intangível e insuscetível de alteração.

Eis, assim, a voo de pássaro, um pequeno esboço acerca do surgimento da pena de prisão, que foi, inegavelmente, um avanço, em se comparando com a crueldade das penas até então vigentes. O perpassar dos tempos, entretanto, descortina, a pouco e pouco, o desalinho dessa espécie de reprimenda com os anseios humanitários que passaram a permear a Ciência penal, sobretudo com o advento do Iluminismo, no séc. XVIII.

2.5 Reinserção social e vocábulos afins – os desafios objetivistas da pena

Em quaisquer das correntes funcionalistas da pena que adotam a prevenção como núcleo de suas finalidades, estará o ideário, quase romantizado, de reeducação, ressocialização, reintegração ou reinserção social. Aliás, constitui objetivo específico desta investigação averiguar o grau de eficácia da PSC, aferível pelo nível de reincidência dos sentenciados.

Em geral, há um uso disseminado de vários vocábulos e unidades de ideias afins, com o propósito de externalizar essa mesma ideia - dentre os quais **reeducação**, **reintegração**, **ressocialização** e **reinserção social**. Conquanto denotem signos correlatos e conteúdo semântico bem próximos, contudo, não são sinônimos, embora, por vício de linguagem ou por via de recurso linguístico, sejam, por vezes, utilizados indistintamente um pelo outro.

De início, registre-se o fato de que reeducação é o “[...] ato de educar ou de receber novamente algum tipo de instrução”⁶, ou, em outras palavras, o ato de reorientar alguém que se desviou das “normas educacionais” socialmente impostas. De logo, “[...] atenta-se que esse ato de reeducar seria alcançado com o cumprimento da pena, a qual, por seu turno, teria uma função pedagógica e correcional.” (NOGUEIRA JÚNIOR, MARQUES, 2013, p.2)

Ressalta Falconi (1998, *Apud op. cit.*) que a ideia de reeducação está atrelada ao trabalho desempenhado no cárcere, seguindo uma perspectiva de que, afeiçoado ao trabalho, o interno estará no caminho da sua reeducação e futura reinserção social. Soa redundante afirmar que a oferta de trabalho no sistema prisional é, em regra, insuficiente, por mais variados motivos, como superlotação, precariedade das condições para desenvolver as atividades, insuficiência de treinamento, carência de pessoal de apoio etc.

Já o termo **ressocialização**, no léxico do idioma português, é morfologicamente classificado como substantivo feminino, ao passo que, semanticamente, não guarda imprecisões ou polissemias, sendo singelamente definido como o ato ou efeito de ressocializar alguém.

Nessa senda, o verbo ressocializar significa “[...] socializar-se novamente; voltar a fazer parte de uma sociedade (...) Voltar a possuir um convívio social”. (**Dicionário Online de Português**).

O dicionarista Johnson, evocando Goffman (*Apud* JOHNSON, 1997, p. 345), define **ressocialização** formulada pelo Sociólogo canadiano, inclusive enverando pelo viés penalógico:

Um processo mais drástico de derrubada e reconstrução de papéis individuais e do senso, socialmente construído, de self. A doutrinação forçada de prisioneiros políticos,

⁶ **Dicionário Online de Português**. Disponível em < <https://www.dicio.com.br/reeducacao/> > Acesso em 07 set.2022

por exemplo, ou a “desprogramação” de ex-conversos a cultos religiosos, são exemplos de ressocialização, como também a tentativa de reabilitar indivíduos que organizaram grande parte de suas vidas em torno do crime ou de extenso abuso de drogas e álcool. Uma vez que a ressocialização é um processo drástico que requer grande controle sobre seus sujeitos, ela com frequência ocorre em sistemas rigidamente controlados, como prisões e hospitais.

Apropriando-se da premissa léxica de que ressocializar é socializar novamente, é intuitiva a premissa de que o que se persegue é o reposicionamento do indivíduo no convívio social. Por isso é que a unidade ideativa **ressocializar** conserva estrita pertinência com o sistema penitenciário, que, nas palavras de Julião (2020, p. 77)

Implica a ideia de que o interno volte à sociedade disposto a aceitar e seguir as normas e as regras sociais”. É por isso, realça o citado escritor, que é importante entender primeiro o que vem a ser socializar e/ou socialização para somente depois se pensar em ressocializar e/ou ressocialização.

Nessa caminhada, de acordo com Durkheim, cada um traz dentro de si referências mentais que orientam o seu ser como elemento individualizado e paralelamente como ser social. Em nossa mente, portanto, agitam-se diversos desejos ou intenções individuais, além de uma conjunção de crenças, costumes e valores, a revelar o modo de vida dos nossos semelhantes que compartilham do mesmo espaço social (JULIÃO, 2020, p.81)

Compreendido, em rápidas menções, o significado de socialização, é compreensível, por via reflexa, que ressocialização é a retomada de todo o processo, com amparo na constatação de que a pessoa se rebelou ao perfilhar uma conduta contrária às regras de sociabilidade, voltando ao *status quo ante*, em razão do que todo o processo de releitura da sua personalidade e seu modo particular de ver o mundo deve ser reavaliado e redimensionado, com o fim de que se readeque ao convívio social.

Numa perspectiva penitenciária,

O conceito de ressocialização é difuso, simplesmente porque ressocializar por meio da pena equivale a pretender conhecer um fenômeno complexo através do conhecimento de uma das pequenas parcelas que o compõem. A ressocialização na execução da pena é pressuposto paradigmático das contradições e conflitos que mantêm em tensão todo o sistema penitenciário. Por isso, quando se fala em ressocialização a partir dessa perspectiva, só se pode estabelecer princípios gerais incapazes de conformar um plano de execução ou um programa de tratamento penitenciário. A ressocialização se converte em um conceito fantasma do qual pode deduzir-se tanto a ideologia do tratamento, como fundamentar uma prática de terror. (LOURENÇO, 2017, p.2).

Igualmente sob o viés do cumprimento da pena, arremata Falconi:

O conceito do ressocializar reside no ato de “converter” o condenado que, através da execução da pena, adaptar-se-ia aos limites das normas sociais, compreendendo ter errado e convencendo-se de que, pagando pela sua falta, estaria pronto para o retorno ao convívio social. Nesse sentido, a pena teria a função de entronizar no recluso o senso moral que não possuía, a ponto de ter praticado uma conduta desajustada socialmente, aqui concebida como a infração penal. (1998, *Apud op. cit.*)

Sucedem, porém, à míngua de modalidades e condições favoráveis, que o desiderato ressocializador da pena não se efetiva, porquanto não há como se exigir ou esperar do recluso um comportamento de reflexão e autopenitência que o conduza ao engajamento com um modo sadio de viver em sociedade.

É bem verdade que, em paralelo, surge a necessidade do esforço individual do sujeito apenado, esteada em políticas públicas ofertadas pelo Estado e com apoio na colaboração da sociedade, com a sua voluntária adesão em prol da pretendida recuperação para que seja novamente socializado.

Percebe-se, pois, que a ressocialização deduz uma conduta passiva do recluso e ativa do sistema penitenciário e demais órgãos interligados à execução da pena. Como advertem Depiere e Hauser, “São heranças anacrônicas da velha criminologia positiva que tinha o condenado como um indivíduo anormal e inferior que precisava ser (re)adequado à sociedade, considerando acriticamente esta como “boa” e aquele como “mau”.” (2015, p. 2)

Em arremate, a ressocialização encerra uma relação entre o detento e o sistema prisional, enquanto a reintegração social, sobre a qual, doravante, passamos a discorrer, estabelece um vínculo entre o preso e a sociedade. A finalidade desta não está direcionada ao apenado, mas à sociedade, a quem devem ser dirigidas as políticas públicas de transformação ou readequação no que concerne à causa penitenciária.

Há três pressupostos da reintegração social, apontados por Braga (2014, p.4), portadores de traços bem distintivos que a diferenciam das ideologias “**res**”. Vejamos:

- a) o preso é visto como indivíduo normal, que se diferencia dos demais somente pelo fato de estar preso;
- b) o indivíduo é sujeito da execução penal e, portanto, deve poder manifestar sua vontade e autonomia nas atividades desenvolvidas em âmbito prisional e
- c) a sociedade é corresponsável pela “reintegração social”, pela retomada do diálogo com aqueles que estão privados da liberdade.

Compreendamos, portanto, que, enquanto a reeducação e a ressocialização têm foco no sentenciado, a reintegração social se destina à sociedade. É inegável que falta oportunidade ao egresso, muito pelo fato de ele carregar o estigma da condenação. Sem meias palavras, quando alguém é condenado ao cárcere, na maioria das vezes, não perde apenas sua liberdade, pois se vê despido, também, de sua dignidade e do respeito dos outros. A condenação moral e social é, quase sempre, um fator mais gravoso do que a própria condenação judicial.

Ensina Baratta (1990) que “[...] o conceito de reintegração social representa uma abertura de comunicação e interação entre o presídio e a sociedade. Nesse processo, tanto a sociedade quanto os presos se reconheceriam uns nos outros”. É quase instintiva a dificuldade em se efetivar esse processo, abertura, a aproximação entre presídio e sociedade, o que compromete, sobremaneira, o êxito da reintegração social.

Alcançamos, finalmente, o exame daquilo que venha a ser reinserção social. Em linhas gerais, na conceituação adotada pelo **Dicionário Eletrônico Prebiram**⁷, traduz-se no “[...] processo de integração ou reintegração na sociedade de um indivíduo, através de meios que lhe permitam perceber e seguir as regras vigentes de convivência social.”

Seguindo uma ordem lógica de aplicação, a reinserção social se constitui no último momento dessa progressiva caminhada de reingresso do sentenciado no convívio com seus semelhantes. É quando “[...] o infrator passaria por um processo de reeducação, em seguida de ressocialização, alcançaria a reintegração e, por fim, estaria apto para ser reinserido socialmente”. (NOGUEIRA JÚNIOR, MARQUES, 2013, p.4).

De acordo com o Observatório Brasileiro de Informações sobre drogas (OBID), a reinserção social está atrelada ao conceito de exclusão que, por sua vez, está relacionado ao ato de privar alguém de determinadas funções. Nesse sentido, a exclusão se caracteriza pela falta de acesso a sistemas sociais básicos, tais como família, moradia, trabalho, saúde etc., sendo necessário o processo de reinserção social com a finalidade de reconstrução das perdas e capacitação para exercer o direito à cidadania (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2012).

A etapa da reinserção social consiste na “[...] criação de condições de possibilidade para que o sujeito possa participar da sociedade, manter suas relações sociais, familiares e

⁷ Disponível em

<<https://dicionario.priberam.org/reinser%C3%A7%C3%A3o%20social#:~:text=Processo%20de%20integra%C3%A7%C3%A3o%20ou%20reintegra%C3%A7%C3%A3o,regras%20vigentes%20de%20conviv%C3%Aancia%20social>> Acesso em 13 out.2022

comunitárias, e ter garantidos seus direitos de cidadania com a máxima autonomia possível.” (SANCHES; VECCHIA. 2018, p. 3).

A reinserção social guarda em si, portanto, uma gama mais diversificada de elementos e pressupostos, envolvendo vetores próprios das fases anteriores, como a educação intramuros, alcançada pela atividade laboral de rotina, a prática de esporte, lazer e cultura, a conscientização regenerativa da pessoa, com o reconhecimento do seu erro e retorno ao *status quo ante*, além da aplicação de políticas públicas transformadoras da relação sociedade *versus* apenado.

Assim, o sentenciado somente será considerado reinserido na sociedade após cumpridas todas essas etapas, dentro de uma sistemática que envolve a si, o sistema penitenciário e a sociedade, franqueando-lhe o livre e responsável acesso à conjuntura social básica, como família, amigos, vizinhos, moradia, lazer, trabalho, saúde etc.

Desiludido em suas observações, Falconi (1998) tece críticas ao sistema vigente, sugere debates sobre a matéria, aponta o menoscabo do Poder Público, em regra desidioso na manutenção de presídios superlotados e em condições subumanas. Esta é uma situação fática que escancara a incapacidade de condicionar o preso ao convívio com seus semelhantes. (*IBIDEM*)

Reverbere-se, por fim, o fato de que muitos dos problemas e, em especial, os mais gravosos, que afetam a pena prisional, não influenciam as penas diversas da prisão, pois cumpridas fora dos muros prisionais, escoimadas das mazelas do sistema e longe dos estigmas do cárcere. Livre desses inconvenientes, a reinserção social para pessoas condenadas a penas alternativas deve, em tese, se aperfeiçoar com muito menos embaraços e muito mais tranquilidade.

2.6 O fracasso da meta ressocializadora da pena de prisão no curso da história

Após o exame das funções da pena e da percepção sobre o que vem a ser o processo de reabilitação do apenado em cada uma de suas especificidades, o que contribui para o entendimento das razões do insucesso da pena privativa de liberdade, veremos, a seguir, os motivos determinantes da gradual derrocada da pena de prisão ao extenso da história.

Não se contesta a importância da pena privativa de liberdade como veículo de “suavização” da punição imposta quando de seu advento, até a primeira metade do século XIX, a partir de quando começa a sofrer intensos e fervorosos questionamentos.

É, pois, na segunda metade daquele século que tal reprimenda passa a ser combatida com mais veemência, quando se inicia “[...] um grande questionamento em torno da pena

privativa de liberdade, que não atingia as suas finalidades declaradas. Em vez de recuperar o delinquente, estimulava a reincidência”. (BITTENCOURT, 1999, p. XXIII)

Nesse compasso, aflorou, em 1882, no Programa de Marburgo de Von Liszt⁸, as primeiras manifestações opostas às penas de prisão de curta duração, com a chamada prevenção especial positiva, conforme divisada linhas atrás, e, segundo a qual, de acordo com o escritor vienense, a pena obedece ao tríplice ideário de ressocialização e reeducação do delinquente, de intimidação de infratores que não precisam ser ressocializados, e, por último, de neutralização de novas investidas pelos incorrigíveis. Isso é sintetizado no trinômio intimidação, correção e “inocuidade” (BITTENCOURT, 2017, p.106).

Já no século XX, os dois grandes conflitos bélicos envolvendo importantes potências mundiais forneceram ingredientes importantíssimos da receita que conduziu à mitigação das penas. Foi quando os matizes dos direitos humanos ingressaram com intenso vigor nesse complexo maquinário punitivo.

Nesse panorama, ao final da Primeira Guerra Mundial, registou-se a primeira tentativa de criar uma associação de nações com a finalidade de promover relações amistosas entre os países. Era a chamada Liga das Nações Unidas, que, apesar dos esforços, fraquejou em seus objetivos.

A dissolução formal da Liga das Nações data de 18 de abril de 1946, poucos meses após a fundação oficial da Organização das Nações Unidas (ONU), em 24 de outubro de 1945, que avocava, assim, a condição de órgão sucessor daquela.

A ONU, igualmente germinada de um conflito bélico de alcance internacional – Segunda Guerra Mundial – teve configuração embrionária a partir das conferências de paz realizadas no final daquele conflito. Havia naquela momento, portanto, mais uma tentativa da comunidade internacional de constituir uma entidade com aquele propósito pacificador, que veio a ser fundada em São Francisco/EUA, através da Carta das Nações Unidas, inicialmente subscrita por 50 países.

O enunciado do preâmbulo dessa Carta revela, de pronto, o propósito primordial do documento, quando afirma que:

NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do

⁸ Von Liszt, em 1882, ofereceu à comunidade jurídica seu constructo “Programa de Marburgo – A ideia do fim no Direito Penal”, traçando um marco na modernização do Direito Penal com contribuições importantíssimas às pesquisas do Direito Penal Positivo e profundas mudanças no entendimento das políticas criminais. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/46794/escola-moderna-alema-de-direito-penal>> Acesso em 04 mai.2022.

homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla (...)⁹

Mostra-se claro que o desígnio primário da ONU era (e continua a ser) a implementação de mecanismos capazes de evitar novos belicísmos entre as nações. Não obstante, já se percebe, também, uma preocupação com outros aspectos de cariz humanitário, como o intento de proteger o futuro das nações, de proclamar os direitos fundamentais do ser humano, de propiciar a igualdade entre homens e mulheres, de possibilitar um ambiente de progresso social e, sobretudo, de melhores condições de vida mediante a garantia de plena liberdade.

Dispersando-se, doravante, esse viés antibélico, é preciso relevar a posição da ONU, como pretensa salvaguarda dos direitos humanos e das liberdade fundamentais. Nesse meato, “O Congresso de Haia de 1948, adoptou uma resolução que previa a elaboração de uma Carta dos Direitos do Homem cujo respeito seria garantido por um Tribunal Europeu dos Direitos do Homem”. (FERNANDES, 2004, p. 34).

É nessa conjuntura que em 10 de dezembro de 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que reconhece a dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis, com fundamento na liberdade, na justiça e na paz do Mundo.

Naquele momento histórico, havia toda uma atmosfera de medo e preocupação. O Mundo vivia os estigmas e traumas de dois períodos pós-guerras, quando se teve registro das mais variadas atrocidades praticadas contra seres humanos. A DUDH é, nesse contexto, produto gestado e nascido desse momento internacional conturbado em matéria de garantias fundamentais que, em resposta pontual, preconiza, no art. 5º, que “Ninguém será submetido à tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante.”

Tal dispositivo declarativo não se restringia às relações internacionais inerentes às atividades bélicas. Tem conteúdo e alcance muito mais abrangentes e foi um recado direto contra as barbarias de toda ordem, inclusive e sobretudo, no minado campo das penas de prisão, sabidamente ineficientes e desumanas. Eis, então, o gatilho para demandar outras possibilidades. Eis, assim, um importante contributo do movimento dos direitos humanos em prol do surgimento das penas alternativas.

A desconstrução do mito da ressocialização pela prisão, após a Segunda Guerra Mundial (1945), despontou, assim, em boa parte da Europa, como consequência do *Welfare*

⁹ Fonte: <https://www.unicef.org/brazil/carta-das-nacoes-unidas>

*state*¹⁰, quando se passou a propugnar que o cárcere deve servir à ressocialização, “[...] para a pessoa que delinuiu o Estado passa a ser o responsável pela execução da meta de inclusão social, que se torna também um política social”. (AMARAL, 2016, p. 41).

Os movimentos humanizantes se massificaram, como os sucessivos congressos, encontros e convenções das Nações Unidas, intensificaram-se os levantes de intelectuais contra a barbárie e a flagrante inocuidade das penas privativas de liberdade. Teve curso um conjunto de fatores que serviram de mote ao surgimento das primeiras propostas contra o dogma da segregação corporal como único e exclusivo instrumento de repressão punitiva.

Em obséquio à fidedignidade das informações – é importante assinalar – a DUDH não figura como único repositório de ordem global nesse decurso de humanização da penas. Como salienta Campos (2010, p.212), “[...] outros documentos também foram muito importantes para a transformação da política punitiva nos sistemas repressivos mundiais, que quase sempre clamavam pela aplicação de medidas não privativas de liberdade visando o respeito à dignidade humana e a reabilitação do delinquente”.

Dentre os documentos internacionais de salvaguarda a direitos humanos, além da DUDH, ressaltamos, em ordem cronológica: a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (Bogotá, 1948); a Convenção Europeia para Garantia dos Direitos Humanos (1950); o Pacto Internacional sobre Direito Cívico e Político (1966); o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) e a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985).

Especial destaque merece o Pacto Internacional sobre Direito Cívico e Político (1966), adotado na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1966, que sedimenta um catálogo de direitos de cunho humanitário e ostenta como regra de ouro a premissa de que “[...] toda pessoa privada da sua liberdade deverá ser tratada com humanidade e com respeito à dignidade inerente à pessoa humana”. (GOMES, 2000, p. 22).

Verticalizando nosso estudo, vê-se que a preocupação da ONU com a pessoa humana, como reclusa do Estado, recebe tratamento normativo mais específico na denominada “Regras Mínimas para Tratamento de Reclusos”, editadas e adotadas em 1955, no 1º Congresso

¹⁰ Welfare State, traduzido para o português como **Estado de bem-estar social**, é uma forma de organização política e econômica que posiciona o governo como um agente assistencial. Ou seja: o Estado se torna responsável por promover o bem-estar social e econômico da população, garantindo educação, saúde, habitação, renda e seguridade social aos cidadãos. Disponível em <https://capitalresearch.com.br/blog/welfare-state/> Acesso em 04 mai.2022.

de Genebra, também conhecida por “Regras de Nelson Mandela”¹¹, que se materializam e se notabilizam como um conjunto de regras mínimas sobre o tratamento de presos. Um documento formal de vanguarda na efetivação daquela nova vocação humanitária que começa a se propagar pelo Mundo.

Nos anos de 1960 e 1970, a Europa Ocidental, envolta no contexto do bem-estar social, trabalhava a ideia da pena privativa de liberdade, com a finalidade explícita de corrigir condutas, reintroduzindo a pessoa na sociedade. O princípio da dignidade humana propunha que ao Estado não tocava apenas a obrigação de punir por simplesmente punir, mas também, e especialmente, adotar políticas públicas que permitissem a reinserção social do apenado.

Mais adiante, porém, nos anos de 1980, esse discurso da pena com função reabilitadora do preso foi objeto de retrocessos e começa a ruir dentro de um processo de descrédito. As vigas de sustentação do sistema prisional como instrumentos capazes de ressocializar se corroeram e seus defensores não mais lograram justificar o descompasso teoria-prática.

Essa sustentação era sustida nos pilares econômico, social e penal, e, segundo Braga,

Na modernidade, o modelo do controle social disciplinar era composto pela fábrica, no âmbito econômico, pelo Welfare State como modelo social e o "correcionalismo" como paradigma penal. Na atualidade, nenhum destes elementos (econômicos, sociais e penais) se sustentam. (2014, p.3).

No **espectro econômico**, o sistema prisional trabalhava em sua origem com a ideia de controle da massa trabalhadora nas fábricas. Nessas condições, o manutenção da prisão-pena se justifica muito mais pela necessidade da sociedade capitalista do que por um ideal verdadeiramente humanizador (BITTENCOURT, 2017, p.22 - 3).

Conquanto, vale destacar que a penitenciária não tinha uma finalidade produtiva, uma vez que, sob o ponto de vista estritamente econômico “[...] o cárcere mal chegou a ser ‘uma empresa marginal’”, sendo inexato, pois, referir-se a ele como unidade manufatureira, já que serviu, muito mais, à produção de proletários a partir da massa criminosa (MELOSSI; PAVARINI, 2006, p.211)

O **controle social** tem caráter eminentemente político, extraindo-se a noção de que a utilidade da pena está a legitimar o intervencionismo do Estado na repressão dos delitos. Há,

¹¹ Na década de 1950, os países membros da ONU decidiram criar um documento que estabelecesse um piso mínimo para o tratamento de presos. Esse documento se chama Regras Mínimas de Tratamento do Preso e foi adotado em 1955. Todos os países membros da ONU devem segui-lo, ou seja, devem garantir que todos as pessoas encarceradas em seu território estejam protegidas pelos direitos elencados pelo texto.(disponível em <http://www.justificando.com/2015/06/15/as-regras-de-mandela-e-o-stf/>; acesso em 24 abr.2022)

portanto, um apelo coletivo na aplicação da pena, na medida em que a sociedade passa a ter a percepção (quase sempre falsa) de que o Estado detém o domínio da situação relacionada à segurança pública por meio da punição privativa da liberdade.

Em relação ao aspecto **penal**, vazado da escola "correcionalista", o transgressor das normais penais é reputado como uma pessoa sem capacidade de conviver com seus semelhantes, incapaz de ter e manter um convívio normal e sadio em sociedade, tendo a pena, como o próprio nome dessa escola sugere, a finalidade única de correção do delinquente, sustentando que apenas a pena privativa de liberdade é capaz de alcançar esse objetivo correcional.

Nesse prisma, adverte Foucault para o fato de que, desde 1820, a pena de prisão já enfrentava uma crise, porquanto falhara em convolar criminosos em “pessoas de bem”. Observa-se, nesse contexto, segundo seu pensamento, a “[...] utilização estratégica daquilo que era um inconveniente. A prisão fabrica delinquentes, mas delinquentes são úteis tanto no domínio econômico como no político”. (1979, p. 132).

O Pensador francês oferece um exemplo emblemático sobre sua asserção, a saber:

(...) todos sabem que Napoleão III tomou o poder graças a um grupo constituído, ao menos em seu nível mais baixo, por delinquentes de direito comum. E basta ver o medo e o ódio que os operários do século XIX sentiam em relação aos delinquentes para compreender que estes eram utilizados contra aqueles nas lutas políticas e sociais, em missões de vigilância, de infiltração, para impedir ou furar greves, etc. (*Op. Cit.* p. 132).

A corrosão irrefreada do sistema até então vigente era reflexo de inúmeras falhas na execução da pena. É inconcebível a ideia de que o objetivo da pena se exaure quando se consegue a restauração da ordem afrontada, o que, em verdade, apenas cumpre, e ainda assim somente em parte e temporariamente, o viés retributivo da punição.

A simples retirada do infrator de circulação não realiza, por si, a finalidade social da pena, na medida em que essa intervenção estatal não consegue arrefecer novas investidas criminosas. Trancafiar o apenado nada mais representa do que uma simples vingança, sem se ocupar com o papel social e correcionalista como práticas que desencorajem a reincidência.

É por isso que a ação do Estado não se limita ao encarceramento como modalidade única de eliminar o perigo que potencialmente representa o condenado para a sociedade. É importante lembrar que essa pessoa, um dia, regressará à sociedade e precisará estar pronta para isso. Ao Ente estatal cabe, inexoravelmente, adotar políticas públicas que impulsionem a plena reinserção do preso à sociedade.

Nessa perspectiva, as penitenciárias, em vez de homens restaurados em caráter e conduta, devolvem ao convívio social, em regra, homens perversos e dispostos a toda sorte de

delitos. E é por tudo isso que a pena de prisão transporta a mácula dolorosa do fracasso em seu objetivo ressocializador.

2.7 Breve história do direito penal no Brasil: surgimento da pena de prisão

No período colonial, o Brasil experimentou a vigência das Ordenações Afonsinas e Manuelinas - aquelas até 1512 e estas até 1569. Estas últimas foram substituídas pelo Código de Dom Sebastião, o que perdurou até 1603, quando se implementaram as Ordenações Filipinas, como autêntico reflexo do Direito penal que imperava na Europa medieval (MIRABETE, 1993, p. 43)

Neste ciclo colonial, a legislação lusitana acima apontada, mesmo vigente, tinha pouca eficácia em terras brasileiras, o que se mostra muito evidente, sobretudo de 1530 em diante, com a instalação das Capitânicas Hereditárias, cujos donatários agiam com total inobservância às regras da Coroa Portuguesa e, ainda assim, sem oposição desta.

Como alerta Amaral,

Ainda que houvesse uma ordem jurídica estabelecida vigente em Portugal e em tese válida para o Brasil-Colônia, a sociedade daqui não percebia essa normatividade como vinculante. Aqueles que aqui viviam estavam organizados de modo muito mais simples, uma sociedade colonial com parcas alternativas e baixa complexidade, incomparável àquelas já vigentes na sociedade portuguesa. (2016, p.83)

Tal configuração sociojurídica, à imagem e semelhança da Europa Ocidental, perdurou por três longas décadas, até que, em 1822, com a Proclamação da Independência brasileira em relação ao Estado português, sobreveio a Constituição Monárquica de 1824, que, aliás, se constituiu em um dos mais importantes diplomas normativos em matéria penal do nosso País, justamente porque foi em seu art. 179, inc. IX, que surgiu a prisão como espécie de pena no Direito patrial. Vejamos:

IX. Ainda com culpa formada, ninguém será conduzido á prisão, ou nella conservado estando já preso, se prestar fiança idonea, nos casos, que a Lei a admite: e em geral nos crimes, que não tiverem maior pena, do que a de seis mezes de prisão, ou desterro para fóra da Comarca, poderá o Réo livrar-se solto.

Em pesquisa ao citado Texto Constitucional, mostra-se digna de nota a preocupação com o princípio da dignidade humana do preso, no inc. XXI, do mesmo dispositivo legal, quando positiva que “As Cadêas serão seguras, limpas, o bem arejadas, havendo diversas casas para

separação dos Réos, conforme suas circunstancias, e natureza dos seus crimes.” (BRASIL, Constituição Imperial de 1924).

A Constituição de Dom Pedro I prevê, ainda, a implementação de uma nova legislação penal, o que veio a ocorrer seis anos depois, com o advento do Código Criminal de 1830, dotado de inclinação liberal e com importantes avanços de ordem humanitária, como um ensaio normativo sobre individualização da pena e a previsão de algumas circunstâncias atenuantes e agravantes.

Malgrado os avanços erigidos naquele Códex Penal, inclusive com influência iluminista, é importante exprimir que penas cruéis, como morte por enforcamento, banimento, desterro, prisão perpétua e galés, não foram abolidas, a teor do que se observa do Título I, Capítulo I, intitulado “DA QUALIDADE DAS PENAS, E DA MANEIRA COMO SE HÃO DE IMPOR, E CUMPRIR”.

Ressalte-se, pela sua imperiosa relevância que, mesmo a Constituição de 1924 tendo instituído a prisão-pena (Art.179, inc. IX), apenas o Código Criminal de 1830, por ela gestado, assegura expressamente essa pujança jurídica. Há, enfim, uma luz no horizonte, é a alvorada de um promissor futuro de prevalência da pena de prisão sobre as penas corporais e cruéis.

Em um salto na história, como subproduto político-legislativo da Proclamação da República, em 1889, sucedeu no ano seguinte, precisamente em 11 de outubro de 1890, a edição de outro estatuto em matéria criminal, então denominado de Código Penal Brasileiro. Elaborado “a toque de caixa”, assoberbado de inconsistências e repleto de atecnias, tal diploma legal foi receptáculo de severas críticas.

É bem verdade que trouxe alguns avanços, como a abolição da pena de morte e a inserção do regime penitenciário de caráter penal. No entanto, se perdia em sua má sistematização, sofrendo, por isso, inúmeras modificações e se tornando uma verdadeira babel jurídica, terminando por serem todas elas reunidas em 1932, em documento único, através do Decreto 22.213, nominado Consolidação das Leis Penais (MIRABETE, 1993, p. 44).

A pretensa consolidação, porém – com licença pelo trocadilho – não se consolidou e, em 1940, surge o novo Código Penal, que entra em vigor precisamente em 1º de janeiro de 1942, cujo projeto coube ao professor Alcântara Machado¹², a quem, Nelson Hungria – um dos revisores do projeto – tributa seu reconhecimento e rende efusivas homenagens, afirmando que

“[...] o projeto Alcântara Machado está para o Código Penal, como o projeto Clóvis está para o Código Civil”¹³. (HUNGRIA *apud* RIBEIRO JÚNIOR, p.6)

O texto da época, mesmo elaborado durante um regime ditatorial (Getúlio Vargas, de 1937 a 1945), reveste-se de considerável base democrática e liberal, elegendo institutos que situam os direitos humanos no pedestal da prevalência, como o dualismo culpabilidade-pena, o binômio personalidade-medida de segurança, além da personalidade como vetor para dosimetria da pena.

O aludido Código Penal de 1940 (Dec. Lei nº 2.848, de 7-12-40), é o que ainda vigora em nossa ordem jurídica, mesmo tendo sofrido diversas, pontuais e importantes intervenções reformadoras, podendo-se citar em destaque: Leis 6.416, de 24-05-77, 7.209, de 11-07-84, e, mais recentemente, alterações em sua Parte Especial por meio da Lei 12.015/2009. E, evidentemente, naquilo que mais interessa a este exercício universitário em sentido estreito, a Lei 9.714, de 25 de novembro de 1998, que contém significativas mudanças na disciplina das penas restritivas de direitos (penas alternativas).

2.8 Pena de prisão no Brasil – a ressocialização como meta e o fracasso como realidade

Após compreender o surgimento da pena de prisão no âmbito histórico do Direito penal brasileiro, dela cuidar-se-á, doravante, como espécie punitiva que parte do suposto ideal teórico ressocializador, nos moldes da teoria eclética, e deságua, ao final, no realismo do fracasso.

A Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984) disciplina em seu art.1º que “A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e **proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado**”.

Mais adiante, no art.10, a retórica legislativa prossegue, prescrevendo que “A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, **objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade**”.

Quando traça regras sobre a assistência ao egresso, o multicitado diploma legal potencializa ainda mais sua preocupação com a reintegração social, quando estabelece:

Art. 25. A assistência ao egresso consiste:
I - na orientação e apoio para reintegrá-lo à vida em liberdade;
(...)

¹³ José de Alcântara Machado de Oliveira, advogado, político e historiador, nasceu em Piracicaba, SP, a 19 de outubro de 1875 e faleceu na capital paulista a 1º de abril de 1941. Era filho do escritor e ensaísta Brasília Machado, e pai do escritor Antonio de Alcântara Machado. Disponível em <<https://www.academia.org.br/academicos/alcantara-machado/biografia>> Acesso em 30 abr.2022

Art. 27.O serviço de assistência social colaborará com o egresso para a obtenção de trabalho.

Constata-se, dessarte, em várias passagens da nossa Lei de Execução Penal, um sem-número de regras programáticas insculpidas com objetivo de ressocializar o apenado. Trata-se de legislação com quase 40 anos de vigência e que vem sofrendo modificações pontuais ao longo dos tempos, sempre com visio na melhoria da situação do preso (durante a aplicação da pena) e do egresso.

É no contexto dessa pureza de intenções da Lei de Execução Penal, recheada de postulados que visam a garantir direitos fundamentais dos presos, que é perceptível o distanciamento entre teoria (aquilo que prevê a lei) e prática (aquilo que efetivamente ocorre no sistema), uma escancarada contradição entre o rótulo do suposto objetivo ressocializador e o conteúdo do efetivo fracasso.

Em aguçada crítica, Trindade expressa que a pena de prisão, como método de controle social, fracassou e, ao contrário de seus fins declarados, “[...] a pena prisional tem cumprido, antes de tudo, funções simbólicas e ideológicas do sistema, diferentes de seus objetivos instrumentais”. (2003, p.18)

Em similar juízo crítico, adverte Leal (1998, p.32) que “Longe de ser uma agência terapêutica, constitui um núcleo de aperfeiçoamento de criminosos, a ressocialização tornando-se absolutamente ilusória num universo hermético, no qual fatores de toda ordem lhe anulam a esperança.”.

É triste, perturbador, inquietante, a constatação de que, em um País com uma legislação tão avançada, não se consiga concretizar seus postulados humanitários no terreno da execução da pena prisional. Cabe, aqui, portanto, discorrer sobre as razões determinantes do desencontro entre teoria e prática.

Lamentavelmente, há uma pluralidade de pontos que obstam a efetividade do teórico propósito ressocializador da pena. A inexistência de vagas em penitenciárias tem seu destaque negativo nesse processo. Cuida-se de situação que impõe, por vezes, a permanência de presos condenados em cadeias públicas e até em delegacias, sem a mínima estrutura para o cumprimento dos fins preventivos penais.

Assim, enquanto os presídios estão superlotados¹⁴ e cadeias públicas e delegacias custodiando presos em cumprimento de pena, multiplicam-se os conflitos internos, os motins, a desagregação moral e a proliferação de enfermidades.

Em retorno ao texto da LEP, é de se notar que ela afiança, precisamente em seu art.88, que o condenado será alojado em cela individual que conterà dormitório, aparelho sanitário, lavatório, elegendo como requisitos básicos da unidade celular, a salubridade, com a concorrência de aeração, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana, além de uma área mínima de 6,00m² (seis metros quadrados). (BRASIL, LEP, 1994)

Trata-se de mais uma previsão sem correspondência com a realidade. As instituições prisionais, quase sempre com ocupação muito acima do comportável, estão rotineira e sistematicamente desrespeitando a LEP, contribuindo para a disseminação da violência sob as mais diversas facetas, como física, psicológica e sexual.

A LEP, além de vários direitos pulverizados em seu texto, contém um catálogo concentrado e específico no art.41, que prevê:

I - alimentação suficiente e vestuário; II - atribuição de trabalho e sua remuneração; III - Previdência Social; IV - constituição de pecúlio; V - proporcionalidade na distribuição do tempo para o trabalho, o descanso e a recreação; VI - exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena; VII - assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa; VIII - proteção contra qualquer forma de sensacionalismo; IX - entrevista pessoal e reservada com o advogado; X - visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados; XI - chamamento nominal; XII - igualdade de tratamento salvo quanto às exigências da individualização da pena; XIII - audiência especial com o diretor do estabelecimento; XIV - representação e petição a qualquer autoridade, em defesa de direito; XV - contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita, da leitura e de outros meios de informação que não comprometam a moral e os bons costumes. XVI – atestado de pena a cumprir, emitido anualmente, sob pena da responsabilidade da autoridade judiciária competente.

Como se percebe, o que não faltam são regras garantidoras de uma execução penal humanizada e direcionada aos postulados da reinserção social. A vigência da lei, porém, não significa necessariamente sua eficácia. O Brasil, em verdade, no mesmo passo em que é uma fábrica de leis, é também o fosso de desrespeito a elas.

¹⁴ Segundo o novo **Levantamento de Informações Penitenciárias** do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), com dados até julho de 2021, a população prisional permaneceu estável, com um leve aumento de 1,1%, passando de 811.707 pessoas com alguma privação de liberdade em dezembro 2020, para 820.689 em junho de 2021. Desses, 673.614 estão celas físicas e 141.002 presos em prisão domiciliar (...) Disponível em <<https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/noticias/segundo-levantamento-do-depen-as-vagas-no-sistema-penitenciario-aumentaram-7-4-enquanto-a-populacao-prisional-permaneceu-estavel-sem-aumento-significativo#:~:text=Bras%C3%ADlia%2C%2020%2F12%2F2021,em%20dezembro%202020%2C%20para%20820.689>>. Acesso em 1º mai.2022

É assente a equação básica das Ciências jurídicas sintetizada em duas mãos inversas, mas que caminham uma em função da outra, segundo a qual para cada mão que estatui direitos deve corresponder outra que estabelece deveres, isto é, de um lado, temos os sujeitos dos direitos e, de outro, os sujeitos dos deveres.

Os sujeitos desses direitos, no caso, estão suficientemente declinados, são as pessoas condenadas à pena de prisão. Já os sujeitos dos deveres são todos os profissionais que, de um ou de outro modo, estão inseridos no tabuleiro do jogo penitenciário, incluindo-se, nesse circuito, o chefe do Poder Executivo, os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, além de todos os servidores que compõem o sistema penitenciário, como a assistência social, médica e psicológica.

Os chefes do Poder Executivo (Presidente da República e governadores de Estados, salvante os prefeitos) têm importante papel nesse processo, seja por meio da implantação de políticas públicas que visem a otimizar a execução da pena nos presídios, seja mediante a contratação de profissionais qualificados para operacionalizar essas políticas, seja pelo aporte financeiro para melhoria dos espaços prisionais e aquisição de equipamentos com essa finalidade.

Os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, por via de seus órgãos censores, especificamente por suas corregedorias do Sistema Prisional, exercem (ou pelo menos lhes cumpre exercer) funções importantes nessa tarefa de perseguir a ressocialização dos internos.

Os servidores que compõem o aparato penitenciário - como policiais penitenciários, assistentes sociais, médicos, enfermeiros e psicológicos - constituem, nessa dinâmica, os pilares de sustentação do objetivo reintegrativo da pena. São estes profissionais que estão na linha de frente, em contato direto e diuturno com os presos e são eles que coletam diretamente as impressões sobre a evolução dos detentos em busca da plena recuperação como pessoa.

Toda essa gama de sujeitos e objetos que formam ou deveriam formar um complexo sistema orquestrado e organizado para reinserção social do recluso passa, indubitavelmente, por aspectos orçamentários do Estado, que, quase que sempre, foge pela tangente da invariável alegação de escassez de recursos.

Menos verdade não é que, nos bastidores desse pretexto da falta de aporte financeiro, está submerso, com muita força, um sentimento de resignação e, até mesmo uma inclinação da sociedade. É que “[...] a esmagadora maioria da sociedade pouco se importa com o que se passa dentro das grades, desde que o condenado lá esteja bem trancado. E que fique lá por um bom tempo, expiando sua culpa.” (AMARAL, 2016, p.105).

O que se percebe, para além dos inúmeros problemas que realmente existem e cercam o pretense objetivo ressocializador da pena, consorciado ao quase indistinto desinteresse do Poder Público, é o desaprovção da sociedade civil. Apoiar e investir na causa penitenciária não é apazível ao povo, não é compreensível aos olhos da comunidade, não é atraente sob o ponto de vista eleitoral.

Não se há de deixar de atribuir, ainda, uma hipoteca de responsabilidade ao apenado, visto que,

Dentre as dificuldades encontradas para a efetivação da função preventiva especial positiva, como objetivo principal da execução penal, encontra-se a necessidade de voluntariedade do sentenciado nesse processo. Quando isso não se verifica, ele não será passível de ressocialização, mas somente aparentará internalizar os valores que são passados, como estratégia para alcançar benefícios. (GUNTHER, 2004, p.197/198 *Apud* ROSA, 2019, p.30-1).

É imperioso registrar, porém, o fato de que a crítica concentrada apenas em aspectos políticos, jurídicos, econômicos e comportamentais não é justa, e deixa à margem da discussão as fissuras próprias do teórico ideal ressocializador, que encontra em suas entranhas inúmeras inconsistências e incongruências.

Talvez a principal crítica ao pretense cunho ressocializador do apenado esteja na contradição de se declarar que o sentenciado será reintegrado à sociedade, dela o afastando. Evidencia-se, às escâncaras, decerto, um autêntico contrassenso, afastar pessoas consideradas antissociais de pessoas reputadas sociais, com o talante de se alcançar a reinserção social daquelas.

Leal (1994, p.42), em crítica à fantasiosa meta ressocializadora da pena, consigna a importância de desmistificar o raciocínio de que a prisão deve ter o fim propício de ressocialização dos condenados.

Até porque é cediça a compreensão de que não se pode ensinar no cativeiro viver em liberdade, descabendo cogitar-se de ressocializar quem de regra sequer foi antes socializado. Surpreendentemente, apesar de tudo, a reabilitação, como meta a ser alcançada, inscreve-se em quase todas as legislações do mundo e é cobrada por quantos vêem as altas cifras da recidiva (...).

Em tom de desalento, Trindade desabafa:

A pena de prisão, mais que nunca, vem sendo questionada, quanto à possibilidade de recuperação do condenado, mediante seu processo de reeducação, por isso mesmo, também, vem sendo deslegitimada. Dir-se-ia que, depois da euforia inicial da defesa social, vive-se uma profunda desilusão. (2003, p.29).

Tal realidade do sistema carcerário perpassa várias nuances. Baratta, explanando sobre cárcere e marginalidade social, reporta-se aos modernos institutos de detenção, que, em balanço realístico, não tornaram factíveis as tarefas de socialização, discorrendo, assim, sobre dois momentos distintos desse processo: a saber: “desculturação”, em que o preso é apartado da sociedade, abstraído de suas relações e valores, e “aculturação” ou “prisionalização”, em que há apropriação pelo recluso de atitudes, modelos de comportamento e valores típicos da subcultura carcerária (2011, p.185).

Interessante quando Baratta aprofunda a questão e destaca que o efeito negativo da “prisionalização” abrange dois processos que se projetam sobre o recluso, no caso, a educação para ser criminoso e a educação para ser bom preso. (*IBIDEM*, p.186)

Isso significa que a vida carcerária, sob o ponto de vista doutrinário, segmenta-se em duas vertentes, uma idealizada pelo sistema oficial e outra imposta pelo sistema real. A vertente do sistema oficial finca-se no objetivo ressocializador perseguido (ou presumivelmente perseguido) pelo agente público executor da sanção penal, ao passo que o panorama do sistema real se configura no nefasto cotidiano dos reclusos já incorrigivelmente entregues à delinquência, propagada e incentivada pelas “lideranças ocultas” que se estabelecem no cárcere.

Na célere obra **Manicômios, prisões e conventos**, Erving Goffman, célebre sociólogo norte-americano, discorre sobre o choque de realidade do sentenciado ao ingressar no sistema penitenciário, quando começa a ser despido de sua concepção de si mesmo e das disposições sociais até então estáveis do seu mundo exterior. De acordo com o Cientista canadiano,

Começa uma série de rebaixamentos, degradações, humilhações e profanações do eu. O seu eu é sistematicamente, embora muitas vezes não intencionalmente, mortificado (...). A barreira que as instituições totais colocam entre o internado e o mundo externo assinala a primeira mutilação do eu. (2013, p. 24).

Em tudo por tudo, ainda que não seja possível negar a importância da teoria da prevenção especial positiva, sobretudo por eleger a ressocialização como o “troféu” da execução da pena, não se há de, igualmente, sustentado pela criminologia tradicional, fechar os olhos diante das experiências vividas e testemunhadas nos cárceres do Brasil. O discurso ressocializador, em verdade, não resiste ao sopro da rotina carcerária.

O discurso deslegitimante, *in alia manu*, ecoado pela criminologia crítica, com enfoque na contraditória dicotomia entre funções declaradas e funções reais da pena, escancara a precariedade funcional da pena de prisão no Brasil. O cárcere como pena, em nosso País, em regra, representa o caos humano, um aglutinado de pessoas, dentro de um “depósito”, que

funciona como antro de perversão, crueldade e tortura, como triste exemplo de abandono dos mais basilares direitos humanos.

Assinale-se, que, nas precisas palavras de Rosa (2007, p. 2), há de observar uma diferenciação entre criminalidade mínima, média e máxima, atentando-se para o nível de periculosidade que o indivíduo representa de acordo com a classificação de sua conduta nessa escala. E, assim, a tendência, a exemplo do que se tem feito no Brasil, é limitar a prisão à criminalidade máxima, cujo convívio social com o sujeito nela envolvido torna-se perigosa e praticamente insuportável.

Decerto, aos réus, cuja situação fática não permite pena diversa da prisão, deve impor somente - e tão-somente - a perda da liberdade. No Brasil, todavia, além de seu direito de ir e vir, o apenado perde a sua dignidade, sua autoestima, sua integridade psíquica, sua segurança física, o seu mínimo existencial - como saúde, higiene, alimentação, cultura e vestuário. Enfim, entre o discurso falacioso da ressocialização e a prática cotidiana das prisões, há uma resultante colateral que ultrapassa indecorosamente a fronteira dos fins declarados da pena, que responde pelo fenômeno do crescimento exponencial da criminalidade.

3 PENA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE OU A ENTIDADES PÚBLICAS (PSC)

3.1 Conceito e topografia legislativa

De modo simples e didático, assinale-se que a pena de prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas (PSC) consiste no dever do apenado de cumprir uma certa quantidade de horas de atividade não remunerada e benéfica, durante certo tempo livre, em prol de pessoas necessitadas ou para fins comunitários.

No plano jurídico, é indiscutível a constitucionalidade dessa pena, uma vez que compõe o catálogo de institutos punitivos averbados na Carta Republicana de 1988, consoante enunciado do art.5º, inc. XLVI, alínea “d”, *in verbis*:

XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:

d) prestação social alternativa;

Sob uma visão infraconstitucional, tem-se a redação do art.46 do Código Penal, após a alteração processada pela Lei Federal nº 9.714/98, segunda a qual “A prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas é aplicável às condenações com pena superior a seis meses de privação da liberdade”.

Os parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º do supracitado art. 46 complementam as demais características e pressupostos de aplicabilidade dessa reprimenda que se constitui em uma das mais importantes e efetivas nesse mundo das alternativas penais.

Nesses dispositivos de lei, vê-se que existe a “[...] atribuição de tarefas gratuitas ao condenado” (§ 1º), que o local de cumprimento deverá ser em “[...] entidades assistenciais, hospitais, escolas, orfanatos e outros estabelecimentos congêneres, em programas comunitários ou estatais” (§ 2º) e as tarefas devem observar “[...] as aptidões do condenado, devendo ser cumpridas à razão de uma hora de tarefa por dia de condenação, fixadas de modo a não prejudicar a jornada normal de trabalho” (§ 3º).

Essa última diretriz é de extrema importância. Determinação de cumprimento de serviços em horário que conflite com a jornada de trabalho do condenado não contribuirá com o processo de reinserção social, porquanto interagirá negativamente na estrutura profissional, social e familiar do apenado, dificultando, quase sempre, sua sobrevivência e o sustento de sua

família, o que, evidentemente, terminaria, em verdade, por desnaturar as próprias finalidades desse tipo de punição.

3.2 Aspectos gerais

Relembre-se, de início, que a prestação de serviços comunitários ou a entidades públicas se exprime como maneira humanitária e alternativa à prisão, por isso, deve-se sempre adotar uma atenção redobrada quanto a situações que potencialmente sirvam de obstáculo à recuperação do sentenciado (GOMES, *Op. Cit.* p.140).

Ao final, o § 4º, estabelece regra para o tempo de cumprimento da pena, estipulando que, “Se a pena substituída for superior a um ano, é facultado ao condenado cumprir a pena substitutiva em menor tempo (art. 55), nunca inferior à metade da pena privativa de liberdade fixada” (§ 4º).

Além de não afastar a pessoa do convívio social, a PSC a reintroduz, de logo, nesse contexto, justamente por lhe impor o cumprimento de uma sanção em meio à própria coletividade. Este conforma um método de punição que não aguarda que o sentenciado cumpra seus comandos, para, somente depois, ser reposicionado em situação de convivência com seus iguais. O apenado já cumpre sua sanção sob os olhares de outras pessoas e, bem por isso, sob uma perspectiva de interação e reintegração social.

Com singular percepção, Bittencourt *Op. Cit.* p. 134) tem a PSC como uma das grandes apostas do Direito penal, porque assente no tratamento ressocializador mínimo, sem prejuízo das atividades laborais. Engloba, também, *in alia manu*, o sentido restaurativo, por ele entendido como a retribuição do mal com o bem, mormente por propiciar a participação ativa e o engajamento direto da pessoa na tarefa a ela atribuída, possibilitando a reflexão sobre o delito e a aceitação pela comunidade, nesse caso, representada mais de perto pelos membros da entidade participante do programa.

De modo similar, pondera Shecaira (2008, p. 67) que a prestação de serviço à comunidade deve ser a principal pena alternativa às tradicionais punições carcerárias, realçando, ainda, que, “[...] induz no infrator a ideia de responsabilidade, de apego às normas comunitárias, de respeito pelo trabalho, bem como produz na comunidade uma sensação de obediência às regras, que é fundamental para a confiança coletiva.”

Esse atributo da PSC revela uma significativa vantagem para o sentenciado e para o aparelho judiciário, visto que a obrigação de conviver com outras pessoas para cumprimento da prestação, termina por se constituir também em um estímulo para construir novos

relacionamentos e contribui na percepção do sentenciado de que ele é capaz de estabelecer laços sociais saudáveis e promissores.

A PSC tem ainda a vantagem de ser implementada por intermédio de atividades desenvolvidas no meio natural do sentenciado, próximo de sua moradia, da família, dos amigos e das próprias ocupações habituais, haja vista, no caso específico da VEPMA, como está expresso mais à frente, a existência de parcerias com entidades sediadas em vários bairros de Fortaleza/CE, de maneira que sempre há uma ou outra instituição no mesmo *locus* ou em bairro adjacente àquele em que o sentenciado mantém as matrizes de sua vida familiar, social e laboral.

A reeducação e a readaptação social do apenado são somente alguns dos principais objetivos, pois mencionamos, ainda, em través distinto, o abrandamento do estado de superlotação do sistema prisional e, por conseguinte, o afastamento do contato pernicioso do sentenciado com as práticas delituosas ensinadas e disseminadas no cárcere, por meio do chamado fenômeno da "contaminação subcultural"¹⁵.

Como se observa, a aplicação das opções penais no Brasil, especificamente a PSC, se traduz em um mecanismo de punição sem encarcerar, com “[...] potencial de modificar os métodos tradicionais do sistema para lidar com os conflitos sociais”. (FONSECA, 2017, p.284).

Na mesma senda, o CNJ trabalha com a compreensão de que a consolidação da Política Criminal das Penas e Medidas Alternativas no Brasil se mostra e se confirma, cada vez mais, como expediente útil e necessário para enfrentar, solucionar ou minimizar os problemas impregnados no sistema prisional brasileiro, especialmente quanto à superlotação e ao tratamento do preso, situações hoje em descompasso relativamente com princípios basilares da dignidade humana.

A efetividade da PSC, exprime Freitas (2018, p.32), passa necessariamente pelo implemento ou melhoria de ações, como: a expansão do número de centrais de penas e medidas alternativas; empenho dos agentes do sistema de justiça, visando à redução do encarceramento; realização de trabalho da equipe psicossocial que extrapole o mero acompanhamento cartorial penal; interdisciplinaridade e complementaridade entre profissionais de áreas institucionais diversas; oferta de um espaço de escuta qualificada às pessoas, assentindo na identificação de suas reais necessidades e, com esteio nestas, o levantamento de novas demandas, a serem consideradas pelo Judiciário, nunca utilizadas para agravar a situação jurídica do sentenciado.

¹⁵Trata-se de uma subcultura existente no ambiente prisional, em que os detentos se submetem a uma cultura diversa da que existe em sociedade, possuindo valores, linguagem, regras e costumes próprios, conhecida como subcultura do cárcere. (CASTRO, Lola Anyar, 1983).

3.3 Origem e antecedentes históricos

Convém recordar, em princípio, que, apesar da indispensabilidade da pena privativa de liberdade para situações extremamente graves, “[...] a prisão faliu na missão pedagógica que procurou desempenhar através dos tempos. A pena privativa de liberdade não reeduca, corrompe, não recupera, deprava” (COSTA JÚNIOR, 2000, p.146). Essa nótula mostra-se importante para que se perceba, sem meias palavras e em definitivo, que a origem das penas alternativas tem estrita relação com a inoperância da sanção prisional.

Importante é exprimir que a origem da PSC, como espécie, tem matriz fincada no gênero **pena alternativa**, sempre surgindo como a principal e mais utilizada entre as modalidades gradualmente implementadas. Assim, a análise dessa cronologia histórica de surgimento e expansão potencializa eventual confusão entre si.

No rastro da história, demonstramos em passagem anterior deste texto que existiu um movimento responsável pela transição entre a pena de prisão como único modelo punitivo viável e as penas alternativas ao cárcere, a partir da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em 10 de dezembro de 1948, que proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, com seus diversos preceitos de ordem humanitária.

Atestamos, ainda, o surgimento, em 1955, como produto do 1º Congresso de Genebra, de um dos primeiros e mais importantes documentos da ONU em relação ao detido, que se denominou *Regras Mínimas para o Tratamento de Reclusos*, acreditando-se, à época, que o crime tinha origem mais em causas individuais (patológicas) do que sociais e, portanto, era apenas um aspecto relacionado ao tratamento do recluso.

Conquanto os esforços envidados, não demora muito para se ter a percepção de que, a despeito de regramentos valorosamente humanistas, a ressocialização dentro do cárcere era demasiado dificultosa, e, em certa medida, até contraditória. Então, nessa perspectiva, o 6º Congresso da ONU, realizado em 1985, recomendou o emprego de soluções alternativas à prisão.

Um pouco mais adiante, no 8º Congresso, eis que são instituídas as Regras Mínimas das Nações Unidas sobre medidas não privativas de liberdade, as chamadas *Regras de Tóquio*, redigidas em 14 de dezembro de 1990 e incorporadas à Resolução nº 45/110 da Assembleia Geral, valendo aqui a transcrição dos seus quatro objetivos fundamentais, conforme estão à continuidade.

Primeiro: promover a aplicação de medidas não privativas de liberdade.

Segundo: garantias mínimas às pessoas destinatárias das medidas alternativas.

Terceiro: promover uma maior participação da comunidade na administração penal.
Quarto: estimular entre os delinquentes o senso de responsabilidade em relação à sociedade.

É dessas regras fundamentais de estatuto universal que as legislações esparsas de diversos países retiram substratos de ineditismo e validade, além do cabedal teórico do estudo das penas alternativas.

Importante é consignar a ideia de que, no preâmbulo das *Regras de Tóquio*, há expressa disposição de que se trata de “um conjunto de princípios básicos” e, por isso mesmo, sem a força pulsante da lei. Não se elide, entretanto, desse catálogo de recomendações sua relevância no terreno dos direitos humanos, pelo menos como orientação normativa de natureza consuetudinária.

Além do mais, como típica coletânea de recomendação, oferece parâmetros para se inserir tais regras no Direito interno e os Estados que violam os seus princípios básicos não devem receber apoio da comunidade internacional, sujeitando-se a embargos em áreas sensíveis como econômica, social, migratória e cultural.

Esse novo paradigma punitivo, portanto, abandona aquela avelhantada ideia individualista de crime com origem em causas individuais e patológicas em detrimento de pretextos de cunho social. Surgem novas conclusões, passando-se a acreditar na reabilitação social do infrator por meio de penas alternativas, executadas fora dos presídios (linha personalista ou individualista), aportando-se à conclusão de que tais sanções, como penas distintas, deveriam ocupar o lugar da pena privativa de liberdade, ao menos no que se refere à pequena e à média criminalidades. perpetradas por pessoas com biografia criminal até então imaculada.

É nessa realidade mundial de premente reformulação do sistema penal que aflorou uma das primeiras penas alternativas, na Rússia, em 1926, que era a “prestação de serviços à comunidade”, prevista nos arts. 20 e 30 do Código Penal Russo.

Mais de 20 anos depois, em 1948, a Inglaterra instituiu a “prisão de fim de semana”, somente para infratores menores. Mais tarde, o Estado Penal russo, em 1960, instituiu a pena de trabalhos correcionais, sem privação de liberdade. A Bélgica, em 1963, adotou o chamado “arresto de fim de semana”, para penas detentivas inferiores a um mês. Em 1967, o Principado de Mônaco estabeleceu uma maneira de “execução fracionada” da pena privativa de liberdade, um pouco parecida com o arresto de fim de semana, cujas frações consistiam em detenções semanais.

No entanto, o mais bem-sucedido exemplo de trabalho comunitário de que se tem notícia, provém da Inglaterra, com seu *Community Service Order*, em vigor desde a *Criminal Justice Act de 1972*, que teve por sua vez uma pequena reforma em 1982, diminuindo, inclusive, para 16 anos o limite de idade dos jovens passíveis de receber essa sanção penal, *in casu*, a prestação de trabalho comunitário.

O sucesso da experiência inglesa exerceu grande influência em diversos países, que passaram a adotar o instituto, como Austrália (1972), Luxemburgo (1976), Canadá (1977), Dinamarca e Portugal (1982), França (1983) e, por fim, o Brasil, na reforma de 1984.

3.4 PSC no Direito comparado

O conceito de soberania de um Estado coloca no arranha-céu da supremacia jurídica o direito interno, que deve se sobrepôr a qualquer outro ordenamento jurídico internacional, salvo quando aquele Estado figura como signatário de tratados ou convenções internacionais.

Isso não significa que os modelos jurídicos de outras nações não devam ser conhecidos e estudados, a fim de que o sistema endógeno de cada País seja aperfeiçoado ou redesenhado, adotando políticas que se mostrem positivas e afastando práticas assumidamente contraproducentes ou ineficazes.

Nessa conjuntura, entra a importância do Direito comparado, como meio útil para auxiliar na reformulação do sistema jurídico de um País, servindo ainda como parâmetro para solução de controvérsias que não encontrem correspondência na ordem jurídica doméstica.

A sinergia entre os povos do Mundo, com esteio numa visão cada vez mais cosmopolita de um universo de relações econômicas, sociais, culturais e, sobretudo, jurídicas, dita o ritmo desse fenômeno. E é justamente por essa ambiência que nos parece essencial proceder a um apanhado cognitivo entre culturas jurídicas até bem pouco tempo tão distantes em conceitos e características, mas hoje cada vez mais próximas, como se afigura com os sistemas *Common law* e *Civil law*.

O sistema *Civil law* não guarda segredos nem complexidade. É a sistemática ainda preponderante no sistema jurisdicional brasileiro, conhecido, igualmente, por sistema romano-germânico, que tem a lei como fonte imediata de Direito.

Já o sistema *Common law* é concebido como o Direito de gênese tradicionalista, aquele nascido na tradição, nos costumes, introjetado na concepção mais aguçada de seus estudiosos com o cognome de Direito costumeiro ou consuetudinário. Sempre preciso nas

palavras, referindo-se à origem britânica do sistema, Radbruch diz “[...] tratar-se de um verdadeiro amor dos ingleses pela tradição”. (1962).

Vejam, assim, o tratamento do tema “penas de prestação de serviços à comunidade” ou instituto assemelhado, no sistema jurídico de Inglaterra e Estados Unidos da América, dois dos principais países que se caracterizam pelo sistema *commow low*, a saber:

Remontam ao início do século XIX as primeiras experiências britânicas com medidas alternativas à privação do direito de ir e vir. Com registro em 1820, eram as chamadas *probation service*, que, em tradução literal, significa “serviço de liberdade condicional”, aplicado por Magistrados de Warwickshire, que fixavam uma espécie de liberdade supervisionada pelos empregadores dos sentenciados (CHIARELLA, 2021, p. 77).

Quase duas décadas depois, a partir de 1839, houve uma evolução do instituto com o aporte de práticas mais condizentes com a atual pena de prestação de serviços à comunidade, sobretudo pelo transpasse da supervisão das atividades do sentenciado, antes a cargo do empregador, passando à alçada da comunidade, mediante acompanhamento e emissão de relatos periódicos da conduta do sentenciado.

Em um salto na história, já em 1907, na esteira da *Probation of Offenders Act* – Lei da Liberdade Condicional - a Inglaterra instituiu um serviço oficial denominado *Probatio*, que assumiu a supervisão da execução das penas relacionadas às infrações penais de menor gravidade, como mendicância, vadiagem, prostituição etc. Com a evolução dos mecanismos de supervisão, crimes de gravidade mediana passaram a ser abrangidos por essa modalidade de reprimenda.

Com efeito, a prestação de serviços à comunidade tem origem e aprimoramento fincados nas diretrizes da experiência do *Probation service*, que, aliás, guarda estrita correlação com o modelo de cumprimento dessas penas no Brasil, , conforme se verá mais à frente.

Consoante anota Chiarella, “No sistema inglês a prestação de trabalho tem-se metamorfoseado numa nova forma de sanção que se tem denominado “sentença combinada”, a qual é um misto do tradicional regime de prova e da prestação de trabalho a favor da comunidade.” (*Op. Cit.*, p. 77).

Em regular itinerário de aperfeiçoamento, a sistemática jurisdicional inglesa, já em 1972, implantou, por meio do Criminal Justice Act, o sistema de prestação de trabalho, batizado de *Community Service Order*, ou seja, Ordem de Serviço Comunitário, que trabalha com três pressupostos de aplicabilidade, no caso: a) concordância do sentenciado quanto à sua submissão ao trabalho sem contrapartida pecuniária; c) parecer favorável do funcionário da condicional

Probation service); c) disponibilidade do mercado de trabalho quanto à oferta de vagas com as condições para a efetiva execução da pena.

Uma vez preenchidos tais requisitos, o trabalho deverá ser prestado durante um período de 40 a 240 horas, observando-se o tempo disponível do sentenciado. Há, ainda, expressa previsão de consequências para o caso de inadimplemento da obrigação imposta, que consiste em multa ou pena privativa de liberdade.

Importante observar, ainda, o alcance objetivo do sistema inglês, passível de abranger desde infrações penais catalogadas como delinquência juvenil, passando pelos delitos de furto e chegando a envolver até ilícitos criminais de maior gravidade, como roubo.

Em termos estatísticos, encontramos breve e longínquo apanhado sobre as decisões da Justiça grã-britana, mas que ilustra muito bem a evolução do instituto das penas de serviços comunitários no perpassar dos tempos. Nesta senda, em valioso escólio, Smith põe às claras que,

De 1976, em que relativamente a todos os crimes praticados em Inglaterra e no País de Gales, foram proferidas 8.000 decisões, cresceu-se, em 1995, para 57.370 pessoas que foram condenadas com um período de tempo de prestação de trabalho a favor da comunidade. Oito por cento dos delinquentes adultos masculinos e quatro por cento das mulheres na mesma situação foram condenados à prestação de trabalho a favor da comunidade. É um tipo de sentença que contém um elemento de reinserção, através do apoio recebido e do auto melhoramento, mas que é, também, punitivo e de carácter reparador, o que constitui uma combinação única de qualidades. (Smith *Apud* Chiarella, *Op. Cit.* p.78).

Os destinatários dos serviços, ou seja, as entidades beneficiárias, podem ser associações de qualquer natureza, como agremiações esportivas, ou, ainda, serviços públicos de carácter social, como creches, escolas, hospitais, dentre outros.

Outra realidade muita próxima do *know-how* inglês está no modelo estadunidense, que adota a prestação de serviços à comunidade, desde os anos de 1960. E, por não estar tipificada na lei penal, faz parte do poder discricionário do juiz, como sugere o sistema *Common law*.

A PSC ianque, inicialmente, tinha carácter experimental e tem origem na Califórnia. No curso do tempo, ostentou resultados exitosos, aferindo-se isso pelo fato de que somente uma reduzida parcela de sentenciados, cerca de 10% (dez por cento), reiterava na prática delituosa, após cumprir a pena que lhe fora imposta.

Havia, ainda, em muitos casos, durante o período de cumprimento da PSC, a continuidade da atividade pelo apenado, desta feita com vínculo trabalhista e, obviamente, remunerado, porquanto o apenado adquiria uma formação profissional dentro da própria instituição que o recebia e em favor da qual prestava as atividades impostas pelo juiz.

No sistema estadunidense, a PSC é tanto pena autônoma, como se constitui em um regime de *probation* e, ainda aplicável como sucessora do cumprimento de outra pena, de prisão, por exemplo, “[...] razão pela qual não tem o caráter substitutivo que é encontrado na maioria das legislações. Necessita do consentimento do condenado, mas em casos de descumprimento pode ser revogada, dando lugar a aplicação de uma pena privativa de liberdade ou mesmo ter seu tempo aumentado.” (CHIARELLA, *op. cit.*, p.84).

Doravante, prosseguimos com o exame de dois países europeus adeptos do sistema *Civil law* – Portugal e Espanha.

No Direito português, a PSC é denominada de “prestação de trabalho a favor da comunidade - PTC” e tem sede normativa nos artigos 58º e 59º do Código Penal, nos artigos 496º a 498º do Código de Processo Penal e no Decreto-lei nº 375, de 24 de dezembro de 1997.

Nos termos do artigo 2º, alínea “a” do Decreto-lei 375/97, e artigo 58º, nº 2 do Código Penal Português, a PTC consiste na “[...] *na prestação de serviços gratuitos ao Estado, a outras pessoas colectivas de direito público ou a entidades privadas cujos fins o tribunal considere de interesse para a comunidade*”.

A legislação portuguesa prescreve que aludida alternativa penal é indicada para todas as entidades beneficiárias que a tenham requerido, sob orientação e organização dos serviços de reinserção social, conforme dicção do artigo 3º, nº 1 do Decreto-lei. 375/97.

Em adendo, esclarece Chiarella (*Op. cit.* p.80), que os “[...] beneficiários do trabalho gratuito são quaisquer entidades de direito público, estabelecimentos ou obras estatais e até mesmo entidades de direito privado, desde que tenham finalidade social”.

É classificada pelo repositório jurídico lusitano como uma pena autônoma de substituição da pena de prisão não superior a dois anos, exigindo-se a concorrência de duas condições cumulativas, no caso, que o juiz entenda ser adequada e suficiente aos objetivos da punição e que o delinquente aceite sua aplicação.

Há, em acréscimo, a previsão de que a escolha da prestação de trabalho a favor da comunidade seja feita de acordo com uma função da utilidade comunitária, bem assim consoante o caráter formativo e intelectual das tarefas a serem prestadas, isso sempre com o intuito da reinserção dos delinquentes na sociedade.

O tempo de cumprimento do trabalho a favor da comunidade oscila de 36 a 380 horas, observando-se o limite normal das tarefas do condenado, além do regime de horas extraordinárias, considerada a jornada laboral diária, a ser cumprida em dias úteis, aos sábados, domingos e feriados.

Quando o sentenciado se recusar, sem justificativa, a trabalhar, ou colocar-se intencionalmente em condições de não poder fazê-lo ou, ainda, quando sobrevier outra condenação pela prática de crime, o benefício será revogado, situação em que o órgão judiciário competente ordenará o cumprimento da pena de prisão determinada na sentença.

Em outro ponto, caso haja alguma situação impeditiva da prestação de trabalho a favor da comunidade, não atribuível ao condenado, “[...] como por exemplo, a falta de vaga, poderá haver substituição por pena de multa ou mesmo a suspensão da execução da pena de prisão, condicionando esta suspensão ao cumprimento de deveres ou regras de conduta adequados.” (CHIARELLA, *op. cit.* p.80).

Há de se destacar, ainda, o desconto do tempo cumprido pelo período de trabalho prestado a favor da comunidade, que, em caso de revogação do benefício, será descontado no tempo de prisão a cumprir, de modo equitativo e dentro da discricionariedade do juiz.

Como última achega do Direito comparado, dentre tantas legislações, mostra-se relevante o tratamento legal da Espanha, onde, assim como em Portugal, e em quase todo o modelo continental, a pena em estudo atende pela nomenclatura de prestação de trabalho a favor da comunidade (PTC).

Nos prolegômenos de elaboração do Código Penal espanhol de 1980 a 1983, um grupo de parlamentares defendia a aplicação dessa alternativa penal como substituição à pena de multa ou à pena prisional não superior a dois anos. O Poder Executivo, porém, não chancelou tal medida, sob o fundamento de que não havia condições materiais ao seu satisfatório implemento (JARDIM, 1988, p. 32).

Na década seguinte, precisamente em 1995, entra em vigor o Código Penal, que traz no art.49 da previsão do trabalho em benefício da coletividade, nos seguintes termos:

Los trabajos en beneficio de la comunidad, que no podrán imponerse sin el consentimiento de la persona condenada, le obligan a prestar su cooperación no retribuida en determinadas actividades de utilidad pública, que podrán consistir, en relación con delitos de similar naturaleza al cometido por la persona condenada, en labores de reparación de los daños causados o de apoyo o asistencia a las víctimas, así como en la participación de la persona condenada en talleres o programas formativos de reeducación, laborales, culturales, de educación vial, sexual, resolución pacífica de conflictos, parentalidad positiva y otros similares. Su duración diaria no podrá exceder de ocho horas y sus condiciones serán las siguientes:¹⁶

¹⁶ O trabalho em benefício da coletividade, que não pode ser imposto sem o consentimento do condenado, obriga-o a prestar a sua colaboração não remunerada em determinadas atividades de utilidade pública, consistentes relativamente a crimes de natureza análoga à praticada pelo condenado, em trabalho de reparação do dano causado ou apoio ou assistência às vítimas, bem como na participação do condenado em oficinas ou programas de formação de reeducação, trabalho, cultura, educação de condutores, resolução sexual, pacífica de conflitos, parentalidade positiva e afins. A sua duração diária excederá oito horas e as suas condições serão as seguintes: (Código Penal Espanhol. Traduzimos)

Vê-se, pelo texto legal, que essa tipologia penal deve ter o consentimento do sentenciado, prevê que a prestação não é remunerada e deve ser executada em atividades de utilidade pública e que consistem relativamente a crimes de natureza análoga à praticada pelo condenado, em trabalho de reparação do dano causado ou apoio ou assistência às vítimas.

A pena pode importar, ainda, na participação do condenado em oficinas ou programas de formação de reeducação, trabalho, cultura, educação de condutores, resolução pacífica de conflitos, parentalidade positiva e afins. Prescreve, por fim, a norma penal supra, que a duração diária da pena não excederá oito horas.

A execução é feita sob o controle e fiscalização do juiz sentenciante, a quem se faculta a possibilidade de requisitar relatórios a serem emitidos pelas entidades ou associações onde os serviços estão sendo prestados, a fim de verificar a regularidade no cumprimento da pena.

Como norma subsidiária ao citado art. 49 do Código Penal espanhol, aplicam-se as disposições prescritas no Real Decreto nº 690, de 26.04.1996, que, ao definir o trabalho a favor da comunidade, lhe atribui o caráter de reparação da comunidade prejudicada pelo delito. (CHIARELLA, *op. cit.* p.83).

Destaque-se em especial, por fim, a noção de que, mesmo em se tratando de uma pena e, portanto, sem caráter remuneratório, o art. 5º do supracitado Real Decreto 690/96 traz expressa previsão de indenização do apenado relativamente às despesas realizadas com transporte e alimentação para cumprimento da pena, não se devendo olvidar, ainda, que o sentenciado faz jus a benefícios da previdência e de seguridade sociais.

3.5 Origem no Direito brasileiro

Em geral, mudanças de paradigma remontam a um passado de insipidez e dissabores, relacionado a experiências frustrantes e dolorosas. O panorama de fracasso é uma constante de nossa política penal - desde a Constituição Monárquica de 1824, passando pelo Código Criminal de 1930, depois pelo Código Penal de 1890, até chegar ao atual Códex Repressivo, vigente desde 1942, com a validação e revalidação da ineficácia da pena de cárcere que se já projetava com muita nitidez desde o século retrasado.

Com os pés e a cabeça firmados na legislação atual, concebida nos anos de 1940, vale repisar que a sociedade brasileira era predominantemente rural e formada por pequenas cidades. Apresentava criminalidade cingida principalmente pelo crime de homicídio, como

também pelos ilícitos patrimoniais sem emprego de violência, como furto e apropriação indébita. No crime de furto simples (vejamos que aberração jurídica!), a pena mínima de um ano de reclusão devia ser inteiramente cumprida, sendo proibida a concessão do benefício da suspensão condicional.

Igual situação ocorria em relação aos crimes de emissão de cheque sem fundos e de apropriação indébita, ponderada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que abrandou o rigor da lei quanto à obrigatoriedade do cumprimento integral da pena em regime fechado, aplicando medida de política criminal.

Houve, mais tarde, o anteprojeto de Código Penal, do então ministro Nélson Hungria, que transportou uma evolução pouco significativa no tocante à flexibilização das penas, porquanto manteve a supremacia da pena privativa de liberdade com limitada substituição do encarceramento penitenciário. A possibilidade de se iniciar o cumprimento da pena em estabelecimento aberto, isto é, em colônia agrícola, industrial ou mista, era reservada somente aos praticantes de delitos com pena privativa de liberdade não superior a cinco anos e que demonstrassem nenhuma ou escassa periculosidade.

Em 1969, o natimorto Código Penal, instituído pela Junta Militar, diferia do anteprojeto de Nélson Hungria, na parte relativa ao sistema de penas, exclusivamente por permitir que a pena de reclusão até dois anos fosse transformada em detenção, sendo o acusado primário e de bons antecedentes. Assim, abria-se uma brecha para conceder a suspensão condicional da pena com relação a crimes como furto, apropriação indébita, estelionato, falsidade e lesão corporal.

Não obstante a voraz produção legislativa na seara penal, até então, não se reproduzira em lei a faustosa experiência paulista da prisão-albergue, posta em prática, como fruto da sensibilidade e visão ampla da magistratura de São Paulo, que consistia no consentimento do condenado em trabalhar fora do estabelecimento prisional durante o dia e nele se recolher no período noturno. Instituto similar foi instituído, mais tarde, com a edição da lei que consagrara o regime aberto, como veremos mais adiante.

A experiência pioneira do Judiciário paulista não exercera, até ali, qualquer influência sobre os penalistas da época, que, com uma visão restrita e hermética de puro legalismo, pouco se preocupavam em encontrar caminhos alternativos à pena de prisão, como meio de elidir as nefastas consequências do ambiente carcerário, limitando-se a permitir, tão-somente, o cumprimento inicial da pena em estabelecimento penal aberto.

O Código Penal de 1969, gestado durante o regime de exceção e seguidamente postergado, sofreu, antes mesmo de se tornar vigente, modificações por meio da Lei 6.406/73,

que modernizou o sistema de penas, introduzindo o regime aberto, a prisão-albergue (influenciado pela experiência paulista), com o recolhimento noturno e nos fins de semana em Casa de Albergado, o que foi a mola propulsora para se evitar as chagas e as mazelas do cárcere celular, com a franca possibilidade de prisão-albergue àqueles condenados detentores de primariedade, incurso em crimes sem emprego de violência, cuja penas impostas tinham média duração.

Mais adiante, em 1977, remansou editada a Lei nº 6.416, que trouxe outro conjunto de significativas modificações no sistema de penas do Código Penal de 1940, e, concomitantemente, revogou o Código Penal de 1969, cuja vigência fora adiada por oito anos. A referida lei instituiu três regimes penitenciários, *in casu*, o fechado, o semiaberto e o aberto (este último uma espécie de prisão-albergue). O condenado considerado não perigoso, poderia, então, cumprir a pena em regime aberto, quando a pena privativa de liberdade não fosse superior a quatro anos.

Na sequência, já nos anos de 1980, adveio a Lei nº 7.209/84, que implementou algumas inovações, adotando penas alternativas ou substitutivas, permitindo a substituição quando a pena privativa de liberdade não fosse superior a um ano. Essas reformas, todavia, foram tímidas, o que se explica, em parte, pelas pressões da opinião pública, que pretendia justamente o contrário, ou seja, o agravamento das penas, persuadida pelo crescimento da violência que grassava na sociedade.

Em paralelo à conturbada e contraditória realidade jurídica interna, no plano internacional, havia uma incessante preocupação da ONU com o arrefecimento do uso da pena prisional. Tinha curso, conforme visto nas páginas pretéritas, um contexto de sucessivos encontros entre nações, dentre os quais merece especial menção, para nossa realidade doméstica, o 9º Congresso da ONU, realizado em Viena, em 1995, quando, em manifestação oficial, a delegação brasileira “[...] comprometeu-se a estudar a possibilidade de se ampliar em nosso ordenamento jurídico as possibilidades alternativas à prisão”. (CAMPOS, *op. cit.* p.217).

Naquele mesmo ano, nasceu do processo legislativo brasileiro a Lei do Juizado Especial Cível e Criminal – Lei 9.099/95 – que, sob intensiva influência do Direito Penal Mínimo, agregou ao sistema penal pátrio importantes institutos despenalizadores, como a transação penal e a suspensão condicional do processo, além de instituir o conceito de crime de menor potencial ofensivo.¹⁷

¹⁷ Art. 61. Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa.

Três anos depois, finalmente, de olhos abertos a tendências internacionais, premido pela necessidade de implementação de mecanismos que viabilizassem a aplicação de medidas alternativas à prisão e pressionado pela superlotação dos presídios, o Governo aprovou a Lei nº 9.714, em 25 de novembro de 1998.

3.6 Outras espécies de penas alternativas

Não obstante cuide este experimento de pena de prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas (PSC), sob um enfoque de política pública criminal, desaconselhamos preterir o conhecimento, ainda que superficial, acerca das espécies de penas alternativas catalogadas em nossa ordem jurídica.

O Código Penal, com a redação atualmente em vigor, prevê as penas de prestação pecuniária, perda de bens e valores, prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas (PSC), interdição temporária de direitos, limitação de fim de semana, multa substitutiva e prestação inominada ou prestação de outra natureza.

Esta seção reflete, em sumariante análise, cada uma delas, com exceção da PSC, que, por ser objeto da pesquisa, recebeu tratamento especial e estudo mais detalhado e percuciente, em seção específica.

3.6.1 Prestação pecuniária

A pena de prestação pecuniária, como modalidade de pena restritiva de direito, consiste no pagamento em dinheiro à vítima, a seus dependentes ou entidade pública ou privada com destinação social, de importância fixada pelo juiz, não inferior a um salário mínimo nem superior a trezentos e sessenta salários mínimos, podendo o valor pago ser deduzido do montante de eventual condenação em ação civil de reparação, se coincidentes os beneficiários (art. 45, § 1º, do Código Penal)

Catalogada pelo legislador, erroneamente, como pena restritiva de direito, a prestação de dinheiro, juntamente com a perda de bens e valores, constitui uma das principais inovações da Lei nº 9.714/98.

Diz-se da sua incorreta classificação como pena restritiva de direitos porque salta aos olhos o fato de que a ordem dessa prestação não está a restringir direitos do condenado, senão, apenas, lhe impondo uma situação de desfalque patrimonial.

Sua finalidade, segundo o enunciado do Texto legal, é reparar o dano causado pela infração penal. É uma premissa que se extrai pela norma a determinar que o valor deve ser deduzido de eventual condenação no Juízo Cível, desde que coincidentes os beneficiários, como divisado há pouco.

Seguindo-se, vê-se que a prestação pecuniária como pena restritiva de direitos, colada ao Código Penal mediante a Lei nº 9.714/98, promoveu uma inovação nesse Diploma Legal. Não inovou, todavia, o ordenamento jurídico, uma vez que já era contemplada no inc. IV do art. 8º da Lei nº 9.605/98, que dispõe sobre as sanções no âmbito dos crimes ambientais, com idêntica destinação, excluído apenas o dependente da vítima.

Poder-se-ia dizer que a prestação pecuniária se equipara à pena de multa. No entanto, trata-se de institutos distintos, sobretudo quando se envereda pela análise da aplicabilidade de uma ou de outra, embora tenham a mesma natureza monetária.

A pena de prestação pecuniária tem como destinatário a vítima, seus dependentes (dela vítima), entidade pública ou privada com destinação social, enquanto a pena de multa é destinada ao Fundo Penitenciário.

Caracteriza-se por adotar critérios diferenciados de fixação do *quantum*, limitando-se ao quantitativo de um a 360 salários-mínimos, sendo admitida, ainda, compensação em eventual condenação do agente em ação de reparação civil. A pena de multa, ao revés, tem por unidade de medida o dia-multa, com limite de dez a 360 dias-multa, restringindo-se ao valor de um trigésimo do salário-mínimo a cinco vezes esse referencial

Por outro turno, a pena de prestação pecuniária tem caráter ou função estritamente substitutiva da pena privativa de liberdade, enquanto a pena de multa tem diversas funções, sendo aplicável, alternada ou cumulativamente, com a pena privativa de liberdade, conforme a disposição legal. A pena de multa é apropriada como alternativa e substitutiva da pena privativa de liberdade, cujo *quantum* não ultrapasse seis meses (CP, art. 60, § 2º)

A fixação do *quantum* da prestação pecuniária em salários-mínimos avoca muitas críticas, pois se revela de “duvidosa constitucionalidade” (BITTENCOURT, *op. cit.* p.118). Ter-se-ia mantida a harmonia do Código Penal e sobrado com prestígio o texto da Carta Constitucional se tivesse o legislador observado o paralelismo com o sistema dos dias-multa.

Não obstante a regra do § 4º do art. 44, segundo o qual a pena restritiva de direitos se converte em privativa de liberdade quando ocorrer o descumprimento injustificado da restrição imposta, a doutrina posta-se no sentido de que, em princípio, não se admite essa conversão direta, em face do que emana o inc. LXVII da Constituição da República, haja vista a natureza de prestação pecuniária que, embora alternativa penal, corresponde à maneira reparatória de dano.

Ao que parece, se injustificadamente descumprida a pena de prestação pecuniária, incumbe ao juiz substituir essa medida alternativa por outra espécie de pena restritiva de direitos e, assim, somente em ocorrendo nova recalcitrância do condenado, deve-se substituir a nova reprimenda por uma de privação de liberdade.

Esse entendimento deriva, também, dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, pela via destes impedindo-se a conversão da dívida em prisão, como já ocorre com as próprias penas pecuniárias, que são principais, e que, desde o advento da Lei 9.268/98¹⁸, são também inconversíveis em privação de liberdade.

3.6.2 Perda de bens e valores

Emana do § 3º, do art. 45, a verdade conforme a qual a perda de bens e valores pertencentes aos condenados dar-se-á, ressalvada a legislação especial, em favor do Fundo Penitenciário Nacional, e o seu valor terá como teto – o que for maior – o montante do prejuízo causado ou do proveito obtido pelo agente ou por terceiro, em consequência da prática do crime.

Vale realçar que a pena de perda de bens tem raiz constitucional, como modalidade punitiva prevista no art. 5º, XLVII, alínea “b”, da Carta Federal de 1988. Além disso, até a edição da Lei Federal nº 9.714/98, era regulada como efeito da condenação na sistemática do Código Penal.

A perda compulsória de bens e valores representa, não apenas, uma restrição ao direito de propriedade, mas sim um déficit patrimonial ao condenado, semelhantemente às penas de multa e de prestação pecuniária. Por isso, mais consentâneo seria considerá-la como pena individualizada e independente das restritivas de direitos.

Na verdade, é o caso de pena de confisco, há muito abolida pelo Direito moderno e que, segundo Bittencourt (*Op. cit.* p.120), representa “[...] uma ficção político-jurídico para impor uma sanção repudiada na maioria dos países democráticos de direito”.

Há um limite monetário imposto pelo Código Penal nessa espécie de pena. A perda de bens e valores deve se abalzar entre o montante do prejuízo causado ou o proveito obtido pelo agente ou por terceiro, decorrente do crime.

Põe-se como exemplo, para determinação do limite econômico da perda, o furto com rompimento de obstáculo - a somatória do valor da *res furtiva* com os lucros cessantes

¹⁸ Lei nº 9.268/98. Art. 51. Transitada em julgado a sentença condenatória, a multa será considerada dívida de valor, aplicando-se-lhe as normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição.

experimentados pela vítima, se houver, além do dispêndio havido com o restauro do obstáculo danificado.

Em outro exemplo, desta feita sobre o proveito obtido pelo agente do crime ou por terceiro, é de se ter o valor da *res furtiva* no crime de furto, ou mesmo do bem sub-rogado ou transformado como, *verbi gratia*, o valor do bem adquirido em sub-rogação ou do anel derretido e transformado em barra de ouro.

Sob o fundamento de que as penas alternativas têm vida jurídica direcionada para a reinserção social, tem-se por norte a noção de que a perda dos bens e valores deve ocorrer de maneira comedida e menos onerosa possível para o sentenciado, remanescendo recursos e meios que lhe possibilite manter-se em sociedade, cabendo, assim, ao apenado, eleger os bens e valores a serem expropriados, semelhante ao que ocorre na penhora na execução contra devedor solvente no processo de execução civil.

3.6.3 Interdição temporária de direitos

A interdição temporária de direitos consiste na obrigação de não fazer algo, que a princípio constitui o patrimônio jurídico do sentenciado. Essa abstenção forçada deve ser aplicada por um determinado período especificado na sentença condenatória, correspondente ao tempo de privação de liberdade fixado e posteriormente substituído.

Caracteriza-se, sem dúvida, como a pena alternativa que mais se coaduna com o espectro da restrição de direitos, porquanto “[...] se trata da única que se traduz numa limitação da capacidade jurídica do condenado, destituindo-o de um ou mais direitos”. (DOTTI, *op. cit.*, p. 381).

Inicialmente prevista no Código Penal de 1940 como pena acessória, somente com o advento da Lei nº 7.209/84, foi erigida à categoria de pena principal. Ao depois, com a edição da multicitada Lei Federal nº 9.714/98, não recebeu consideráveis modificações, senão pelo alargamento do seu rol de subespécies, com a inclusão do interdito de frequentar determinados lugares.

Em um salto no tempo, precisamente em 2011, a Lei Federal nº 12.550, engendra a quinta subespécie, de modo que, conforme enunciado do art. 47 do Código Penal, são cinco as penas de interdição temporária de direitos, a saber: a) proibição do exercício de cargo, função ou atividade pública, bem como de mandato eletivo; b) proibição do exercício de profissão, atividade ou ofício que dependam de habilitação especial, de licença ou autorização do poder público; c) suspensão de autorização ou de habilitação para dirigir veículo; d) proibição de

frequentar determinados lugares e proibição de inscrever-se em concurso, avaliação ou exame públicos.

3.6.4 Limitação de fim de semana

Estatuída no inc. VI do art. 43 do Código Penal, a limitação de fim de semana consiste na imposição de recolhimento ao condenado, pelo tempo da pena privativa de liberdade substituída, por cinco horas diárias, aos sábados e domingos, em casa de albergado ou estabelecimento adequado, onde são passíveis de ser ministrados cursos e palestras, ou mesmo atividades educativas (art. 48, parágrafo único, do Código Penal).

Essa modalidade de pena se notabiliza por ter mais jeito e cor de finalidade ressocializadora. Além de elidir os efeitos maléficos do confinamento de curta duração, revela seu caráter retributivo sob três aspectos principais, a saber: a) o condenado é capaz de adquirir ou aprimorar sua condição profissional e social por meio de dos cursos e palestras; b) o cotidiano profissional do condenado não sofre solução de continuidade, visto que estará disponível durante a semana para exercer atividade laboral que assegure o sustento seu e de sua família; c) não afasta o condenado do seio familiar, haja vista que se ausenta apenas nos finais de semana e somente por cinco horas diárias.

É, sem dúvida, uma pena de cunho marcadamente educativo, prevendo que, “[...] durante o seu cumprimento o albergado poderá receber cursos, palestras ou, ainda, realizar quaisquer outras atividades educativas”. (BITTENCOURT, *op. cit.*, p.150).

Cabe ao juiz do processo da execução determinar a intimação do sentenciado, cientificando-o do local, dias e horários em que deverá cumprir a pena (art. 151 da Lei de Execução Penal), considerando iniciado o cumprimento desde a data do primeiro comparecimento (art.151, parágrafo único, da LEP).

Cumpra à entidade designada encaminhar ao juiz da execução, mensalmente, relatório sobre a conduta e assiduidade do sentenciado, cabendo-lhe, ainda, comunicar, a qualquer tempo, o descumprimento das atividades, ausência reiterada ou falta disciplinar do condenado.

3.6.5 Multa substitutiva

Outra espécie de pena restritiva de direitos, embora não esteja no rol do art. 43 do Código Penal, é a multa substitutiva, cuja disciplina jurídica tem morada no § 2º do art. 44 do

mesmo diploma legal, que preceitua que na “[...] condenação igual ou inferior a um ano, a substituição pode ser feita por multa ou por uma pena restritiva de direitos; se superior a um ano, a pena privativa de liberdade pode ser substituída por uma pena restritiva de direitos e multa ou por duas restritivas de direitos”.

O texto legal enverada por duas possibilidades para que a pena de multa seja utilizada como substitutiva. No primeiro momento, é aplicável isoladamente, quando a pena privativa de liberdade concretamente estabelecida não for superior a um ano. Em segundo plano, em condenação superior a um ano e não superior a quatro, é aplicável substitutivamente, cumulativa com uma restritiva de direitos.

3.6.6 Prestação inominada ou prestação de outra natureza

Prescrita no § 2º do art. 45 do Código Penal, é expressa pela necessidade de aquiescência do acusado, desnaturando-se pela perda da natureza cogente de pena, quando sua base conceitual estabelece que, “[...] se houver aceitação do beneficiário, a prestação pecuniária pode consistir em prestação de outra natureza.”

Para além disso, tal previsão legal se revela eivada de inconstitucionalidade, por vulnerar a segurança jurídica e o princípio da reserva legal. É que nosso sistema penal não se compatibiliza com vocábulos dúbios ou imprecisos nem compactua com expressões vagas ou obscuras, notadamente quando se trata das penas correlacionadas aos tipos penais.

Em aguçada advertência, Roxin assevera que

Uma lei indeterminada ou imprecisa e, por isso mesmo, pouco clara não pode proteger ao cidadão da arbitrariedade, porque não implica uma autolimitação do *jus puniendi* estatal, ao qual se possa recorrer. Ademais, contraria o princípio da divisão dos poderes, porque permite ao juiz realizar a interpretação que quiser, invadindo, dessa forma, a esfera do legislador. (*Op. cit.*, p.169).

O princípio da não surpresa confere ao cidadão o direito de ter conhecimento da pena previamente prescrita no tipo penal. Assim, “[...] prestação inominada ou de outra natureza” é factível de se materializar em qualquer coisa, mas, claro, desde que não seja vedado pela Constituição da República. É, pois, exatamente essa incerteza quanto a essa “qualquer coisa” que não se há de permitir.

De qualquer sorte, a prefalada inconstitucionalidade, malgrado os mais de 24 anos de vigência da Lei 9.714/98, ainda não aportou no STF como objeto de ação de controle de constitucionalidade, de maneira que tal instituto continua vívido em nossa ordem jurídica.

3.7 Dinâmica legislativa das penas alternativas no Brasil

A citada Lei 9.714/98 veio para reformular o Código Penal, instituindo uma nova realidade ao sistema de penas restritivas de direitos na ordem jurídica brasileira, alterando a redação dos arts.43, 44, 45, 46, 47, 55 e 77 do Código Penal.

Em cotejo com a legislação anteriormente vigente (Lei 7.209/84), notamos a introdução de outras penas. Prestação pecuniária, perda de bens e valores, proibição de frequentar determinados lugares e prestação de outra natureza ou prestação inominada surgem como as novidades do catálogo penal. Perfez-se, ainda, a ampliação do *quantum* de pena de prisão permissivo da substituição por pena alternativa, elevando-a para até quatro anos, desde que o delito não tivesse sido cometido mediante violência ou grave ameaça.

Grassam na comunidade jurídica ferrenhas críticas a algumas dessas penas, como, *exempli gratia*, a prestação pecuniária, por sua destinação secundária à entidade pública; a perda de bens e valores, censurada sob o argumento de constituir confisco e, ainda, pela ventilada inconstitucionalidade da prestação de outra natureza. Tais pontos, entretanto, não são passíveis de maior análise neste espaço, uma vez que exigem maior aprofundamento jurídico, o que é incompatível em relação a um trabalho que versa sobre penas alternativas sob uma perspectiva de política pública.

Antes de prosseguir com alguns comentários sobre seus dispositivos, vejamos quadro comparativo entre a Lei 9.714/98 e a substituída Lei nº 7.209/84, quando se notam mais didaticamente alguns pontos de semelhança e distinção.

LEI 7.209/84 (redação anterior)	LEI Nº 9.714/98 (nova redação)
Art. 43 - As penas restritivas de direitos são: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 1984) I - prestação de serviços a comunidade; (Incluído pela Lei nº 7.209, de 1984) II - interdição temporária de direitos;(Incluído pela Lei nº 7.209, de 1984)	Art. 43. As penas restritivas de direitos são: (Redação dada pela Lei nº 9.714, de 1998) I - prestação pecuniária; (Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998) II - perda de bens e valores; (Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998) III - limitação de fim de semana. (Incluído pela Lei nº 7.209, de 1984) IV - prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas; (Incluído pela Lei nº 9.714, de 25.11.1998) V - interdição temporária de direitos; (Incluído pela Lei nº 9.714, de 25.11.1998) VI - limitação de fim de semana. (Incluído pela Lei nº 9.714, de 25.11.1998)

<p>Art. 44 - As penas restritivas de direitos são autônomas e substituem as privativas de liberdade, quando: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 1984)</p> <p>I - aplicada pena privativa de liberdade inferior a um ano ou se o crime for culposo; (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 1984)</p> <p>II - o réu não for reincidente; (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 1984)</p> <p>III - a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias indicarem que essa substituição seja suficiente. (Incluído pela Lei nº 7.209, de 1984)</p> <p>Parágrafo único - Nos crimes culposos, a pena privativa de liberdade aplicada, igual ou superior a um ano, pode ser substituída por uma pena restritiva de direitos e multa ou por duas penas restritivas de direitos, exequíveis simultaneamente. (Incluído pela Lei nº 7.209, de 1984)</p>	<p>Art. 44. As penas restritivas de direitos são autônomas e substituem as privativas de liberdade, quando: (Redação dada pela Lei nº 9.714, de 1998)</p> <p>I – aplicada pena privativa de liberdade não superior a quatro anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa ou, qualquer que seja a pena aplicada, se o crime for culposo;(Redação dada pela Lei nº 9.714, de 1998)</p> <p>II – o réu não for reincidente em crime doloso; (Redação dada pela Lei nº 9.714, de 1998)</p> <p>III – a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias indicarem que essa substituição seja suficiente. (Redação dada pela Lei nº 9.714, de 1998)</p> <p>§ 1º (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998)</p> <p>§ 2º Na condenação igual ou inferior a um ano, a substituição pode ser feita por multa ou por uma pena restritiva de direitos; se superior a um ano, a pena privativa de liberdade pode ser substituída por uma pena restritiva de direitos e multa ou por duas restritivas de direitos. (Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998)</p> <p>§ 3º Se o condenado for reincidente, o juiz poderá aplicar a substituição, desde que, em face de condenação anterior, a medida seja socialmente recomendável e a reincidência não se tenha operado em virtude da prática do mesmo crime. (Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998)</p> <p>§ 4º A pena restritiva de direitos converte-se em privativa de liberdade quando ocorrer o descumprimento injustificado da restrição imposta. No cálculo da pena privativa de liberdade a executar será deduzido o tempo cumprido da pena restritiva de direitos, respeitado o saldo mínimo de trinta dias de detenção ou reclusão. (Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998)</p> <p>§ 5º Sobrevindo condenação a pena privativa de liberdade, por outro crime, o juiz da execução penal decidirá sobre a conversão, podendo deixar de aplicá-la se for possível ao condenado cumprir a pena substitutiva anterior. (Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998)</p>
<p>Art. 45 - A pena restritiva de direitos converte-se em privativa de liberdade, pelo tempo da pena aplicada, quando: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 1984)</p> <p>I - sobrevier condenação, por outro crime, a pena privativa de liberdade cuja execução não tenha sido suspensa; (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 1984)</p> <p>II - ocorrer o descumprimento injustificado da restrição imposta. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 1984)</p>	<p>Art. 45. Na aplicação da substituição prevista no artigo anterior, proceder-se-á na forma deste e dos arts. 46, 47 e 48. (Redação dada pela Lei nº 9.714, de 1998)</p> <p>§ 1º A prestação pecuniária consiste no pagamento em dinheiro à vítima, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social, de importância fixada pelo juiz, não inferior a 1 (um) salário mínimo nem superior a 360 (trezentos e sessenta) salários mínimos. O valor pago será deduzido do montante de eventual condenação em ação de reparação civil, se coincidentes os beneficiários. (Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998)</p> <p>§ 2º No caso do parágrafo anterior, se houver aceitação do beneficiário, a prestação pecuniária pode consistir em prestação de outra natureza. (Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998)</p>

	<p>§ 3º A perda de bens e valores pertencentes aos condenados dar-se-á, ressalvada a legislação especial, em favor do Fundo Penitenciário Nacional, e seu valor terá como teto – o que for maior – o montante do prejuízo causado ou do provento obtido pelo agente ou por terceiro, em consequência da prática do crime. (Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998)</p> <p>§ 4º (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998)</p>
<p>Art. 46 - A prestação de serviços a comunidade consiste na atribuição ao condenado de tarefas gratuitas junto a entidades assistências, hospitais, escolas, orfanatos e outros estabelecimentos congêneres, em programas comunitários ou estatais. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 1984)</p> <p>Parágrafo único - As tarefas serão atribuídas conforme as aptidões do condenado, devendo ser cumpridas, durante oito horas semanais, aos sábados, domingos e feriados ou em dias úteis, de modo a não prejudicar a jornada normal de trabalho. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 1984)</p>	<p>Art. 46. A prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas é aplicável às condenações superiores a seis meses de privação da liberdade. (Redação dada pela Lei nº 9.714, de 1998)</p> <p>§ 1º A prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas consiste na atribuição de tarefas gratuitas ao condenado. (Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998)</p> <p>§ 2º A prestação de serviço à comunidade dar-se-á em entidades assistenciais, hospitais, escolas, orfanatos e outros estabelecimentos congêneres, em programas comunitários ou estatais. (Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998)</p> <p>§ 3º As tarefas a que se refere o § 1º serão atribuídas conforme as aptidões do condenado, devendo ser cumpridas à razão de uma hora de tarefa por dia de condenação, fixadas de modo a não prejudicar a jornada normal de trabalho. (Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998)</p> <p>§ 4º Se a pena substituída for superior a um ano, é facultado ao condenado cumprir a pena substitutiva em menor tempo (art. 55), nunca inferior à metade da pena privativa de liberdade fixada. (Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998)</p>
<p>Art. 47 - As penas de interdição temporária de direitos são: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)</p> <p>I - proibição do exercício de cargo, função ou atividade pública, bem como de mandato eletivo; (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)</p> <p>II - proibição do exercício de profissão, atividade ou ofício que dependam de habilitação especial, de licença ou autorização do poder público; (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)</p> <p>III - suspensão de autorização ou de habilitação para dirigir veículo. (Incluído pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)</p> <p>IV - proibição de freqüentar determinados lugares.(Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998)</p>	<p>Art. 47 - As penas de interdição temporária de direitos são: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)</p> <p>I - proibição do exercício de cargo, função ou atividade pública, bem como de mandato eletivo; (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)</p> <p>II - proibição do exercício de profissão, atividade ou ofício que dependam de habilitação especial, de licença ou autorização do poder público;(Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)</p> <p>III - suspensão de autorização ou de habilitação para dirigir veículo. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)</p> <p>IV – proibição de freqüentar determinados lugares. (Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998)</p> <p>V - proibição de inscrever-se em concurso, avaliação ou exame públicos. (Incluído pela Lei nº 12.550, de 2011)</p>
<p>Art. 55 - As penas restritivas de direitos terão a mesma duração da pena privativa de liberdade substituída. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)</p>	<p>Art. 55. As penas restritivas de direitos referidas nos incisos III, IV, V e VI do art. 43 terão a mesma duração da pena privativa de liberdade substituída, ressalvado o disposto no § 4º do art. 46. (Redação dada pela Lei nº 9.714, de 1998)</p>

<p>Art. 77 - A execução da pena privativa de liberdade, não superior a 2 (dois) anos, poderá ser suspensa, por 2 (dois) a 4 (quatro) anos, desde que: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)</p> <p>I - o condenado não seja reincidente em crime doloso; (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)</p> <p>II - a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias autorizem a concessão do benefício; (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)</p> <p>III - Não seja indicada ou cabível a substituição prevista no art. 44 deste Código. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)</p> <p>§ 1º - A condenação anterior a pena de multa não impede a concessão do benefício. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)</p> <p>§ 2º - A execução da pena privativa de liberdade, não superior a quatro anos, poderá ser suspensa, por quatro a seis anos, desde que o condenado seja maior de 70 (setenta) anos de idade. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)</p>	<p>Art. 77 - A execução da pena privativa de liberdade, não superior a 2 (dois) anos, poderá ser suspensa, por 2 (dois) a 4 (quatro) anos, desde que: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)</p> <p>I - o condenado não seja reincidente em crime doloso; (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)</p> <p>II - a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias autorizem a concessão do benefício; (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)</p> <p>III - Não seja indicada ou cabível a substituição prevista no art. 44 deste Código. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)</p> <p>§ 1º - A condenação anterior a pena de multa não impede a concessão do benefício. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)</p> <p>§ 2º A execução da pena privativa de liberdade, não superior a quatro anos, poderá ser suspensa, por quatro a seis anos, desde que o condenado seja maior de setenta anos de idade, ou razões de saúde justifiquem a suspensão. (Redação dada pela Lei nº 9.714, de 1998)</p>
--	--

É perceptível nessa moldura comparativa o implemento de alterações diversas promovidas pela Lei nº 9.714/98, a começar pelo acréscimo de novas penas, como a prestação pecuniária (art.43, I) e perda de bens e valores (art.43, II). Preserva, porém, a prestação de serviços à comunidade, com o *plus* de estendê-la para entidades públicas (art. 43, IV). Acresceu ao elenco a interdição temporária de direitos a proibição de frequentar determinados lugares (art.47, IV), preservando nos mesmos termos, todavia, a limitação de fim de semana.

Uma elogiosa alteração – talvez a mais faustosa de todas – tem endereço no art. 44 e diz respeito ao crescimento do limite temporal das penas privativas de liberdade suscetíveis de substituição, elevando-se de um para quatro anos, e não fixando o limite do tempo de pena em se tratando de crime culposo. Além disso, a condição “inexistência de violência ou grave ameaça ao crime” passa a ser exigência legal para conceder a substituição.

Prescreve, ainda, o mencionado dispositivo legal, que a reincidência do réu é fator impeditivo do beneplácito, mas não de modo absoluto. É que, pela regra insculpida no § 3º, do art. 44, a substituição se torna facultativa, quando não sucede a reincidência pelo mesmo delito (reincidência específica) e a medida seja socialmente recomendada.

Observemos, ademais, na esteira do § 2º, do citado art. 44, que ao acusado é passível de ser imposta uma ou duas penas restritivas de direitos, dependendo da quantidade de pena de privação de liberdade fixada na sentença. A substituição far-se-á por apenas uma pena alternativa

quando a penalidade prisional foi igual ou inferior a um ano, enquanto ao apenado lhe vão ser impostas duas reprimendas alternativas quando o montante da pena de cárcere estiver acima de um ano.

Em ocorrendo descumprimento injustificado da restrição aplicada, estatui o § 4º do art. 44 que ocorrerá o retorno ao *status quo ante*, ou seja, a conversão da PRD em pena privativa de liberdade. O mesmo dispositivo, por dicção do seu § 5º, estabelece que a condenação superveniente à substituição da pena também é capaz de motivar essa conversão, devendo-se, considerar, porém, que se sucede uma conversão facultativa, arrimada no juízo discricionário do julgador.

A nova redação do art. 45, *caput*, do Código Penal, que antes tratava da conversão das penas restritivas de direitos por privativa de liberdade, trouxe mais uma efusiva inovação, passando a disciplinar o procedimento da substituição da privação de liberdade pela PRD, encaminhando o intérprete da norma aos artigos 46, 47 e 48 do mesmo diploma legal.

Antes de avançar sobre tais dispositivos, vale proceder a uma labílima visão sobre os §§ 1º, 2º e 3º do art. 45. O primeiro deles dispõe sobre prestação pecuniária como pagamento de dinheiro à vítima, aos seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social, de importância fixada pelo juiz, de um a 360 salários-mínimos, montante que deverá ser deduzido de eventual condenação em ação de reparação civil, desde que - é claro - sejam coincidentes os beneficiários.

De conteúdo mais intuitivo, o § 2º do mencionado artigo de lei traz a possibilidade de a prestação pecuniária consistir em prestação de natureza diversa, em havendo aceitação do beneficiário, encaixando-se na nomenclatura que se consagrou como prestação inominada. É, por exemplo, o caso de cestas básicas, produtos alimentícios ou material de limpeza.

Logo a seguir, mais complexa e prolixa, vem a regra do § 3º, disciplinando a perda de bens e valores, tratada no inciso II do art. 43, apontando como beneficiário o Fundo Penitenciário Nacional e fixando como limite máximo o maior valor em consequência da prática do crime, cotejado entre o montante do prejuízo causado ou do proveito obtido pelo agente.

Impende evidenciar o fato de que a pena de perda de bens e valores não tem aplicabilidade indistinta para toda e qualquer infração penal. Sua aplicação exige que, em decorrência do crime, a vítima tenha experimentado prejuízo ou que o réu tenha obtido vantagem.

No que tange ao art. 46, a Lei nº 9.714/98 trouxe mais um punhado de mudanças, já inauguradas no *caput* do artigo, quando limita a aplicabilidade da PSC somente às condenações a penas superiores a seis meses de privação de liberdade, mantendo, no § 1º, como não poderia

deixar de ser, a gratuidade das tarefas impostas ao condenado, ampliando o alcance dessa pena também às entidades públicas, nos termos do inc. IV do art.43.

Uma lacuna reprochável nesse particular é a ausência de benefícios previdenciários em favor do executado ao cumprimento de PSC, a exemplo do que ocorre na legislação penal espanhola e no próprio Código Penal brasileiro, quando se reporta ao trabalho do preso.¹⁹

Em retorno ao exame do art. 46, seu § 2º oferece um catálogo exemplificativo de destinatários da prestação de serviços, indicando entidades estatais, hospitais, escolas, orfanatos e outros estabelecimentos congêneres, aderentes a programas comunitários ou estatais.

A norma insculpida no § 3º, ainda do mesmo art. 46, refere-se ao modo de aferição do tempo de cumprimento da PSC em relação ao tempo da pena privativa de liberdade, para efeitos de remição penal na hipótese de conversão daquela nesta ou mesmo para fins de extinção da punibilidade pelo cumprimento da pena. Nesse compartimento legal, vigora a determinação de que cada hora de tarefa cumprida corresponde a um dia de condenação, facultando-se ao condenado, inclusive, cumprir a pena substitutiva em menor tempo, desde que não seja por tempo inferior à metade da sanção carcerária, em se tratando de pena substituída superior a um ano, de acordo com o enunciado do § 4º do mesmo dispositivo de lei.

Em revista ao quadro comparativo supra, depreende-se que a pena de interdição temporária de direitos não foi alterada em relação ao estado legal anterior, mantendo a proibição do exercício de cargo, função ou atividade pública, bem como mandato eletivo, do exercício de profissão, atividade ou ofício que dependam de habilitação especial, de licença ou autorização do poder público, de frequentar determinados lugares e, ainda, a suspensão de autorização ou de habilitação para dirigir veículo.

Convém observar, nesse ponto em específico, que, após a multicitada Lei 9.714/98, houve apenas mais uma alteração no regime jurídico das penas alternativas. Na verdade, não uma alteração, mas um acréscimo, precisamente no inc. V, do art. 47, do Código Penal que, por força de redação imposta pela Lei 12.550/2011, passou a prever, como pena de interdição temporária de direitos, a proibição de inscrever-se em concurso, avaliação ou exame públicos.

¹⁹ Código Penal Brasileiro. Art. 39 - O trabalho do preso será sempre remunerado, sendo-lhe garantidos os benefícios da Previdência Social. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE REINserÇÃO SOCIAL DO APENADO POR INTERMÉDIO DAS PENAS ALTERNATIVAS

4.1 Política nacional de penas e medidas alternativas

A política nacional de penas e medidas alternativas tem marco inicial no ano 2000, com a criação da Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CENAPA), subordinada a uma gerência integrante da estrutura da Secretaria Nacional de Justiça, vinculada ao Ministério da Justiça.

Mais adiante, em 2002, foi instituída a Comissão Nacional de Penas e Medidas Alternativas - CONAPA, pela Portaria 153/2002, que perdurou até 2011, com a composição reformulada a cada dois anos, formada por juízes, promotores, defensores e técnicos dos diversos Estados. Tal comissão tinha por objetivo promover a política de penas alternativas, dando suporte institucional e fortalecendo as iniciativas nas unidades da Federação.²⁰

Em seguida, o Decreto nº 5535, de 13 de setembro de 2005, outorgou autonomia ao DEPEN, que passou a integrar, como órgão específico, o Ministério da Justiça, preservando, porém, sua estrutura e gerência na CENAPA e ação dentro da Coordenação-Geral de Reintegração Social. E, com a Portaria n. 432, de 1º de abril de 2016, a política de alternativas penais estruturou-se como Coordenação-Geral de Alternativas Penais (CGAP) junto daquele Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), como subdivisão integrante do Ministério da Justiça,

Estabelece o **Manual de Gestão** (2020) que o núcleo prioritário da política nacional, quando da sua implantação, era apoiar a criação de estruturas para o monitoramento das penas e medidas alternativas nos Estados, de modo que o Governo Federal estabelecia parcerias com repasse de recursos para a criação de Centrais de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CEAPA's). São ações estruturadas e criadas junto ao Poder Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública ou ao Poder Executivo, responsáveis pela execução dos projetos, com escopo em acordos firmados com o Sistema de Justiça e com observância e respeito às iniciativas e às peculiaridades de cada unidade da Federação.

Em rota de convergência com a política nacional, naquele mesmo ano, 2005, precisamente em 14 de junho, foi instalado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por força da Emenda Constitucional nº 45, de 2004. Com sede em Brasília/DF, o CNJ enquadra-se como

²⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de Gestão para as Alternativas Penais**, 2020.

órgão integrante do Poder Judiciário, nos moldes do art.92, inc. I-A, da Constituição da República²¹, cuja missão institucional se circunscreve à promoção do desenvolvimento do Poder Judiciário em benefício da sociedade, por meio de políticas judiciárias e do controle da atuação administrativa e financeira dos órgãos jurisdicionais.

O CNJ tem atuação em diversas áreas, como na política judiciária, quando zela pela autonomia do Poder Judiciário; na gestão, quando define o planejamento estratégico, nos planos de metas e nos programas de avaliação institucional do Poder Judiciário; na prestação de serviços à população, quando recebe reclamações, petições eletrônicas e representações contra membros ou órgãos do Judiciário; na moralidade, quando julga processos disciplinares instaurados contra magistrados e serviços auxiliares.

O que mais importa para nosso estudo, entretanto, nesse universo propositivo do CNJ, atende pela procura da eficiência dos serviços judiciais, onde o citado Conselho tem a função de:

Realizar, fomentar e disseminar melhores procedimento que visem à modernização e à celeridade dos serviços dos órgãos do Judiciário. Com base no relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o país, formular e executar políticas judiciárias, programas e projetos que visam à eficiência da justiça brasileira.²²

Engajado na perspectiva de uma Política Nacional de Alternativas Penais, o CNJ propugna um modelo gestor, com os conceitos, princípios e diretrizes para formulação e implantação dessa política, sob um viés de possibilidades de aplicação, abordagens e perspectivas condizentes com uma sociedade firmada na resolução de conflitos por meios restaurativos em prol de uma cultura de paz, posicionando a prisão, nesse contexto, como medida excepcional.²³

Nessas circunstâncias, como não haveria de ser diferente, há uma preocupação com o sistema prisional e o sistema socioeducativo do Brasil, marcados por sérios problemas estruturais, o que começou a passar por mudanças em janeiro de 2019, quando o CNJ encabeçou o programa Justiça Presente, uma iniciativa arrojada e pretensiosa que visa à disseminação, conscientização e estruturação de práticas em prol de opções penais em substituição à cultura do encarceramento.

Várias publicações brotaram dos escaninhos normativos daquela entidade, todas com enfoque no programa Justiça Presente, versando sobre temas correlatos como alternativas penais,

²¹ Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário: I-A o Conselho Nacional de Justiça;

²² Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/>> Acesso em 03 set.22

²³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de Gestão para as Alternativas Penais**, 2020.

monitoração eletrônica e atenção às pessoas egressas, consolidando políticas públicas e fornecendo rico material para capacitações e sensibilização de agentes.

Nesse arcabouço normativo, merece especial atenção a Resolução nº 288, editada pelo CNJ em 25 de junho de 2019, que define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo em substituição à privação de liberdade.

No que tange às políticas públicas sobre alternativas penais, a serem implantadas pelos órgãos judiciários, merece destaque o art. 4º do citado ato normativo, a saber:

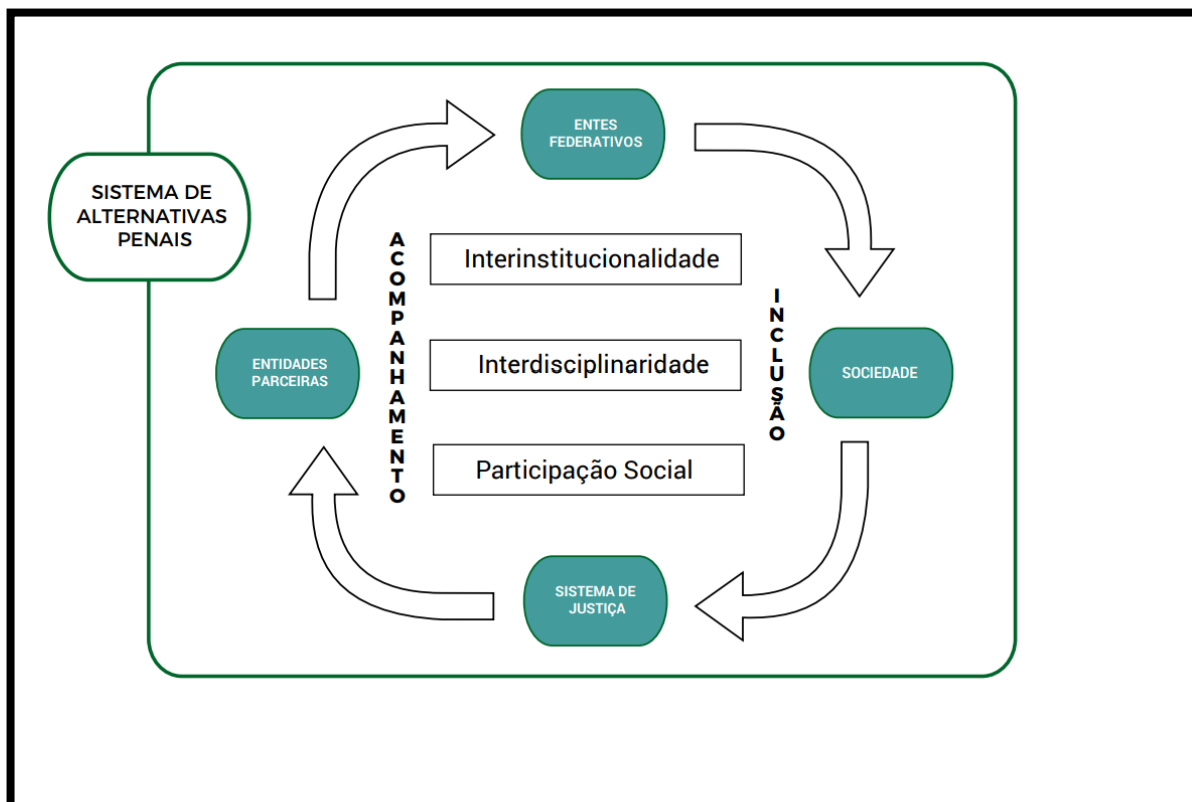
Art.4º. Os órgãos do Poder Judiciário deverão firmar meios de cooperação com o Poder Executivo para a estruturação de serviços de acompanhamento das alternativas penais, a fim de constituir fluxos e metodologias para aplicação e execução das medidas, contribuir para sua efetividade e possibilitar a inclusão social dos cumpridores, a partir das especificidades de cada caso.

Percebemos, pois, que o citado dispositivo traz norma cogente sobre a obrigatoriedade que deve engendrar as relações de mútua cooperação entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo, seguindo-se, adiante, com a previsão de formação de uma estrutura com serviços psicossociais e de acompanhamento das opções penais.

Esse sistema de mútua colaboração mostra-se em diversas passagens da citada norma, merecendo especial destaque o art. 5º, quando expressa que:

Art. 5º. O CNJ e os tribunais deverão elaborar, em cooperação com o Poder Executivo, modelos de gestão para a aplicação e o acompanhamento das alternativas penais, assegurando-se a interdisciplinaridade, a interinstitucionalidade e o respeito às especificidades de saberes dos diferentes atores envolvidos, sobretudo quanto à definição das medidas e das instituições mais adequadas para o cumprimento das alternativas penais.

O diagrama a seguir sintetiza o funcionamento do sistema de alternativas penais, conforme propositura do CNJ:



Fonte: **Manual de gestão para as alternativas penais**, 2020.

Convém realçar, conforme se logra observar nas *prævia notationes* desta seção, que, antes mesmo dessas iniciativas do CNJ, e até em alguns casos, antes da própria existência, já havia diversas iniciativas pelo Brasil para o implemento das penas alternativas, inclusive com instalação de varas especializadas e convênios de cooperação firmados com órgão do Poder Executivo, como ocorre com a Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas – VEPMA, instalada na Comarca de Fortaleza, ainda nos idos de 1998.

Em verdade, a criação da VEPMA precede a CENAPA, uma vez que o próprio CNJ reconhece que as “Varas Especializadas em Alternativas Penais começaram a ser implantadas a partir de 2001, quando da criação da Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CENAPA), conduzida por uma Gerência que integrava à época a Secretaria Nacional de Justiça, no Ministério da Justiça.” (CNJ, **Diagnóstico sobre as Varas Especializadas em Alternativas Penais no Brasil**, 2020)

Mais recentemente, o CNJ implementou o programa “Fazendo Justiça” – um novo ciclo da parceria entre aquele Conselho e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, direcionado à superação dos desafios estruturais que caracterizam a privação de liberdade no Brasil.

A partir de setembro de 2020, o Fazendo Justiça inaugura novas ações alinhadas com tribunais de todo o país enquanto dá continuidade a atividades de sucesso iniciadas no programa Justiça Presente. A partir do protagonismo do Judiciário, o programa fomenta a qualificação de etapas do ciclo penal e do ciclo socioeducativo; o diálogo interinstitucional permanente com articulações entre diferentes níveis federativos; e desenha ações customizadas a cada unidade da federação a partir de experiências exitosas do DMF/CNJ.²⁴

Dentre as principais ações do programa “Fazendo Justiça” está a Proporcionalidade Penal – Alternativas Penais, que tem como objetivo nuclear:

A articulação dos atores centrais da política de alternativas penais nas três esferas de governo, de acordo com a Resolução CNJ nº 288/2019, para a implantação de serviços de acompanhamento às medidas diversas do encarceramento. As medidas serão orientadas para a restauração das relações e a promoção de cultura da paz, a partir da responsabilização com dignidade, autonomia e liberdade.”²⁵

Clarifica-se, com efeito, o importante papel exercido pelo CNJ no contexto da política criminal de penas alternativas, seja com normatização de condutas e ações, com a implementação de práticas em seu apoio, estabelecendo parcerias e fornecendo fomento material, pessoal ou cognitivo para sua execução, ou monitorando o sistema de execução dessas penas.

4.2 Ciclo da política pública

De grande importância nesse momento é esmiuçar os conceitos básicos dos vocábulos “ciclo”, “política” e “público”, a fim de que obtenhamos um entendimento mais fácil e didático sobre essa temática.

Na literalidade do vocábulo, **política** tem origem no termo **polis** (*politikòs*), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social (BOBBIO, 1998, p.954).

Na época moderna, porém,

O termo perdeu seu significado original, substituído pouco a pouco por outras expressões como "ciência do Estado", "doutrina do Estado", "ciência política", "filosofia política", etc, passando a ser comumente usado para indicar a atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como termo de referência a pólis, ou seja, o Estado. (op. cit. p. 954)

²⁴ disponível em <<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/fazendo-justica/sobre-o-programa/>>. Acesso em 7 set.2022

²⁵ disponível em <<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/fazendo-justica/sobre-o-programa/>>. Acesso em 7 set.2022

O conceito extraído de Bobbio, no entanto, peca por obsolescência, desagregado que se expõe em face das mudanças pluralizadas e multifacetadas da sociedade contemporânea.

De modo pragmático, política é vista como uma prática adotada por um gestor público com o fim declarado de resolver determinado problema. Quantas vezes já não escutamos a afirmação “[...] o governo implementou essa política para resolver a questão”? Sob outro viés, de maneira geral, como ressalta Rúa, “[...] as pessoas, fora do universo científico, referem-se à política pensando no momento eleitoral, em que um grande número de candidatos disputa um cargo no governo”. (2014, p.17)

Em retorno aos critérios científicos, divisamos como “[...] evidentemente arriscado comprometer-se com uma determinada definição de política, mesmo que essa definição seja limitada à compreensão moderna do que política quer dizer”. (COLLIOT-THÉLÈNE, 1999, p.1).

De qualquer sorte, seria desleal e antipedagógico continuar esta escrita, deixando em aberto essa lacuna conceitual. Uma definição bastante simples, já agregando o termo “pública” ao vocábulo “política” é oferecida por Schmitter, ao dizer que a “[...] política é a resolução pacífica para os conflitos” (SCHMITTER, 1984, p. 34, *Apud* RUA, 2014, p. 17).

Esse conceito, contudo, é sobradamente amplo, largo e abrangente, incapaz de oferecer um mínimo de segurança conceitual. Palmilhando uma linha mais delimitativa, é possível conceituar política pública como um “conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos”. (*Op. cit.*, p.17).

De outro lado, Velasques (2006, p.14) elege como definição para política pública o “[...] conjunto de sucessivas iniciativas, decisões e ações do regime político frente a situações socialmente problemáticas e que buscam a resolução delas, ou pelo menos trazê-las a níveis manejáveis”. Abstraindo-se da discussão estatista ou multicêntrica, define-se política pública como a atividade estatal, planejada e sistematizada, que se volta a resolver ou minimizar os problemas que afligem a sociedade.

Não obstante, a definição de política pública revela apenas o “ser”, ou seja, traz apenas aquilo que se tem como instrumento para solucionar ou reduzir os conflitos ou problemas sociais que se mostram por meio das necessidades de uma organização comunitária. E isso ainda é muito pouco. É preciso ir além, trabalhar o “como”, é preciso perquirir a maneira pela qual esse instrumento se põe em ação e irradia seus efeitos ou, em outras palavras, o procedimento a ser seguido para execução, *pari passu*, de qualquer política pública.

Esse procedimento trafega e se assenta indissociavelmente na ingerência crítica operacionalizada por gestores públicos, por meio de uma equipe especializada, com caráter

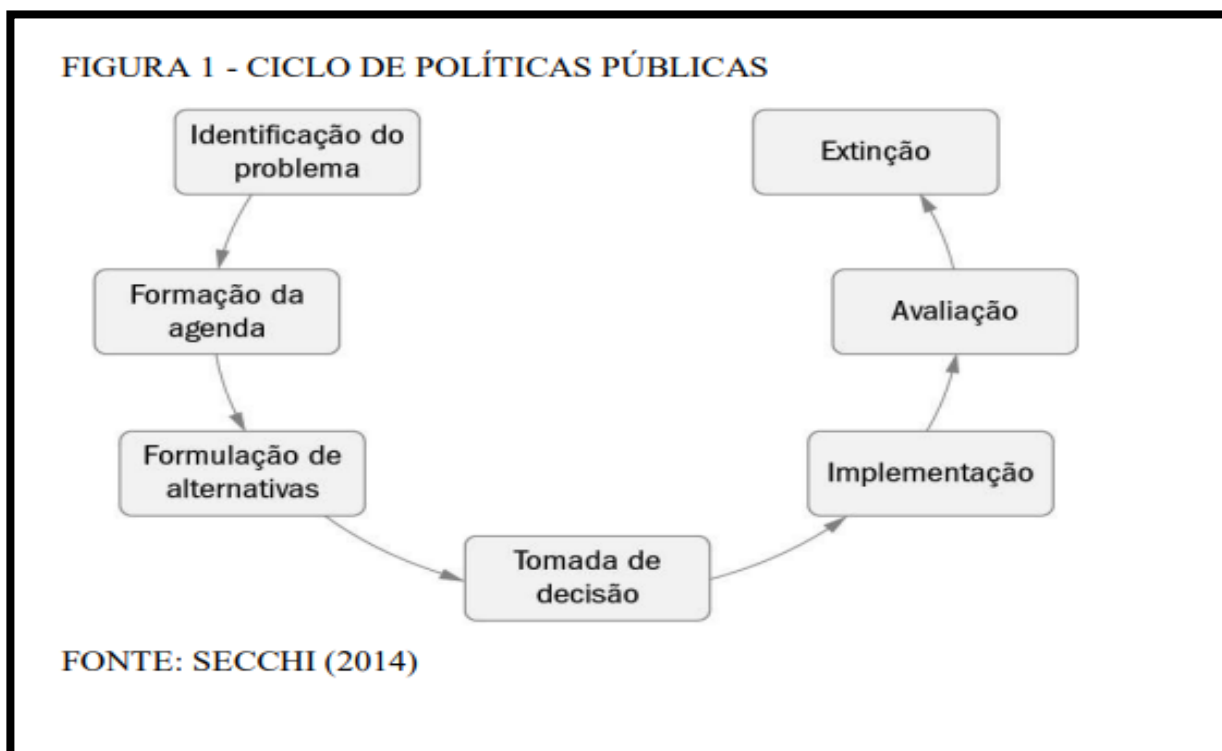
multidisciplinar. A análise desse corpo de analistas visa a identificar o problema, interpretar suas causas, planejar ações, verificar recursos disponíveis (humanos, financeiros, técnicos, dentre tantos outros), projetar as potenciais consequências e resultados, implementar e, ao final, após a execução total ou parcial de todo o processo, aferir e mensurar o grau de alcance dos objetivos, mediante critérios de eficácia e eficiência.

Existe, assim, um ciclo de política pública, que necessita ser trabalhado em “fases”. Qualquer política pública que se pretenda implantar exige a observância de um passo-a-passo, com a participação de profissionais de áreas diversas do conhecimento, envolvendo processos complexos segmentados em diversas etapas.

Ciclo, portanto, significa uma série ou sequência de fatos, fenômenos ou ações, voluntários ou não, de caráter periódico, com ponto de partida e ponto de chegada, e este, nem sempre, necessariamente é aquele inicialmente programado. Tal sequência de atos, normalmente, gravita em torno de um objeto específico e, por vezes, embora tenha um objetivo a ser alcançado, é abreviado por diversas contingências que surgem no trajeto.

Justamente por se tratar de um ciclo e, por isso mesmo, composto por fases, é indeclinável que conheçamos as etapas.

Em pesquisas realizadas na literatura especializada, são perceptíveis certas discrepâncias sobre a estrutura desse ciclo, observando-se uma ou outra fase diferente, acréscimo de uma fase em relação a outro fluxograma, ou, ainda, a supressão de uma etapa se comparada a outra proposta estrutural. De qualquer sorte, por entendê-la como mais adequada e pertinente, lançamos mão da representação gráfica a seguir:



Não obstante a colocação dessas etapas em ciclo, é relevante evidenciar que não existe uma sequência clara e “engessada” a ser seguida, porquanto, como explica Rua (*op. cit.* p.37),

As etapas são compreendidas não como um processo linear, mas como uma unidade contraditória, em que o ponto de partida não está claramente definido e as atividades de etapas distintas podem ocorrer simultaneamente ou as próprias etapas podem apresentar-se parcialmente superpostas.

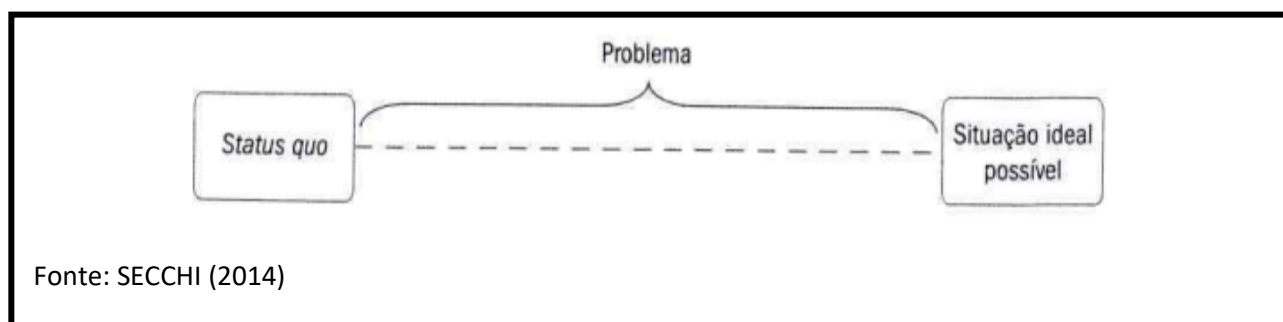
Compreender a estrutura e o funcionamento desse ciclo como etapas obrigatórias, embora não necessariamente sequenciais, é essencial ao agente político, para lhe facilitar uma reflexão e um diagnóstico mais claro e seguro sobre o modo pelo qual vai escolher, implementar e aprimorar a política pública envolvida ou tê-la como completa e satisfatória ou, ainda, como incompleta e ineficaz.

Nesse esteira, abordamos, em rápido lampejo cognitivo, a fisiologia funcional de cada uma dessas fases, a saber:

4.2.1 Identificação do problema

Um problema é o descompasso da situação existente relativamente à situação possivelmente ideal. No plano da organização da sociedade, um problema público é a falta de encontro da conjuntura atual com aquela que se mostra ou se presume mais consentânea aos interesses comunitários. Um problema público é a distância entre o *status quo* (situação atual) e o que deveria ser a realidade pública (situação ideal possível) (SJÖBLOM, 1984).

Vejamos a seguinte representação gráfica:



A identificação de um problema público, segundo Sjöblom (1984), envolve a percepção, definição ou delimitação e avaliação de possibilidade de resolução do problema. Na voz de Capella (2018, p.20), “[...] toda a produção de políticas públicas, está relacionada com a definição de problemas (...)”, pois se constitui no ponto de partida destas.

Note-se que a compreensão do que seja um “problema público”, ou seja, sua definição, tem circunscrita relação com a interpretação político-normativa levada a efeito pelos agentes políticos envolvidos, que devem, para que um problema receba a classificação de “público”, averiguar se há influxos para uma pluralidade de pessoas. Em outra glosa, “[...] um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para coletividade)” (SECCHI, 2014, p. 34).

4.2.2 Formação de agenda

Em pioneiro estudo de Cobb e Elder (1971, p.905), “[...] o termo agenda é definido como um conjunto de discussões políticas, entendidas como questões legítimas e que chamam a atenção do sistema político”. (COBB e ELDER, 1971, *Apud* CAPELLA, 2018, p. 28).

Em outros termos, a agenda é definida como um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes e toma o formato de um programa de governo, um planejamento

orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importante (SECCHI, *op. cit.*, p. 34).

Regressando aos ensinamentos de Cobb e Elder (*Apud SECCHI, op.cit. p.36*), há dois tipos de agenda: agenda política - conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública; agenda formal - atende também pela denominação de agenda institucional, aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar.

Por fim, vale pontuar que três são as condições que concorrem como pressupostos para que um problema seja inserido na agenda política (SECCHI, *op.cit. p. 34*), conforme está à frente.

- a) Atenção: a situação deve ser compreendida pelos diversos atores (cidadãos, grupos de interesse, mídia) como merecedora de intervenção política;
- b) Resolubilidade²⁶: as ações potencialmente aplicáveis precisam ser consideradas necessárias e factíveis e
- c) Competência: o problema deve guardar relação com responsabilidades públicas.

4.2.3 Formulação de opções

O termo “formulação” vem do verbo “formular”, que significa “pôr em fórmula” ou “redigir como fórmula”, isto é, o ajuste entre o problema identificado e inserido na agenda e as “formas” de possíveis soluções. Estas devem ser elaboradas sob o visor dos objetivos (aquilo que se pretende atingir) e das estratégias (como se pretende atingir), bem assim com a análise cuidadosa e percuciente das possíveis consequências decorrentes de cada opção de solução proposta.

A fase de elaboração de opções é, portanto, aquela que deve resultar na concepção de métodos, programas, estratégias ou ações com potencialidade de alcançar os objetivos definidos, sopesando-se as consequências do problema identificado e a relação custo-benefício de cada alternativa factível.

Mais uma vez, valendo-nos do magistério de Rua, percebemos que

A formulação das alternativas é um dos mais importantes momentos do processo decisório, porque é quando se evidenciam os vários issues e é quando se colocam claramente as preferências dos atores, manifestam-se os seus interesses. E é então que

²⁶ As obras, livros e artigos científicos consultados registram o vocábulo “resolutividade”, inexistente no Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa.

os diversos atores entram em confronto e/ou constroem suas alianças visando decisões favoráveis às suas preferências. Para isso, cada um deles procurará mobilizar seus recursos de poder e pressionar os tomadores de decisão: influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, argumentos de persuasão, votos, organização etc (*Op.cit*, p. 84).

A elaboração dessas opções exige de seus formuladores um árduo e minucioso trabalho de projeção sobre os mais variados recursos humanos, técnicos, financeiros e materiais que cada alternativa envolve para sua consecução. Isso nada mais representa do que uma avaliação *ex ante* das possíveis soluções para o problema público e consiste em um trabalho de investigação sobre as consequências e os custos das opções.

4.2.4 Tomada de decisão

Formuladas as opções de solução do problema identificado, chega o momento de escolher, dentre as opções possíveis, qual ou quais delas serão aplicadas como política pública para enfrentamento do problema.

Importante é ressaltar que, quando ocorre a tomada de decisão, apenas um número muito reduzido de opções é enviado e submetido ao crivo do gestor. No magistério de Secchi, é “[...] o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas” (*Op.cit. p.40*), levando-se sempre em consideração que, para cada opção constituída e proposta formulada, existem custos políticos, econômicos, sociais e institucionais correlacionados, que deverão ser sopesados na tomada de decisão.

É inegável o viés marcadamente político de que se reveste essa fase, quando o gestor público – responsável pela tomada de decisão – se vê circundado de pressões, barganhas, *lobbies* e negociações inerentes ao mundo da política. Essa realidade exige do regente administrativo muita capacidade de conciliação de interesses entre as diversas entidades envolvidas, que de qualquer modo têm interesse no êxito (ou não) daquela proposição.

É um momento muito importante e por demais delicado nesse processo. As “forças” e “influências” que circulam à órbita da decisão de escolher a política pública para resolução de determinado problema são fatores que exercem peso sobre a decisão do gestor. Não há, portanto, uma decisão ou opção de solução perfeita, acabada e incontestável, mas aquela que consegue mais potencializar o alcance dos objetivos de uma política, minimizar os obstáculos para sua implementação e conciliar os interesses de todos os envolvidos (SECCHI, *op.cit.*, p.16).

4.2.5 Implementação

Ensina Rua (*op. cit.*, p.89) que a implementação consiste no “[...] conjunto de decisões e ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores sobre uma determinada política pública”. De modo mais sintético, O’Toole Jr (2003) explica que a fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações. Em outras palavras, deixa-se o campo abstrato das ideias e vai-se para o terreno concreto da execução.

O estudo da fase de implementação é de suma importância, porque é por seu intermédio que se consegue detectar, mediante processos analíticos mais estruturados, os empecilhos e defeitos que, não raro, ocorrem nessa etapa, nas mais variadas áreas da política pública, como saúde, educação, segurança, saneamento etc. Outro aspecto de relevo nesse estudo está na possibilidade de constatar equívocos que antecedem à fase de tomada de decisão.

Há diversos elementos básicos para análise da implementação, dentre os quais e os mais importantes, as pessoas e as organizações, com interesses, competências e comportamentos variados, além das relações entabuladas entre as pessoas, as instituições vigentes (regras formais e informais), os recursos financeiros, materiais, informativos e políticos (SECCHI, 2014, p.45).

4.2.6 Avaliação

Quando se implementa uma política pública, colocam-se em prática objetivos propostos na formulação. Na mesma senda, quando de sua avaliação, há o propósito de verificar o que sucedeu de exitoso e o que se vestiu de inutilidade como resultado de sua execução.

A avaliação é, pois, um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores e que, juntamente com o monitoramento, destina-se a subsidiar as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos (RUA, *op.cit.*, p. 27).

Em outro norte explicativo, a avaliação da política pública é o “[...] o processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que forem colocados em prática”. (ANDERSON, p. 711).

É preciso que sejam definidos, evidentemente, critérios, indicadores e padrões para que se mensure o desempenho obtido com a política pública. Os critérios têm fundamento em

pontos valorativos da realidade, fornecendo parâmetros ao avaliador para deliberar se uma política pública teve bons ou maus resultados.

Como principais critérios utilizados, têm destaque:

- a) economicidade (nível de utilização de recursos);
- b) eficiência econômica (relação entre recursos empregados e produtividade alcançada);
- c) eficiência administrativa (conformidade entre os métodos preestabelecidos e a execução);
- d) eficácia (nível de alcance dos objetivos preestabelecidos) e
- e) equidade (homogeneidade de distribuição de benefícios ou penalidades entre os destinatários da política pública).

Por outra vertente, os indicadores são artifícios pensados para medir:

- a) os recursos humanos, financeiros e materiais empregados (indicadores *input* – entrada do sistema);
- b) a produtividade de serviços e/ou produtos resultantes da política pública em avaliação (indicadores *output*) e
- c) os resultados, relativos aos efeitos da política pública e à capacidade de resolução ou mitigação do problema em razão do qual foi formulada.

Em apertada síntese, os indicadores de *input* mensuram esforços e os indicadores de *output* e resultados medem realizações.

Por fim, os padrões ou parâmetros, constituem-se em um método de referência comparativa aos indicadores, destacando-se como os mais relevantes:

- a) padrões absolutos (metas qualitativas ou quantitativas preestabelecidas à execução da política pública);
- b) padrões históricos (dados ou marcas já atingidos no passado, facilitando a comparação dos períodos (meses, anos) e gerando informações sobre progressão ou regressão de resultados) e
- c) padrões normativos (metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas com base em um *benchmark*²⁷ ideal).

²⁷ *Benchmarking* é uma análise estratégica das melhores práticas usadas por empresas do mesmo setor que o seu. *Benchmarking* vem de ‘benchmark’, que significa ‘referência’, e é uma ferramenta de gestão que objetiva aprimorar

Convém sobrelevar a noção de que os mecanismos de avaliação originam padrões referenciais e dão azo a um comparativo espacial e temporal do problema identificado e da política pública implementada, com o potencial de recrudescer acentuadamente a percepção dos atores governamentais sobre a política pública, permitindo-se, assim, a adoção de medidas para aperfeiçoá-las.

Por fim, assim como ocorre nas demais fases do ciclo, a avaliação da política pública é passível de desaguar em resultados distintos, conforme enumeração a seguir dada a conhecer:

- a) continuação da política pública da maneira como está implementada, quando os resultados se mostram satisfatórios;
- b) reestruturação de aspectos da política pública, quando os resultados não são atingidos conforme o planejamento, mas alguns **ajustes** se mostram suficientes e capazes de permitir o alcance dos objetivos e
- c) extinção da política pública, quando o problema foi resolvido, os resultados não são satisfatórios e não há viabilidade de ajustes ou quando aquela política pública se torna inútil pelo esvaziamento natural da questão-problema a ser enfrentada.

A avaliação da política pública exerce uma importância ímpar nesse processo, porque assume a função de instrumento técnico que visa a suplantiar suposições, achismos ou conclusões simplórias e, por vezes, distorcidas da realidade e impregnadas de interesses paralelos, quando se coloca a retórica política acima dos interesses sociais. É mediante, pois, esse processo avaliativo que se afasta a abstração sofisticada de interesses alienígenas ao objeto da política pública e se penetra na concreção dos resultados efetivamente obtidos.

4.2.7 Extinção

Assim como tem início, o ciclo de política pública tem fim, seja por haver cumprido a finalidade para a qual foi criado, seja por haver sido antecipadamente encerrado por não demonstrar aptidão para atingir o objetivo inicialmente proposto.

Existe um arcabouço teórico que explica quando as políticas públicas morrem, continuam vivas ou são substituídas. De acordo com Secchi (*op. cit.*, p. 53), isso ocorre quando:

- a) o problema que originou a política é percebido como resolvido;

- b) os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes e
- c) o problema, embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e saiu das agendas políticas e formais.

Há uma tendência para se concluir pela extinção de uma política pública apenas quando o problema em razão do qual foi implementada é considerado solucionado, quando, na realidade, ela deixa de prosseguir quando a propositura posta em ação se mostrou incapaz de resolver o conflito ou, ainda, quando o problema deixa de ter importância ao ponto de justificar a continuação dela; entretanto, é inequívoco que o ciclo de qualquer política pública tem por fase final, assim como tudo na vida, a extinção.

4.3 Compreensão das penas alternativas como ciclo da política pública

Após o estudo do ciclo de políticas públicas sob um enfoque geral, é importante vê-lo, doravante, sob a perspectiva do nosso objeto de estudo, como meio de compreender o encaixe das penas alternativas dentro desse processo composto por múltiplas e sucessivas etapas.

É indispensável, porém, que seja estabelecida uma distinção entre o ciclo de políticas públicas tradicionalmente aplicado por gestores presentes em todas as fases desse processo e que pertencem à mesma entidade estatal e aquele ciclo relativo às políticas públicas em que o papel de gestor é multifacetado, desempenhado por dois ou mais agentes distintos e vinculados a variadas esferas de poder, cada um atuando em apenas uma ou algumas das fases que integram esse ciclo.

Cuidando-se, aliás, da diversidade de agentes, adverte Bezerra para a ideia de que

Uma característica dos espaços híbridos de discussão e deliberação de políticas públicas é, necessariamente, a diversidade de atores, entre eles políticos, cidadãos, acadêmicos, técnicos de órgãos governamentais, gestores, representantes de organizações não governamentais, consultores etc. Reconhecer essa diversidade é reconhecer também a presença de diferentes saberes em relação contínua. Nos processos participativos de discussão de políticas públicas, importa perceber se há reconhecimento e conexão entre a diversidade de conhecimentos neles envolvidos; perceber, portanto, de que modo esses conhecimentos estão sendo mobilizados. (2018, p. 49).

Na trilha desta nota, tratando-se em especial das penas alternativas, há uma segmentação desses saberes, com uma ruptura do modelo tradicional, onde os partícipes de todo o ciclo, em quaisquer de suas etapas, encontram-se na mesma entidade responsável por aquela política pública.

Nesse modelo tradicional, há, ainda, as situações em que vínculos de parceria são entabulados entre os diversos níveis de governo, ou há intercâmbio firmado pelos gestores de municípios e até estados, porque isso é até natural e ocorre com relativa frequência.

São situações dentro da normalidade em que os agentes são gestores, todos integrantes do Poder Executivo ou de outro Poder, mas sempre exercendo a função executiva, embora o sejam de entidades estatais distintas, pois há políticas públicas em que administrações municipais ou estaduais procuram aliados nas esferas mais abrangentes de governo, bem como programas locais que se articulam com políticas de outros estados ou com políticas federais.

Diferente se mostra a realidade das penas alternativas, em que, na verdade, as situações ensejam a cooperação mútua de agentes situados em variegadas funções estatais, seja no Poder Executivo, no Legislativo ou no Judiciário. Essa situação de pluralidade subjetiva conduz a particularidade de que o ciclo não nasce e se extingue do começo ao fim sob o comando e o poder do mesmo gestor ou grupo dos gestores exercentes da função executiva. Há um fracionamento de competências, de modo que cada ator político tem sua esfera de atuação delimitada de acordo com a fase em que se encontra o processo.

Nessa contextura, é preciso imiscuir-se no conceito de **agentes públicos**, que na aclarada dicção de Rua (*op. cit.*, p.36), “[...] são aqueles que se distinguem por exercer funções públicas e por mobilizar os recursos associados a estas funções”. que se subdividem em **atores públicos políticos** (detentores de mandatos eletivos, por exemplo: parlamentares, governadores, prefeitos e membros eleitos do Executivo federal); e **atores públicos burocratas** (ocupantes de cargos na Administração pública, nessa categoria incluídos todos os servidores públicos federais, estaduais e municipais, inclusive aqueles com atuação em autarquias e fundações públicas).

A partir dessa diferenciação, a situação começa a se clarificar porque já é possível compartimentalizar o espaço de atuação de cada um desses partícipes do processo, quando se percebe que, nessa situação em particular das penas alternativas, há um somatório de esforços com uma coparticipação de atores políticos integrantes das três esferas de poder do Estado.

Vejamos, portanto, a seguir, em breve síntese, como se operacionaliza esse ciclo, principiando pela **identificação do problema**, lembrando que houve muita demora em se reconhecer que a curva crescente da criminalidade a comprometer a segurança pública tem raízes que vão muito além de um pensamento meramente policesco ou ultrapunitivo. Em verdade, “Nenhuma política de segurança terá sucesso se desacompanhada de políticas urbanas que requerem intensa participação do Governo e da sociedade civil, que finalmente está descobrindo que só blindar o carro não adianta”. (GOMES, 2003, p. 300).

O problema identificado pelos agentes públicos é de que a pena privativa de liberdade, quando submete o sentenciado às mazelas do sistema penal e nela o recoloca, não cumpre o papel de intimidar, reprimir e, sobretudo, de reinseri-lo na sociedade.

A realidade social desejada é que todos ou, pelo menos, a maioria dos sentenciados logrem ultrapassar a fase de cumprimento da pena com higidez de conduta, plenamente recuperados e livres da inclinação para novas investidas criminosas. A realidade que se testemunha, no entanto, é completamente diferente, ao se ver homens e mulheres, apenados com reprimendas privativas de liberdade, se contaminarem no sistema penitenciário e saírem do cárcere moldados para novos experimentos no submundo do crime.

Trata-se, sem dúvida, de um problema público, por envolver questões de segurança da coletividade e bem-estar social. E, uma vez verificado que existe possibilidade de resolução ou apaziguamento, impõe-se a **formação de agenda**.

A relevância desse problema identificado, pois, justifica e até mesmo inflige a formação de agenda em torno dele e não apenas de agenda política (pontos que merecem intervenção pública), mas, especialmente, agenda formal (que o poder público já concluiu que vai enfrentar).

Vale ressaltar a concorrência das três condições exigíveis para ingresso de um problema público na agenda, conforme está à sequência:

- a) **Atenção** (todos os agentes; cidadãos, grupos de interesse, mídia, são uníssomos em entender que merece intervenção política porque, caso contrário, a criminalidade só tende a crescer ainda mais desenfreadamente);
- b) **Resolubilidade** (as ações possíveis e passíveis de aplicação como terapêutica são necessárias e exequíveis, como veremos, especificamente, na fase de formulação de opções) e
- c) **Competência** (guarda relação com responsabilidade do poder público, porquanto é inegável que cabe ao Estado a missão constitucional de intervir em matérias de segurança pública e bem-estar social).

Após a inserção do problema na agenda, os diversos agentes públicos envolvidos expressam as maneiras possíveis de resolvê-lo. Diversas providências de ordem administrativa são citadas como **alternativas formuladas** e efetivamente aplicadas, em maior ou menor dimensão, como a melhoria da estrutura física dos presídios, a capacitação dos servidores do sistema prisional, a disponibilidade de cursos profissionalizantes nas unidades prisionais e o

aumento do números de juízes, promotores, defensores públicos e servidores desses órgãos responsáveis pela área de execução penal.

Dentre as opções idealizadas observa-se, a despeito da inefetividade ou pouca efetividade das outras propostas, a propositura das penas alternativas que, nesse momento de formulação, abrange toda a sociedade civil, mas encontra mais expressivo e determinante espaço para discussão no âmbito do Parlamento Federal. É naquele Poder que as propostas são equacionadas e, em seguida, realizado o desenho esquemático das possíveis soluções ou mitigações do problema.

Chega-se, então, na etapa de **tomada de decisão**. Consoante leciona Secchi (*op.cit*, p. 40), “[...] os tomadores de decisão têm problemas em mãos e correm atrás de soluções”, com suporte nalgumas opções já formuladas na fase anterior, quando, então, já foram prospectados os métodos, programas, estratégias ou ações e avaliadas as possíveis consequências (negativas e positivas) de cada uma.

No caso específico das penas alternativas, tratando-se de soluções submetidas à cláusula constitucional de legalidade, isto é, dependentes da edição de lei em sentido estrito, cabe ao Poder Legislativo escolher a melhor ou as melhores opções dentre todas propostas. O ato, porém, não se restringe à esfera de atuação do poder legiferante. Em verdade, constitui um ato complexo com a coparticipação de outros agentes públicos. Assim é que, após a submissão do projeto de lei ao escrutínio legislativo, o projeto de lei, uma vez aprovado pelos parlamentares, vai para sanção do chefe do Poder Executivo.

Desse processo nasceu, em concreto, a Lei 9.714/98, que ampliou o leque de penas restritivas de direitos e trouxe uma disciplina mais flexível e abrangente dessa modalidade de pena.

Na sequência, adentramos no importante passo da **implementação**, momento em que as medidas adotadas nas fases anteriores refogem da competência daqueles agentes públicos que nelas atuaram, ou seja, o Legislativo e o Executivo, responsáveis pela edição da lei que representa a tomada de decisão, mas que não têm competência para aplicá-la no caso concreto.

Assim, as opções inicialmente propostas, efetivamente escolhidas e transmudadas em tomada de decisões sobre uma ou algumas delas, transfiguraram-se em leis de conteúdo abstrato. E essas leis são finalisticamente editadas para serem aplicadas nos casos concretos que ocorrem no cotidiano social. Saem de cena os integrantes dos Poderes Legislativo e Executivo, cedendo

lugar aos membros do Poder Judiciário, a partir do que se convencionou chamar de *judicialização*²⁸ *das políticas públicas*.

Esse fenômeno, relativamente recente, é observado cada vez mais no âmbito do Judiciário brasileiro, que, através de suas decisões, interfere diretamente nas diversas políticas públicas, como nas áreas da saúde, educação, assistência social, segurança pública, dentre tantas outras.

Salta à evidência a ideia de que, no caso dessas penas, por se tratar de ponto relacionado ao Direito penal e, portanto, afeiçoado com o monopólio do direito de punir do Estado, a judicialização em enfoque não está na discricionariedade dos agentes públicos envolvidos, tampouco guarda relação com o controvertido fenômeno do ativismo judicial. A implementação dessas reprimendas depende, invariavelmente, da intervenção do Poder Judiciário, mediante a consecução de um processo judicial, conduzido sob as garantias constitucionais.

É lógico que essa implementação se dá pelas mãos dos juízes de Direito, com a prolação de sentenças que impõem essa modalidade de pena e com a consecução de processo de execução penal, que pratica o efetivo cumprimento pelo sentenciado da pena imposta na sentença. Não se deve ignorar, entretanto, que a efetivação dessa aplicação depende da participação de agentes externos ao Poder Judiciário, mediante parcerias, convênios ou programas firmados com entidades públicas.

Após a implementação, penetramos na etapa da **avaliação**. Sobreleva registrar o fato de que essas duas fases encerram estrita relação de interdependência. E isso ocorre porque, em sendo um procedimento cíclico em constante mutação e sujeito a inúmeras variáveis, uma é capaz de impactar na outra.

Essa interação, porém, parece permeada por um desequilíbrio de troca, pois, enquanto a avaliação visa a contribuir para a implementação continuada aperfeiçoada, conforme dados e informações avaliados, potencialmente capazes de melhorar os processos, identificando pontos fortes e fracos, subsidiando, assim, os processos de aprendizagem (BROWNE; WILDAVSKY, 1984; DRAIBE, 2001; RAMOS; SCHABBACH, 2012; JANNUZZI, 2016, *Apud* LIMA, 2019), a implementação impõe certos inconvenientes à avaliação, derivados do seu caráter mutável, altamente dependente das estruturas e dinâmicas dos contextos locais de ação

²⁸ Judicialização significa que questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididos, em caráter final, pelo Poder Judiciário. Trata-se, como intuitivo, de uma transferência de poder para as instituições judiciais, em detrimento das instâncias políticas tradicionais, que são o Legislativo e o Executivo (BARROSO, 2009, p.3).

(BARDACH, 1979; BARRETT; FUDGE, 1981; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; MAY; WINTER, 2009; LIPSKY, 2010; TUMMERS, 2011 *Apud* LIMA, 2019).

Em fraseado mais singelo, a implementação demanda da avaliação elementos para se aperfeiçoar e a avaliação retira da implementação pressupostos que influenciam seus resultados, estabelecendo-se entre essas duas fases, mais do que nas outras, uma sinergia e uma conexão de mútua interação.

Decerto, alguns não de perguntar, precipitadamente: - *por que a fase de avaliação exerceria influência sobre uma fase já ultrapassada?* É que, por vezes não raras, é comum a não resolução do problema pelo implemento da política, de modo que o ciclo retroage para se fazer o que se chama de ajustes contínuos, que é uma espécie de subfase da implementação e tão importante que alguns autores a situam na categoria de fase autônoma.

É nessa perspectiva de insolubilidade do problema que se encontram os resultados da política pública de aplicação de penas alternativas, ou seja, não há que se cogitar na total resolução deste. E essa realidade explica-se, justamente, porque estamos tratando de uma política pública relacionada aos problemas da criminalidade e da segurança pública, que, em certos níveis de gravidade e frequência, exprimem-se como maiores ou menores, de acordo com inúmeras variantes - como o lugar, o investimento em educação, o nível de escolaridade, a distribuição de riqueza - dentre tantas outras.

Os ajustes contínuos, portanto, a evidenciar a interpenetração das fases de implementação e avaliação e vice-versa, representam uma constante realidade nessas políticas, porque, como já exaustivamente visto, a criminalidade é um fator social indissociável da vida coletiva.

Sobre métodos, critérios e indicadores para avaliação:

A literatura aponta uma variedade de metodologias de avaliação, com base em diversos critérios e premissas. Tal diversidade deriva das limitações implicadas em cada uma delas. Nesse sentido, recomenda-se a utilização de diferentes parâmetros, conforme os objetivos da avaliação (DRAIBE, 2001; RODRIGUES, 2008; VEDUNG, 2015; JANNUZZI, 2016, *Apud* LIMA, 2019, p. 129).

Vale recordar que existem os indicadores criados para medir *input*, *output* e resultado (*outcome*). Na presente pesquisa, nosso foco estará nos dois últimos (*output* e resultado), porque o que move nosso interesse é o que essa modalidade de punição produz de positivo para o sentenciado e, por conseguinte, para a sociedade.

Em linhas gerais, a avaliação deve ser baseada no alcance dos objetivos formais, expressos na estrutura normativa da política previamente formulada. Essa é uma das abordagens

avaliativas mais comuns e tradicionais (COSTA; CASTANHAR, 2003; DRAIBE, 2001; VEDUNG, 2015, *Apud* LIMA, 2019).

No caso particular da PSC, nosso indicador de medição com escopo nos objetivos formais é o índice de reincidência dos apenados, com levantamento de dados e informações na VEPMA, por intermédio do Sistema de Automação da Justiça (SAJ) e Consulta de Antecedentes Criminais Unificada (CANCUN), em processos judiciais, cuja execução tenha sido extinta de janeiro de 2018 a janeiro de 2020, totalizando 453 feitos nesse estágio processual.

A aferição do indicador consiste basicamente em, primeiramente, verificar no sistema SAJ a data da extinção do processo por cumprimento da pena e, logo a seguir, consultar no sistema CANCUN se durante a execução ou após a extinção da pena, o sentenciado voltou a praticar novo delito.

Empós vista como funcionará a fase de avaliação da PSC, cumpre-nos depreender sobre a fase de **extinção** dessa política pública.

Quando se fala em extinção, logo aflora ao pensamento a ideia de que o problema se encontra resolvido ou que este perdeu, à longueza do tempo, sua importância, ou, ainda, que aquela política se mostrou inócua para resolvê-lo ou minimizá-lo, porquanto são as maneiras pelas quais se extingue uma política pública.

No caso da PSC, não há que se cogitar em problema completamente solucionado ou no esvaziamento de sua relevância para a coletividade, porquanto a conduta social pospositiva daquele que cometera um ilícito penal sempre será uma preocupação da coletividade e, mais do que isso, por ser essa conduta um fenômeno indissociável da criminalidade e da segurança pública, está impregnado na tessitura social.

Sem linguajar rebuscado, políticas públicas relacionadas à punição de pessoas envolvidos em delitos, como assim o são as penas alternativas, não conseguem extirpar por completo os malefícios da insubordinação do indivíduo à lei penal e, por isso mesmo, mantêm sua importância como instrumento de constante utilização, de modo que não se esgotam pela simples e óbvia realidade de que o crime é algo inerente à sociedade.

4.4 Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas de Fortaleza/CE

Criada pela Lei Estadual nº 12.862, de 25 de novembro de 1998, a Vara de Execuções de Penas e Medidas Alternativas – VEPMA, sediada na Comarca de Fortaleza, tem enfoque restaurativo, conforme disposições da Resolução nº 288/2019, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, e realiza a execução das penas restritivas de direitos e medidas alternativas impostas a

réus residentes em Fortaleza, nos termos da Lei Estadual nº 16.397²⁹, de 14 de novembro de 2017.

A VEPMA orienta suas ações pela busca da restauração das relações e a promoção da cultura de paz, com suporte na responsabilização com dignidade, autonomia e liberdade, contribuindo para a humanização do cumprimento da pena e conseqüente efeito de reintegração por intermédio desta.³⁰

Informações coletadas na aludida Unidade Judiciária revelam que, desde sua criação, já foi realizado o acompanhamento de mais de nove mil pessoas, objetivando analisar as condições socioeconômicas, familiares e culturais, assim como situação de moradia, empregabilidade, escolaridade, saúde, inserção na comunidade e possíveis situações de vulnerabilidade, a fim de identificar as dificuldades enfrentadas pelos sentenciados ao cumprimento de penas alternativas.

Convém consignar a verdade conforme a qual a VEPMA, em regime de cooperação com instituições parceiras, fortalece a importância social das penas alternativas, realiza ações de caráter preventivo numa perspectiva participativa, mediante estratégias para intervir na realidade cotidiana enfrentada pelos sujeitos, contribuindo para a aproximação cognitiva entre os cidadãos e seus direitos e deveres, sensibilizando os sentenciados quanto ao delito cometido, bem como quanto as suas conseqüências, possibilitando a reinserção social desses sujeitos, com o intuito de trabalhar projetos de vida e prevenir a reincidência.

4.4.1 Estrutura e composição

Sediada na Comarca de Fortaleza, nas dependências do Fórum Clóvis Beviláqua, a VEPMA possui estrutura e composição diferenciada relativamente ao padrão observado de outras unidades judiciárias.

O espaço físico que acomoda seus colaboradores é muito mais amplo e abrangente do que a média reservada à maioria das varas e secretarias em funcionamento naquele prédio.

²⁹ Lei nº16.397, de 14 de novembro de 2017

Art. 63. Ao Juiz de Direito da Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas compete:

I - promover a execução e fiscalização das penas restritivas de direitos e medidas alternativas, inclusive da suspensão condicional do processo, e decidir sobre os respectivos incidentes, bem assim, das penas e medidas alternativas impostas a réus residentes na Comarca de Fortaleza, ainda que processados e julgados em outras comarcas;

II- designar a entidade ou o programa comunitário, o local, dia e horário para o cumprimento da pena ou medida alternativa, bem como a forma de fiscalização;

III- acompanhar pessoalmente, quando necessário, a execução dos trabalhos;

IV- declarar extinta a pena ou cumprida a medida.

³⁰ VARA DE EXECUÇÃO DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS. Informações sobre trabalho de ressocialização da Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas. Fortaleza. 2020

São mais de 200 metros quadrados, divididos entre Secretaria de Apoio, Sala de Audiências, Sala da Equipe Psicossocial, Sala do Projeto NUAH³¹ e Sala da Constelação Familiar³².

No que tange à estrutura de pessoal, vale lembrar que a VEPMA, por suas atribuições normativas, tem uma composição multidisciplinar. composta por 22 colaboradores, a saber: uma juíza titular; um supervisor; um assistente de unidade judiciária; um assistente de apoio judiciário; um analista judiciário; quatro técnicos judiciários; um escrevente estabilizado; três estagiários, além dos profissionais que compõem a equipe psicossocial, no caso, duas assistentes sociais; duas psicólogas, duas servidoras cedidas pela Secretaria de Administração Penitenciária e três estagiários.

Além dos profissionais diretamente vinculados àquela serventia judicial, deve-se registrar, ainda, aqueles detentores da função essencial à Justiça, isto é, um promotor de Justiça e um defensor público.

Não custa rememorar, ainda, o fato de que o ponto fulcral nessa composição *sui generis* da VEPMA está na equipe técnica metajurídica, encorpada por psicólogos e assistentes sociais, que empregam seus saberes desde a fase pré-executiva da pena, com entrevista prévia para averiguação das aptidões e possibilidades do sentenciado, até o período propriamente executório, com o monitoramento do comportamento, das dificuldades e das superações destas, até o efetivo cumprimento da reprimenda.

4.4.2 Programas e ações desenvolvidos

A VEPMA tem parceria com a Secretaria de Educação do Estado do Ceará, firmado sob convênio, ofertando um Programa de Escolarização, desde 2004, no Centro de Escolarização de Jovens e Adultos – CEJA – Paulo Freire, sediado no Bairro São Gerardo, em Fortaleza/CE. Através desse programa, as pessoas em cumprimento de penas restritivas de direitos, na modalidade de Prestação de Serviço à Comunidade ou a entidades públicas (PSC) e Limitação de Fim de Semana (LFS), são encaminhadas para serem alfabetizados e/ou concluírem os ensinamentos fundamental e médio, com aulas ministradas apenas nos finais de semana.

A experiência de quase duas décadas mostra que o CEJA Paulo Freire tem colaborado não apenas com o cumprimento das penas impostas, mas igualmente para o desenvolvimento

³¹Projeto de apoio aos autores de violência doméstica (NUAH), que promove atividades socioeducativas e grupos reflexivos numa perspectiva restaurativa.

³² Programa Olhares e Fazeres Sistêmicos – Constelação Familiar, como meio de acesso à Justiça e garantia dos direitos fundamentais.

peçoal dos sentenciados como cidadãos, dotando-os de importância dentro da coletividade, uma vez que, naquele espaço, são trabalhados valores e conceitos relacionados às diversas dimensões do ser humano.

Havemos de realçar, ainda, parcerias e convênios com outras instituições e com profissionais voluntários, com vistas a materializar as chamadas práticas restaurativas³³, que consistem em indispensável instrumento social de apoio aos sentenciados. Registremos, ainda, o fato de que, atualmente, a VEPMA contabiliza mais de 200 instituições parceiras.

Essa atividade se vale de ações de cunho socioeducativo, com a realização de círculos restaurativos, envolvendo os destinatários das penas alternativas, atingindo, nesse caso em particular, especificamente, os sentenciados implicados em Crimes de Trânsito e Tráfico de Drogas.

Os Círculos Restaurativos são conduzidos pela Juíza Titular da VEPMA com o apoio da equipe técnica local. Atualmente ocorrem dois grupos específicos e diferenciados, para sentenciados(as) por tráfico de drogas e beneficiários(as) que cometeram crimes de trânsito, cada círculo a seu modo em face da especificidade³⁴.

Outra iniciativa de destaque é o programa *Olhares e Fazeres Sistêmicos – Constelação Familiar*, em consonância com a Resolução nº 125/2010, do CNJ, que versa sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Conforma um projeto que trabalha com as constelações sistêmicas e seus princípios, assumindo a feição de

Um novo mecanismo para se gerar a pacificação e eficácia processual, desenvolvendo uma postura sistêmica nos envolvidos, caminhando com os círculos restaurativos, motivando uma reflexão sob sua conduta, estimulando o empoderamento das partes processuais, além de contribuir com a cultura de paz, dar novo ânimo para a busca de uma solução pacificadora e trazer equilíbrio e harmonia ao sistema trabalhado.

O direito sistêmico visa a utilizar as leis para tratar de assuntos geradores de conflito sob uma óptica que rege as relações humanas. É um método diferente de se trabalhar com o Direito, com supedâneo numa abordagem sistêmica da legislação, com a proposta de aplicação da Ciência jurídica com um viés terapêutico, resgatando a raiz do problema gerador do conflito e encontrando o caminho para a solução ou pacificação, sem a força impositiva de uma sentença, prestigiando, assim, a solução amistosa da querela jurídica.

Ponha-se em realce, ainda, ao projeto de apoio aos autores de violência doméstica, denominado NUAH, que organiza e impulsiona atividades socioeducativas e grupos reflexivos

³³ Práticas que objetivam a restauração e a reinserção social das pessoas e contribuem para a resolução dos fatores geradores do delito.

³⁴ Informações coletadas sobre trabalho de ressocialização da VEPMA

na mesma perspectiva restaurativa, só que, neste passo, com o público específico relacionado aos ilícitos de violência doméstica.

Versa sobre um programa pioneiro no Estado do Ceará, em funcionamento na VEPMA e com parceria atualmente firmada por meio do Convênio nº 16/2019, entre Juizado da Mulher de Fortaleza, Secretaria de Administração Penitenciária, Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará, Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Ceará, Núcleo Estadual de Gênero Pró-Mulher e Diretoria do Fórum Clóvis Beviláqua.

Nesse programa, uma equipe multidisciplinar realiza reuniões e oficinas socioeducativas e de responsabilização com envolvidos em violência doméstica contra a mulher, tratando de temáticas ligadas às relações de gênero, sexualidade, saúde, masculinidade, violência contra a mulher, mundo do trabalho, uso de álcool e outras drogas, família, entre outros.

Dentre vários objetivos pretendidos, ressaltamos a prevenção e o desestímulo à violência doméstica; a redução dos casos de reincidência desse tipo de delito; a sensibilização dos homens quanto aos fatores potencializadores da violência, tais como o uso abusivo de álcool e outras drogas.

Em arremate, dentre os vários convênios firmados pela VEPMA, havemos de realçar o Convênio nº 003/2019, que tem por finalidade ações conjuntas entre o Governo do Estado do Ceará, por intermédio da Secretaria de Administração Penitenciária e do Tribunal de Justiça local, visando à cooperação para a efetiva implementação, acompanhamento e avaliação da Política de Alternativas Penais no âmbito deste Estado.

O trabalho desenvolvido pela VEPMA, no período de mais de duas décadas, em articulação com as instituições parceiras, fortalece a importância das penas alternativas, sob os mais diversos aspectos, como, por exemplo, financeiro, estrutural, psicopedagógico e, sobretudo, social, na medida em que reinsere na sociedade, como resultado de sua atividade, uma pessoa plenamente reabilitada para a vida coletiva, com aptidão de contribuir para o funcionamento sadio, produtivo e harmonioso da sociedade.

4.4.3 Rito executório da PSC na VEPMA

Sobre a execução da PSC, cabe consignar, de logo, que não é o juízo da VEPMA a definir a espécie de pena alternativa a ser cumprida pelo sentenciado. Isso compete, por lei, ao juiz presidente do processo penal de conhecimento, que, após verificar as condições estatuídas no art. 44 e seguintes do CPP, estabelece a pena ou penas alternativas cabíveis no caso concreto.

Quando, porém, o juiz desse processo de origem estabelece, dentre as sanções possíveis, a PSC como reprimenda substitutiva, ele não escolhe em qual comunidade, entidade ou instituição ela será cumprida, porque àquele juízo não compete a fase executória, além do que não dispõe ele da lista de convênios e corporações conveniadas aptas a receber o réu sentenciado.

Após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória³⁵, o juízo de origem expede a chamada Carta de Guia³⁶, com destino ao juízo competente para a execução da pena, no caso de Fortaleza/CE, a VEPMA, que, após seu recebimento, uma vez constatada sua regularidade, designa audiência admonitória.

No dia e hora designados, previamente ao início da audiência, o sentenciado é atendido e entrevistado por um profissional da equipe multidisciplinar (psicólogo), para que se tenha um apanhado sobre suas características pessoais, familiares, laborais e habitacionais, com o propósito de lhe ofertar as melhores condições possíveis para o cumprimento da pena alternativa imposta.

Nessa entrevista, o profissional indaga ao sentenciado sobre seu local de moradia, aptidões laborais, situação econômica, disponibilidade de tempo, disposição para aquele novo momento e suas expectativas. É um momento pré-processual de suma importância porque é nele que se definem as particularidades para cumprimento da PSC de acordo com as individualidades do sentenciado.

Logo em seguida, abre-se a audiência admonitória, sob a presidência da juíza titular da VEPMA, que faz a leitura da sentença condenatória ao réu, cientificando-o sobre o tipo de pena fixada, os termos e condições de cumprimento, facultando a palavra ao sentenciado, ao seu defensor e ao representante do Ministério Público.

É nessa audiência que a juíza da VEPMA especifica a entidade na qual o apenado cumprirá a PSC estabelecida na sentença, bem como explica os demais comandos relativos a outras penas alternativas concomitantes, acaso aplicadas na sentença, como, por exemplo, prestação pecuniária, quando lhe é permitido parcelar o débito ou, ainda, no caso, de limitação de fim de semana, quando são aclaradas as suas condições de cumprimento.

Havendo aquiescência de todos os presentes aos termos propostos, a audiência, mesmo sendo gravada em mídia digital e disponibilizada nos autos, é reduzida a termo, mediante

³⁵ O termo jurídico “trânsito em julgado” refere-se ao momento em que uma decisão - sentença ou acórdão - torna-se definitiva, não podendo mais ser objeto de recurso.

³⁶ Documento onde constam todas as circunstâncias necessárias à execução da sentença, extraído do processo penal e remetido ao estabelecimento onde a pena deva ser cumprida.

ata de audiência, onde constarão todos os mais importantes acontecimentos daquele ato, além da subscrição gráfica ou digital de todos os partícipes.

O apenado fica de logo cientificado de que, na semana seguinte e em dia determinado, deverá comparecer à Secretaria da Vara para receber ofício de encaminhamento à respectiva entidade que o receberá para prestar os serviços e, desde, então iniciar o cumprimento da PSC, tocando àquela entidade o dever de comunicar ao juízo da VEPMA o eventual descumprimento da pena pelo sentenciado.

5 A PSC NA VEPMA TRADUZIDA EM NÚMEROS

Em várias visitas realizadas à VEPMA, nos meses de junho, julho e agosto de 2022, constatamos que inexistia uma estatística periódica realizada sobre os processos daquela Unidade Judiciária, visando a conhecer a realidade da execução das penas alternativas e, em especial, o êxito dessas sanções no que tange à reinserção social do sentenciado e à reincidência dos apenados.

Premido por essa lacuna, impusemo-nos o desafio de investigar determinado grupo de processos, em certa situação e por determinado período. Dirigimos, assim, nosso olhar sobre um total de 453 processos, já extintos pelo cumprimento da pena, no período compreendido entre de janeiro de 2018 e janeiro de 2020.

Os achados provenientes do exame da biografia criminal dos sentenciados se mostram com um termômetro para medição da eficácia da PSC. A constatação de que, durante e após o cumprimento de sua sanção penal, o apenado se manteve distante de novas empreitadas delituosas atesta que o mecanismo punitivo teve êxito em reposicionar na sociedade uma pessoa reconciliada com os valores de uma sociabilidade sadia e potencialmente consolidada.

Seguem, organizados em quadros, os resultados alcançados e, ao final, a análise pormenorizada destes.

5.1 Quantitativo de processos pesquisados, separados pelo sexo biológico

No que tange à reinserção social, medida pela não reincidência do apenado e relacionada ao sexo biológico declarado pelo sentenciado, tivemos os resultados expressos no QUADRO 1.

SEXO BIOLÓGICO	TOTAL DE PROCESSOS PESQUISADOS	
	N	%
HOMENS	338	74,6
MULHERES	115	25,4
TOTAL	453	100,0

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

5.2 Reincidência x sexo biológico

Vejam, a seguir, levantamento comparativo de reinserção social *versus* reincidência, dividido pelo sexo biológico (QUADRO 2).

SEXO	REINSERÇÃO SOCIAL		REINCIDÊNCIA		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
HOMENS	(a) 208	(b) 46,0	(c) 130	(d) 28,7	(a + c) 338	(b + d) 74,7
MULHERES	(e) 81	(f) 17,8	(g) 34	(h) 7,5	(e + g) 115	(f + h) 25,3
TOTAL	(i) 289	(j) 63,8	(k) 164	(l) 36,2	(i + k) 453	(j + l) 100

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

5.3 Reincidência e faixa etária

Abaixo vale conferir o comparativo reinserção social e reincidência, tendo por parâmetro a faixa etária do sentenciado correlacionada ao sexo biológico (QUADRO 3).

SEXO BIOLÓGICO	FAIXA ETÁRIA	REINSERÇÃO SOCIAL		REINCIDÊNCIA		TOTAL	
		N	%	N	%	N	%
HOMENS	18 A 29 ANOS	30	6,6	33	7,2	63	13,8
	30 A 39 ANOS	78	17,2	63	14,0	141	31,2
	40 A 49 ANOS	49	10,9	17	3,8	66	14,7
	50 A 59 ANOS	23	5,1	11	2,4	34	7,5
	> 60 ANOS	17	3,8	5	1,1	22	4,9
	NÃO INFORMADO	11	2,4	1	0,2	12	2,6
	TOTAL	208	46,0	130	28,7	338	74,7
MULHERES	18 A 29 ANOS	12	2,6	6	1,3	18	3,9
	30 A 39 ANOS	37	8,2	11	2,4	48	10,6
	40 A 49 ANOS	21	4,6	13	2,9	34	7,5
	50 A 59 ANOS	8	1,8	1	0,2	9	2,0
	> 60 ANOS	2	0,4	3	0,7	5	1,1

	NÃO INFORMADO	1	0,2	0	0,0	1	0,2
	TOTAL	81	17,8	34	7,5	115	25,3

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

5.4 Reincidência e estado civil

Prossegue-se, doravante, com a correlação do estado civil dos apenados com o êxito ou não na procura pela reabilitação social (QUADRO 4).

ESTADO CIVIL	REINSERÇÃO SOCIAL		REINCIDÊNCIA		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
SOLTEIRO(A)	228	50,3	139	30,6	367	80,9
CASADO(A)	39	8,6	11	2,5	50	11,1
UNIÃO ESTÁVEL	9	2,0	3	0,7	12	2,7
DIVORCIADO(A)	3	0,6	5	1,1	8	1,7
VIÚVO	0	0	4	0,9	4	0,9
NÃO INFORMADO	10	2,3	2	0,4	12	2,7
TOTAL	289	63,8	164	36,2	453	100,0

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

5.5 Reincidência e profissão ou ocupação laboral

Na sequência, observe-se a conexão entre os multicitados vetores e a ocupação profissional ou laboral dos sentenciados (QUADRO 5).

PROFISSÃO / OCUPAÇÃO LABORAL	REINSERÇÃO SOCIAL	%	REINCIDÊNCIA	%	Total	%
SERVIÇOS GERAIS	5	1,1	7	1,5	12	2,6
PROFISSIONAL LIBERAL	3	0,7	1	0,2	4	0,9
PEDREIRO	6	1,3	1	0,2	7	1,5
AUXILIAR DE PEDREIRO	13	2,9	7	1,5	20	4,5
ELETRICISTA	0	0,0	1	0,2	1	0,2
APOSENTADO	1	0,2	2	0,4	3	0,7
GESSEIRO	1	0,2	0	0,0	1	0,2
MOTORISTA	7	1,5	1	0,2	8	1,8
JARDINEIRO	0	0,0	1	0,2	1	0,2

SEGURANÇA	0	0,0	0	0,0	0	0
VIGILANTE	4	0,9	1	0,2	5	1,1
COMERCIÁRIO	4	0,9	0	0,0	4	0,9
COMERCIANTE	13	2,9	4	0,9	17	3,8
INDUSTRIÁRIO	1	0,2	0	0,0	1	0,2
MANICURE	3	0,7	3	0,7	6	1,3
BORRACHEIRO	3	0,7	0	0,0	3	0,7
ARTESÃO	1	0,2	0	0,0	1	0,2
MECÂNICO	10	2,3	5	1,1	15	3,4
PORTEIRO	4	0,9	0	0,0	4	0,9
GARÇOM	1	0,2	1	0,2	2	0,4
ESTUDANTE	20	4,5	14	3,1	34	7,5
VENDEDOR AMBULA	10	2,3	4	0,9	14	3,1
METALÚRGICO	1	0,2	1	0,2	2	0,4
AUX. DE MANUTENÇÃO	0	0,0	1	0,2	1	0,2
MILITAR	0	0,0	1	0,2	1	0,2
AGRICULTOR	1	0,2	1	0,2	2	0,4
GARI	1	0,2	0	0,0	1	0,2
PINTOR	5	1,1	1	0,2	6	1,3
COSTUREIRA	6	1,3	4	0,9	10	2,3
LAVADOR DE CARROS	3	0,7	0	0,0	3	0,7
VENDEDOR	10	2,3	7	1,5	17	3,8
PRENDAS DO LAR	20	4,5	13	2,9	33	7,3
AUXILIAR ADM	1	0,2	0	0,0	1	0,2
ADVOGADO	1	0,2	1	0,2	2	0,4
COZINHEIRO	1	0,2	2	0,4	3	0,7
PADEIRO	1	0,2	0	0,0	1	0,2
ENFERMEIRA	2	0,4	0	0,0	2	0,4
SAPATEIRO	0	0,0	1	0,2	1	0,2
PROSTITUTA	1	0,2	0	0,0	1	0,2
OUTRAS	42	9,3	13	2,9	55	12,1
NÃO INFORMADO	83	18,3	65	14,4	148	32,7
TOTAL	289	64,1	164	35,9	453	100,0

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

5.6 Reincidência e espécie de crime praticado pelo sentenciado

Por fim, como último quadro, vejamos a correlação entre reinserção social, reincidência e o tipo de crime pelo qual o apenado foi condenado (QUADRO 6).

ESPÉCIE DE CRIME	REINSERÇÃO SOCIAL		REINCIDÊNCIA		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
FURTO	9	1,9	11	2,5	20	4,4
DESACATO	2	0,4	0	0,0	2	0,4
APROPRIAÇÃO INDÉBITA	3	0,7	1	0,2	4	0,9

PECULATO	1	0,2	0	0,0	1	0,2
FALSIDADE DOCUMENTAL	4	0,9	1	0,2	5	1,1
RECEPÇÃO	6	1,3	7	1,5	13	2,8
PORTE DE ARMA	37	8,3	26	5,8	63	14,1
TRÁFICO DE DROGA	187	41,3	110	24,4	297	65,7
TRÂNSITO	25	5,6	2	0,4	27	6,0
CRIME CONTRA HONRA	1	0,2	0	0,0	1	0,2
VIOLAÇÃO DE DOMICÍLIO	0	0,0	1	0,2	1	0,2
INCÊNDIO	1	0,2	0	0,0	1	0,2
ADULTERAÇÃO DE SINAL IDENTIFICADOR DE VEÍCULO	2	0,4	0	0,0	2	0,4
VIOLAÇÃO DE DIREITO AUTORAL	4	0,9	0	0,0	4	0,9
PORTE DE DROGA P/ USO	2	0,4	3	0,7	5	1,1
CORRUPÇÃO ATIVA	2	0,4	0	0,0	2	0,4
CRIME TRIBUTÁRIO	1	0,2	0	0,0	1	0,2
CRIME DO ECA	1	0,2	0	0,0	1	0,2
AMEAÇA	0	0,0	2	0,4	2	0,4
DANO PATRIMONIAL	1	0,2	0	0,0	1	0,2
TOTAL	289	63,7	164	36,3	453	100,0

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

5.7 Análise das informações

Antes de se entranhar na análise dos dados e resultados encontrados, é indispensável compreendermos que, mesmo nas pesquisas quantitativas, a subjetividade do pesquisador encontra-se presente, seja na escolha do tema, seja nos objetivos perseguidos, seja na hipótese levantada, seja na bibliografia escolhida, seja nos documentos examinados *et reliqua*.

Registremos, ainda, que qualquer pesquisa realizada em documentos processuais tem uma representatividade numérica muito significativa em relação aos sujeitos pesquisados (sentenciados), transportando à investigação um viés eminentemente quantitativo. No entanto, na medida em que os números avançam sobre determinada realidade, oferecem um aprofundamento na compreensão dos fenômenos que norteiam determinado grupo, diferenciado por qualificações específicas (sexo biológico, idade, estado civil, profissão *et reliqua*), trazendo, por conseguinte, um cunho qualitativo aos objetos pesquisados.

As relações entre método quantitativo e qualitativo não devem ser divisadas como elementos contraditórios e oponentes, mas sim como complementares (MINAYO, 2001). Nesse panorama, considerando que punição e reinserção social são fenômenos da sociedade contemporânea e, neste experimento, são temas tratados sob uma perspectiva de políticas

públicas que explora aspectos eminentemente subjetivos, como o comportamento humano e a dinâmica das relações pessoais, é indeclinável a comparência do método de pesquisa qualitativo.

É inegável – *in alia manu* – nosso objetivo de coletar e mensurar dados e informações sobre tais fenômenos, estruturando uma pesquisa de natureza mais estatística, com resultados expostos em formato de quadros e percentuais.

Nesse panorama, o levantamento dos dados foi realizado mediante consulta em dois sistemas, no caso, o Sistema de Automação da Justiça de Primeiro Grau (SAJPG) e CANCUN (Consulta Antecedentes Criminais Unificada). No primeiro aplicativo, garimpamos os processos naquela situação (extintos por cumprimento da pena) e naquele período (janeiro de 2018 a janeiro de 2020). Em seguida, ainda no SAJ, coletamos os dados pessoais de cada sentenciado, como nome completo, filiação, sexo biológico, data de nascimento, estado civil e delito praticado, seguindo-se com a pesquisa no segundo sistema, a fim de averiguarmos a existência de outras ações penais instauradas por crime posterior à extinção da pena alternativa imposta no processo de origem.

Confrontando dados, nossa primeira tarefa, constante do QUADRO 1, foi examinar o quantitativo e o percentual de sentenciados de acordo com o sexo biológico (homens e mulheres). Observamos, então, que praticamente 3/4 (três quartos) dos processos pesquisados tinham homens como réus (74,6%), ao passo que em pouco mais de 1/4 (um quarto) figuravam mulheres no polo passivo da ação (25,4%), perfazendo-se, em números absolutos, o quantitativo de 338 processos envolvendo homens e 115 referentes a mulheres. Nesse ponto em específico não há surpresas, já que nossa vivência na área e as pesquisas consolidadas em âmbito nacional apontam que pessoas do sexo masculino têm maior propensão a envolvimento com o submundo do crime.

Empós, em novo recorte, agora no QUADRO 2, verificamos, primeiramente, que, do total de 453 sentenciados, 289 conseguiram a reinserção social, o que representa 63,8%, enquanto 164 incorreram em reincidência, o que reflete 36,2%. No mesmo quadro, fizemos uma interseção entre reinserção social e reincidência correlacionadas ao sexo biológico do sentenciado, quando observamos que, no universo geral de 453 sentenciados, 208 homens (46%) e 81 mulheres (17,8%) conseguiram se reabilitar, enquanto 130 homens (28,7%) e 34 mulheres (7,5%) tiveram recorrência delituosa.

Os números revelam uma realidade preocupante e, a nosso sentir, surpreendente, porquanto uma reinserção social inferior 2/3 (dois terços) dos apenados não parece ser um quantitativo satisfatório e animador. Isso significa que a cada três pessoas submetidas à PSC, uma volta a delinquir.

Um outro dado curioso é o índice de reincidência no comparativo entre homens e mulheres, considerando-os apenas dentro de seus respectivos grupos (sexo biológico). Do total de 338 homens sentenciados, há um quantitativo de 130 reincidentes, ou seja, 38,4%, enquanto as mulheres, que representam um total de 115 apenadas, a recidiva atinge a marca de 34 acusadas, perfazendo o percentual de 29,5%.

A tradução disso é que, apesar de as mulheres delinquirem com menor frequência (proporção de 1/4), o índice de reabilitação delas é relativamente próximo dos homens, ou seja, levando-se em consideração apenas a PSC (abstraindo-se de outros fatores), sua eficácia não difere muito em relação ao sexo do sentenciado. Válido é afirmar, então, que a mulher tem menos propensão ao crime, mas, quando nele se envolve, seu índice de reabilitação se aproxima daquele percentual dos homens.

No QUADRO 3, estabelecemos uma tripla correlação entre sexo biológico, índice de êxito da política (reinserção social e reincidência) e faixa etária do sentenciado. Utilizamos faixas de idade, iniciada por 18 anos (maioridade penal), até 29 anos (marco do Estatuto da Juventude) e, partir daí, com escalonamentos de dez em dez, até chegar aos maiores de 60 anos (idade prevista no Estatuto do Idoso).

Nesse particular, os números demonstram que, dentre homens, a faixa de idade de 30 a 39 anos, é a que mais incorre em condutas criminosas (141 processos), mas também é a que obtém, em termos percentuais, a maior reinserção social (17,2%), além do maior índice de reincidência (14%). Já entre as mulheres, o fenômeno se repete nesse mesmo grupo (30 a 39 anos), ao desvelar que 48 mulheres reincidiram em práticas delituosas e, no apanhado geral, 8,2% conseguiram soerguer-se socialmente, sendo, porém, que, no intervalo etário de 40 a 49 anos, é que está a maior percentagem de mulheres reincidentes, no caso, 2,9%.

Assim, ao contrário do que se possa intuir, não são os mais jovens (de 18 a 29 anos) os principais responsáveis pelo inchaço da estatística da reincidência, mas sim aquelas pessoas (homens e mulheres) que orbitam entre de 30 e 49 anos, realidade indicativa de que o sistema de execução da pena deve empregar um cuidado especial aos sentenciados desse segmento etário.

Mais adiante, no QUADRO 4, há o propósito de se estabelecer uma relação entre o índice de êxito (reinserção social e reincidência) e o estado civil da pessoa apenada, ou seja, verificar se a situação conjugal do apenado exerce (ou é passível de exercer) alguma influência nesse processo de cumprimento da pena e reinserção social.

Antes, porém, de tecer considerações sobre os dados encontrados, é importante reiterar que no curso da presente pesquisa, não trabalhamos com entrevistas dos sentenciados, até porque seria praticamente impossível realizar 453 entrevistas em tão pouco espaço de tempo.

Assim, vale repisar, nossa análise remansa em dados constantes dos processos judiciais eletrônicos, com exame de documentos neles inseridos, em especial a denúncia ofertada pelo Ministério Público e a Carta de Guia expedida pelo juízo do processo de conhecimento ao juízo da VEPMA.

Essa observação revela-se importante porque, durante o exame desses feitos judiciais, é possível incorrer em imprecisão de informações, uma vez que tal condição (estado civil) provém, desde o inquérito policial, de declaração unilateral do próprio acusado que, por vezes, se declara solteiro ou casado, quando na realidade vive uma união estável, ou divorciado, quando em verdade nunca foi casado, enfim, como é um elemento subjetivo da própria percepção do réu, há, sem dúvida, um potencial risco de lapso informativo.

De qualquer sorte, o que aflora das informações levantadas não causa perplexidade. Vemos, por primeiro, que as pessoas casadas ou em união estável têm pouco envolvimento com delitos e baixa reincidência (11,1% e 2,5%, respectivamente). Segundo, que a considerável maioria dos implicados com a Justiça Penal é constituída por solteiros (80,9%). Além disso, também são essas pessoas (solteiras) que mais retornam à criminalidade (30,6%). Tais elementos indicam que a solteirice, geralmente afeita a indivíduos de idade mais tenra e sem obrigações parentais ou familiares, é elemento propulsor de incidência e reincidência nas veredas do crime, o que sugere, também, por via lógica, um acompanhamento diferenciado a tais sentenciados.

A pesquisa transposta no QUADRO 5 visava a encontrar pontos de confluência entre reinserção e reincidência com a profissão ou ocupação laboral do sentenciado. Após estudos sobre os elementos obtidos, ao que tudo indica, não é possível estabelecer essa ligação de modo certo e pontual, embora seja importante destacar alguns achados, conforme está sequenciado.

A maioria irrefutável dos envolvidos na criminalidade exerce ocupações que exigem baixo nível de instrução. Basta atentarmos para o fato de que, dentre mais de 40 profissões detectadas, apenas duas são daquelas em que se exige nível superior (advogado e enfermeiro), que figuram apenas em quatro ações penais, o que representa parcos 0,8% do total de investigados e, dentro desse restrito universo, em apenas um deles, não houve a reinserção social do sentenciado.

No que tange à incidência e reincidência delitiva, tem-se que estudantes e exercentes de prendas do lar estão no topo dessa estatística negativa, com 34 e 33 ocorrências, respectivamente. Isso significa, transpondo-se para um *quantum* percentual, que 14,8% do total de sentenciados ao cumprimento de PSC é de estudantes e prendas do lar, e, deste percentual, 6% retornam à criminalidade. Essa realidade, portanto, deve servir de alerta ao juízo da execução da pena para adotar medidas profiláticas mais específicas em relação a tal grupo de pessoas.

Cabe, ainda, uma menção singular aos auxiliares de pedreiro, comerciantes, mecânicos, vendedores ambulantes e vendedores, que denotam significativo índice de incidência (18,6%), de reincidência em 5,9% e de reinserção social em 12,7%. Tal grupo de profissionais parece merecer, igualmente, um cuidado diferenciado.

Por último, no QUADRO 6, tem-se um apanhado de correlação entre o êxito da PSC (reinserção social e reincidência) e o crime pelo qual o executado cumprira pena. Vale lembrar, inicialmente, que não figuram nesse quadro crimes como roubo, lesão corporal, homicídio ou estupro porque a Lei Penal traz, como um dos requisitos autorizadores de aplicação de PRD, a inexistência de violência ou grave ameaça como elementar do tipo penal praticado pelo réu.

Feito esse registro, parece que essa correlação traz informações bastante elucidativas, possibilitando uma radiografia fidedigna entre crime praticado e reinserção social/reincidência, a começar pelo dado mais alarmante e, ao nosso sentir, surpreendente: a quantidade de envolvidos em crimes de tráfico de drogas. Do total de 453 processos pesquisados, nada mais nada menos do que 297 cumpriram PSC substitutiva por prática de tráfico de entorpecentes, a desvelar a inquietadora e preocupante cifra percentual de 65,7%.

É denotado, pois, dentro dessa amostragem, o fato de que a mercancia de narcóticos é um delito que predomina na sociedade atual e, por isso mesmo, merece e precisa de um tratamento especialíssimo do Poder Público. E, claro, esse tratamento passa necessariamente, em certa medida e em certos casos, pela PSC, que, contudo, expressa o alto índice de reincidência de 24,4% contra 41,3% de reinserção social. Em números absolutos, dos 297 processos por tráfico de drogas, 187 pessoas lograram reinserção social, ao passo que 110 refizeram votos com a criminalidade.

O segundo delito mais recorrente é o porte ilegal de arma de fogo, com um total de 63 feitos judiciais, dentro dos quais 37 pessoas conseguiram reabilitação e 26 recaíram em infração penal, o que retrata em pontos percentuais, 8,3% e 5,8%, respectivamente.

Observemos, porém, que, apesar do alto índice de incidência e reincidência, os delitos de tráfico de drogas e porte ilegal de arma de fogo exprimem um nível de reinserção maior do que de reincidência, o que não deixa de ser um sinal positivo, mas não ao ponto de se lhes negar providências de monitoramento diferenciado.

Aliás, quase todos os crimes identificados têm um índice de reabilitação maior do que de reincidência, a demonstrar que a PSC tem cumprido, em certa medida, seu papel. As exceções alcançam apenas quatro delitos, quais sejam: furto, receptação, porte de droga para uso próprio e ameaça. Nessas infrações penais, em específico, embora apresentem baixa incidência (8,7%), a reinserção social se mostrou particularmente dificultosa, quando detectamos que

aqueles nela implicados mais reincidiram do que se readaptaram ao convívio social (reinserção social: 3,6% < reincidência: 5,1%).

Em última análise desse quadro, impõe-se um nota de destaque aos processos por crime de trânsito, que, mesmo sendo o delito de terceira maior incidência, com 27 feitos judiciais (6,0%), tem a mais baixa proporção de recidiva, com apenas duas reiteraões delituosas, configurando um percentual de 0,4% do total de processos pesquisados. Tal realidade demonstra que os crimes de trânsito representam, em regra, um fato isolado e episódico na vida da pessoa, mostrando-se, ainda, que o trabalho desenvolvido na VEPMA por meio dos chamados “Círculos Restaurativos”, vistos no capítulo anterior, rende bons frutos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A demanda por instrumentos políticos, sociais e jurídicos como meios habilitados a arrefecer a escalada da violência na sociedade brasileira conforma uma constante na condução de políticas públicas no Brasil. É dessa realidade que extraímos a importância do nosso objeto de pesquisa, sob uma aspiração de contribuir, ainda que minimamente, para o aperfeiçoamento e eficácia das penas alternativas à prisão.

O estudo teórico nos permitiu, em prelúdio, compreender o contexto histórico do sistema punitivo, a partir do vislumbrar do contrato social erguido e estruturado pela teoria de Rousseau, que trouxe significativas mudanças na tessitura social e, mais do que isso, assumiu a condição de elemento indissociável da organização e da evolução dos Estados modernos.

No contrafluxo desse avanço, surgem, naturalmente, pessoas insubordinadas ao sistema que, pelos mais variados motivos, não se submetem às regras contratualistas e violam seus preceitos, notadamente na seara penal. Assim, impingem-se contra os infratores as sanções penais, que nascem e evoluem em ordem de humanização e operacionalidade, desde as penas cruéis, passando pela prisão, até se chegar, nos dias atuais, a punições diversas da prisão.

Foram, pois, em comprimida sinopse, dentre vários fatores, a desumanidade e a ineficácia funcional das penas infames que ensejaram o aparecimento da reprimenda de prisão e, um pouco mais adiante, quando se começa a perceber nesta os mesmos defeitos daquelas, advêm as penas alternativas ao cárcere.

O conhecimento prévio sobre os antecedentes históricos das penas alternativas, seja no panorama histórico mundial, seja na topografia legislativa pátria, seja, ainda, em algumas legislações alienígenas, com foco no Direito comparado, dão azo a que absorvamos as bases de sustentação dessas reprimendas, de modo a não incorrer em práticas que desestabilizem os avanços já alcançados.

Penetrar nesse arcabouço teórico, inclusive conhecendo a evolução dessas penas, suas espécies e requisitos de admissibilidade, teve um caráter ímpar ao largo do experimento. É um conhecimento que autenticou nosso passaporte para avançar às próximas etapas do estudo, em especial, quando constatamos que a aplicação das penas alternativas obedece a critérios legais definidos, evitando o arbítrio, ao mesmo tempo, porém, em que franqueia interessantes possibilidades ao julgador.

A legislação brasileira se mostra, pois, bem postada e sintonizada com a realidade do nosso sistema jurídico, quando fixa um limite temporal máximo de pena de reclusão (quatro

anos), além de inadmitir crimes com violência ou grave ameaça, como pressupostos, dentre outros, para se contemplar o sentenciado com punição avessa ao cárcere.

Distanciando-nos um pouco do viés jurídico para penetrarmos no segmento social, rematamos com a identificação das penas alternativas como concreto objeto de política pública criminal, obedecendo a rígido ciclo da espécie, com observância de todas as etapas ordinariamente presentes em ciclos atinentes a políticas públicas de quaisquer espécies.

Não é, portanto, porque se trata de um instituto jurídico, que reclama a intervenção de vários agentes públicos, em todas as esferas de governo, que não pode se constituir em objeto de políticas públicas. Há, sim, sem dúvidas, particularidades; todavia, longe de desnaturar a natureza pública dessa política criminal de tamanha importância para a sociedade brasileira.

Tal natureza, aliás, revela sua mais auspiciosa faceta, quando observamos a implementação da Política Nacional de Penas e Medidas Alternativas, com marco inicial no ano 2000, após a criação da Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CENAPA), além da criação da Comissão Nacional de Penas e Medidas Alternativas (CONAPA), em 2002, tudo com apoio do Ministério da Justiça, posteriormente fortalecido com o advento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), precisamente no ano de 2005.

Na realidade local, destaca-se o trabalho da Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas – VEPMA, desde sua estrutura diferenciada e sua composição multidisciplinar e, em especial, pelo implemento de programas e ações desenvolvidos que muito engrandece o alcance do papel social do Poder Judiciário cearense.

Esse conjunto de ações do Judiciário nacional e local deixa claro um novo paradigma, outra faceta no compromisso institucional de contribuir com a sociedade, não apenas como julgador, mas como agente público ativo, transcendendo a figura de mero aplicador da lei penal para ser o próprio idealizador, propulsor e implementador de políticas públicas.

Chegando ao final da nossa pesquisa, tem-se a radiografia do trabalho desempenhado pela VEPMA, traduzida em números, a revelar o quanto se tem de reinserção social e, em contrapartida, o quanto ainda se desliza na reincidência. O apanhado de dados, extraídos de uma amostragem de 453 processos criminais de execução de PSC, considerando o recorte temporal de janeiro de 2018 a janeiro de 2020, a nosso sentir, mostra-se surpreendente.

Antes de discorrermos, em arremate, sobre os resultados garimpados e a resposta ao problema inicial, é preciso que nos curvemos a um exercício de reflexão, quase um desabafo, com repouso na humildade.

Foi nessa etapa do trabalho, quando deve ser projetado o “olhar científico” sobre o objeto em estudo, que despontaram diversas inquietações no nosso espírito na qualidade de

mestrando, porque o produto da pesquisa não se desnudou conforme nosso imaginário, já “contaminado” pela nossa vivência na competência judicial criminal.

É assente a ideia de que nenhuma pesquisa é completamente controlável, iniciando-se, desenvolvendo-se e findando-se sob o total domínio do pesquisador. Não há, portanto, total e exata previsibilidade. E isso ocorre muito porque o pesquisador tem em seu claustro cognitivo “um resultado possível (quase certo) e esperado”. Isso, aliás, é até natural, justamente porque a ninguém que se aventura a mergulhar na investigação científica é franqueado o invólucro da imparcialidade.

Talvez por isso é que se afirme que a pesquisa científica exige organização, criatividade, disciplina e, de modo muito peculiar, modéstia. A exploração científica de um objeto se constitui, por vezes não raras, na contraposição entre o possível e o impossível, margeados por um linha tênue entre o conhecimento e a ignorância.

Em retorno à conclusão resultante dos dados analisados, recordemo-nos de que o primordial objetivo da PSC é a reinserção social do sentenciado. Nessa avaliação de sucesso ou fracasso, trabalha-se com o critério “eficácia” (nível de alcance dos objetivos preestabelecidos) e com o indicador “resultados” (relativo aos efeitos da política pública e à capacidade de resolução ou mitigação do problema em razão do qual foi formulada e empregada ao caso concreto).

No que tange aos padrões ou parâmetros como método de referência comparativa, em se adotando padrões históricos (dados ou marcas já atingidos no passado, gerando informações sobre progressão ou regressão de resultados), à míngua de dados, informações e estatísticas da Justiça local, é possível trazer um comparativo com elementos informativos do cenário nacional, angariados em pesquisa realizada pelo CNJ, em 2019, que englobou a maioria dos Estados brasileiros.

Na aludida pesquisa, as informações obtidas trouxeram a conclusão de que 42,5% das pessoas adultas envolvidas em processos criminais registrados nos tribunais de justiça de grande parte do Brasil, em 2015, reingressaram no Poder Judiciário até dezembro de 2019. (BRASIL, CNJ, 2019).

Nesse panorama, concluímos, desde a amostragem processual examinada (453 processos) que o cenário local, com índice de reincidência de 36,2% relativos àqueles condenados unicamente ao cumprimento de PSC se mostra ligeiramente mais produtor do que na conjuntura nacional, a envolver pessoas condenadas por quaisquer tipos de delitos, que alcança o montante de 42,5%.

Pontue-se que em nosso trabalho há uma análise a partir da identificação do perfil dos indivíduos, comparando-se dados como sexo biológico, estado civil, idade, profissão e crime cometido, quando foi possível denotar algumas particularidades, já apontadas na seção precedente.

No cruzamento de dados, estabelecemos conexões entre alguns indicadores e os resultados, como a idade dos sentenciados (de 30 a 49 anos), o estado civil (solteiro), profissão ou ocupação laboral (estudantes, prendas do lar, auxiliares de pedreiro, comerciantes, mecânicos, vendedores ambulantes e vendedores) como pessoas mais propensas à reincidência.

Verificamos, ainda, um alto índice de incidência e reincidência relativamente aos delitos de tráfico de drogas e porte ilegal de arma de fogo, muito embora expressem um nível de reinserção social maior do que o de reincidência, o que não deixa de ser um sinal positivo, mas não ao ponto de justificar um relaxamento institucional quanto à adoção de providências, sobretudo um monitoramento diferenciado e específico.

Como produto mais animador da pesquisa, registramos a conduta quase exemplar dos sentenciados por crimes de trânsito, pois, não obstante seja o delito de muita incidência (a terceira maior, com 27 feitos judiciais), tem a mais baixa proporção de recidiva, com apenas duas reiterações delituosas,

Após todo o exposto, é de se concluir, como resposta ao problema proposto, que a pena de prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas, como política pública de reinserção social, tem importante contributo para o refreamento da reincidência penal, embora não exprima índices favoráveis muito acima daqueles relativos aos crimes punidos com prisão.

Nesse panorama, endossamos a ideia de que a pena não é o único instrumento responsável pela reabilitação do sentenciado. Trata-se, em verdade, de algo mais complexo, que exige muito mais do que uma sanção humanizada. Impende que haja a oferta de trabalho, de educação, de oportunidades, de interação coletiva, de aceitação do meio social, enfim, é necessário um conjunto de ações positivas de todos que compõem o quarteto: sentenciado, Poder Judiciário, Poder Executivo e sociedade civil.

REFERÊNCIAS

ALBERGARIA, Jason. **Manual de Direito Penitenciário**. Rio de Janeiro: Aide, 1993.

ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário: algumas considerações**. Brasília:[s.n], 2008. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-controle-das-politicas-publicas-pelo-poder-judiciario-algumas-consideracoes.htm>> Acesso em: 16 fev.2021.

AMARAL. Cláudio do Prado. **A História da Pena de Prisão**. Jundiaí/SP: Paco Editorial. 2016.

ANDERSON, C.W. The place of principles in policy analysis. **American Political Science Review**, v. 73. n.3. 1979.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Alternativas Penais no Brasil após 1984 e seus efeitos: uma análise a partir de discursos sobre crime e punição**. Sorocaba: EdUFSCAR, 2015.

_____, Rodrigo Ghiringhelli de; CIFALI, Ana Cláudia. **Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: Elementos para um balanço 178 de uma experiência de governo pós-neoliberal**. **Civitas, Rev. Ciênc. Soc.**, Porto Alegre, v. 15, n. 1. 2015

BALDISSARELLA. Francince Lúcia Buffon. **Teoria da prevenção especial**. Âmbito Jurídico. Rio Grande. Disponível em: < <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-penal/teoria-da-prevencao-especial/>> Acesso em 15 fev.2021

BARATTA, Alessandro. **Ressocialização ou controle social: uma abordagem crítica da “reintegração social” do sentenciado**. São Paulo: [s.n], 1990.

_____, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: Introdução à sociologia do Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan. 2011.

BARREIRO, S. G. de S.; FURTADO, R.P.M. **Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas**. **Rev Adm. Pública**. Rio de Janeiro. Mar/abr.2015.

BARROSO, Luís R. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 13, jan./mar. 2009.

BATISTA, Nilo. **Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje**. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

_____. **Introdução Crítica ao Direito Penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

BATISTA, Vera Malaguti. **Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

BAUMAN. Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BEAUD, Michel. **A arte da tese**: como elaborar trabalhos de pós-graduação, mestrado e doutorado. 1. ed. Rio de Janeiro: BestBolso, 2014.

BECCARIA, Cesare. **Das Penas e dos Delitos**. São Paulo: Martin Claret, 2000.

BEZERRA, Neira de Moraes. **Observatórios de políticas públicas**: um estudo sobre a mobilização de conhecimentos para a democratização da elaboração e controle das políticas. 2012 (Tese de doutoramento em Democracia no Século XXI, orientada pelo Dr. Giovanni Allegretti e pela Dra Silvia Rodríguez Maeso e apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra). Junho de 2018.

BITTENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da Pena de Prisão**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

_____, **Novas Penas Alternativas**. São Paulo: Saraiva, 1999.

BORDINI, Eliana. **A socialização na delinquência**: reincidentes penitenciários em São Paulo. São Paulo: Mimeo, 1991.

_____. Sistema penitenciário no Brasil - Problemas e desafios. **Revista USP**, v.7, n. 9, 1991.

_____. A prisão sob a ótica de seus protagonistas: itinerário de uma pesquisa. **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 3, n. 1-2, p. 7-40, 1991.

BORGES, Juliana. **Prisões**: espelho de nós. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2020.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: EdUNB, 1998.

_____. Reintegração Social e as Funções da Pena na Contemporaneidade. Social reintegration and the functions of imprisonment in the contemporary world. **Revista Brasileira de Ciências Criminais** | vol. 107/2014 | p. 339 - 356 | Mar - Abr / 2014 DTR\2014\1557; Disponível em: <https://carceropolis.org.br/media/publicacoes/Reintegra%C3%A7%C3%A3o_social_e_as_fun%C3%A7%C3%B5es_da_pena_na_contemporaneidade_Braga_2014.pdf>. Acesso em: 10 abr.2022

BRASIL, Felipe Gonçalves. **Ciclo de Políticas Públicas e Governança para o Desenvolvimento**. São Paulo: UFSCar, 2015

BRASIL, **Constituição de 1988**. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 29 abr.2022;

_____, **Constituição de 1824**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Acesso em 30 abr.2022;

_____, **Lei de Introdução ao Código Penal**. Decreto-lei 3.914, de 9 de dezembro de 1941. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3914.htm>. Acesso em 30 abr.2022;

_____. Lei 7.209, de 11 de julho de 1984. Altera Dispositivos do Decreto-lei 2848 – Código Penal, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 jul.1984.

Disponível em: <[_____. Lei 9.714, de 25 de novembro de 1998. Altera Dispositivos do Decreto-lei 2848 - Código Penal, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 de novembro de 1998. Disponível em: <\[_____. CNJ, **Diagnóstico sobre as Varas Especializadas em Alternativas Penais no Brasil**. Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: < \\[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Diagn%C3%B3stico-sobre-as-Varas-de-Alternativas-Penais-no-Brasil_eletronico.pdf\\]\\(https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Diagn%C3%B3stico-sobre-as-Varas-de-Alternativas-Penais-no-Brasil_eletronico.pdf\\)>. Acesso em 7 set.2022\]\(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19712.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.712%2C%20DE%20,Art.>. Acesso em: 11 fev.2021.</p>
</div>
<div data-bbox=\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/17209.htm#:~:text=1%C2%BA%20%2D%20N%C3%A3o%20h%C3%A1%20crime%20sem,pena%20sem%20pr%C3%A9via%20comina%C3%A7%C3%A3o%20legal.&text=2%C2%BA%20%2D%20Ningu%C3%A9m%20pode%20ser%20punido,efeitos%20penais%20da%20senten%C3%A7a%20condenat%C3%B3ria.> Acesso em: 16 fev. 2021.</p>
</div>
<div data-bbox=)

_____. CNJ. **Reentradas e reiterações infracionais**: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros. Brasília: 2019.

_____. **Relatório final de atividades da pesquisa sobre reincidência criminal**. Conselho Nacional de Justiça, 2015.

_____. **Postulados, princípios e diretrizes para a política de alternativas penais**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016.

_____. **Manual de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas, 2002.

_____. **Manual de Gestão para Alternativas Penais**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020.

BUCCI. Maria Paula Dallari. Buscando um Conceito de Políticas Públicas para a Concretização dos Direitos Humanos. *In*: BUCCI. Maria Paula Dallari. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis. 2001.

CACHO, Emanuel Messias Oliveira. Ressocialização do Sistema Penitenciário. **Revista Jurídica Consulex** - Ano VII, nº 154. Brasília-DF: 2003.

CALDEIRA, Felipe Machado. A evolução histórica, filosófica e teórica da pena. **Revista da EMRJ**, v. 12, n. 45, 2009.

CAMPOS. Teresinha de Jesus Moura Borges. **Das Penas Privativas de Liberdade às Penas Alternativas**. Coimbra: Almedina. 2010.

CAPEZ. Fernando. **Execução penal**. 8. ed. São Paulo: Paloma, 2001.

CARNELUTTI, Francesco. **As Misérias do Processo Penal**. São Paulo: Pilares. 2009

_____. **O Problema da Pena**. São Paulo: Pilares, 2015.

CASTRO, Lola Anyar de. **Criminologia da reação social**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

CASTANHAR, Cezar José e Costa. Frederico Lustosa. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**. São Paulo. v. 37. n.5. out.2003.

CAZUZA. **O Tempo não pára**, Rio de Janeiro: Polygram Universal Music, 1988. Intérprete: Cazuza. Compositores: Arnaldo Brandão e Cazuza. Produtor: Ezequiel Neves Nilo Romero. 1 música (4:47seg). Disponível em: <https://www.letras.mus.br/blog/analise-da-musica-o-tempo-nao-para/>. Acesso 18 fev.2021.

CHIARELLA, Mônica. **Prestação de Serviços à Comunidade ou a Entidades Públicas como Pena Alternativa à Prisão**. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

CHIAVERINI. **Origem da Pena de Prisão**. 2009. 120 f. Dissertação (mestrado) - Curso de Mestrado em Filosofia do Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo: 2009.

CIDADANIA - **Ressocialização de Presos**. TV Senado. Brasil, 2019. 1 vídeo (15:16seg). Color. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eAxTXgvxhnY&feature=youtu.be>. Acesso em 18 fev.2021

COLLIOT-THÉLÈNE, Catherine. O conceito de política posto à prova pela mundialização. **Revista de Sociologia e Política** n° 12, 07 jun. 1999. Disponível em: <SciELO - Brasil - O conceito de política posto à prova pela mundialização O conceito de política posto à prova pela mundialização> Acesso em 08 ago.2022.

CONHEÇA as penas alternativas no Brasil. Observatório do 3º Setor. Brasil. Brasil. 2018. 1 vídeo (27:03seg). Color. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=T1qK3IOR3s8>. Acesso em 18 fev.2021.

CORDEIRO, Grecianny Carvalho, **Penas Alternativas: uma abordagem prática**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2003.

COSTA. Alexandre Marino. **O trabalho prisional e a reintegração social do detento**. Florianópolis: Insular. 1999.

COSTA JÚNIOR, Paulo José da. **Direito Penal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva. 2000.

CRUZ, Walter Rodrigues da. **As Penas Alternativas no Direito Pátrio**. Leme: Ed. de Direito, 2000.

DEPIERE, Vanessa Cristina; HAUSER, Ester Eliana. **Ressocialização x Reintegração Social do apenado: considerações sobre a função da pena privativa de liberdade no estado democrático de direito**. Porto Alegre: 2015. Disponível em

<<https://www.publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/salaconhecimento/article/view/5391/4568>> Acesso em 12 out.2022.

DELMANTO, Celso. **Código Penal comentado**. São Paulo: Renovar. 2000.

DESLANDES, Suely Ferreira. CRUZ NETO, Otávio e GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes. 1994.

DE SOUZA, Heloisa Helena T. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e pesquisa**, v. 30, n. 2, 2004.

DIAS, Jorge Figueiredo. **Direito Penal . Parte Geral**. Coimbra: Coimbra. 2004.

DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUES. Disponível em <<https://www.dicio.com.br/ressocializar/>> Acesso em 13 jul.2022.

DOTTI, René Ariel, et al. **Penas Restritivas de Direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

DORNELLES, João Ricardo W. **O que são direitos humanos**. São Paulo: Brasiliense. 1989.

DURKHEIN, Emile. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes. 2010.

ELIAS, Nobert. **O processo civilizador: formação do estado e civilização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 1993.

ESPECIALISTA fala sobre desafios da ressocialização de detentos. **TV Câmara de São Paulo**. Brasil, 2018. 1 vídeo (14:30seg). Color. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3r7s4Imo2V8&feature=youtu.be>. Acesso em 18 fev.2021

FALCONI, Romeu. **Sistema presidial: reinserção social?** São Paulo: Ícone. 1998.

FERNANDES, Antônio José. **Direitos Humanos e Cidadania Europeia**. Coimbra: Almedina. 2004.

FERRAJOLI, Luigi. El derecho penal mínimo. Trad. Roberto Bergalli. *In*: Bustos RAMÍREZ, Juan Bustos (Dir.). *Prevención y teoría de la pena*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica ConoSur, 1995.

FONSECA, Márcio Alves. **Michel Foucault e o Direito**. São Paulo: Max Limonad. 2002.

FÓRUM – Debate Penas Alternativas. **TV Justiça Oficial**. Brasil, 2019. 1 vídeo (25:58seg). Color. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9ldzvUZ3rio>. Acesso em 18 fev.2021.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 42. ed. Petrópolis: Vozes. 2014.

_____. **Segurança, Penalidade e Prisão**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

_____. **A Sociedade Punitiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de Direito Penal**. Parte geral. 4. ed. Rio de Janeiro. Forense. 1980.

FREITAS Cintia Helena Bulgarelli Freitas. **Diversidade, êxitos e problemas: uma análise psicossocial da Prestação de Serviços à Comunidade na CEPEMA da Justiça Federal de 1º Grau em São Paulo**. Mestrado em Psicologia Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2018.

GAROFALO, R. **Criminologia**. Lisboa: Clássica, 1925.

GERHARDT. Tatiana Engel; SILVEIRA. Denise Tolfo. **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: EdUFRGS. 2008.

_____. **Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo**. São Paulo: EdUNESP. 1998.

_____. **A Constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes. 2003.

GOFFMAN, E. **Manicômios, Prisões e Conventos**. São Paulo: Perspectiva, 2013.

GOMES, Luiz Flávio. **Penas e Medidas Alternativas à Prisão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

_____, Luiz Flávio, **A Violência Multifacetada: Estudos sobre a Violência e a Segurança Pública**. Coordenadores: César Barros Leal e Heitor Piedade Júnior. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

GONZAGA. Maria Tereza Claro. **A cidadania por um fio: a luta pela inclusão dos apenados na sociedade**. Maringá: Dental Press, 2002.

GRECO. Rogério. **Direitos Humanos, Sistema Prisional e Alternativas à privação de liberdade**. São Paulo: Saraiva. 2011.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário Técnico-jurídico**. São Paulo: Rideel, 2000.

I.R.S./JARDIM, Maria Amélia – **Prestação de Trabalho a Favor da Comunidade**. A Punição em Mudança, Almedina, 1988.

HASSEN. Maria de Nazarcth Agra. **O trabalho e os dias: ensaio antropológico sobre trabalho, crime e prisão**. Porto Alegre: Tomo Editorial. 1999.

HERSCHMANN. M. **Linguagens da violência**. Rio de Janeiro: Rocco. 2000.

HOBBS. Thomas. **Leviatã: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret. 2004.

HOLDEFER, Vanessa Napp; TRINDADE, Leticia; ALMEIDA, Bruno Rotta. **Punição e estrutura social no Brasil em meados do século XX: reflexões a partir de dados estatísticos**. São Paulo: [s.n], 2017.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo A. A crise do sistema penitenciário: a experiência da vigilância eletrônica. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, ano 14, n. 170, jan. 2007.

JESCHECK, Hans-Heinrich. **Tratado de Derecho Penal**, Barcelona: Bosch, 1981.

JESUS, Damásio E. de. **Penas Alternativas**. São Paulo: Saraiva, 1999.

JOHNSON, A. G. **Dicionário de sociologia**: Guia prático da linguagem sociológica. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

JULIÃO, Elionaldo Fernandes. **Sistema Penitenciário Brasileiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan. 2020.

_____. Reincidência criminal e penitenciária: aspectos conceituais, metodológicos, políticos e ideológicos. **Revista Brasileira de Sociologia - Rbs**, v. 4, n. 7, p.265-291, jul. 2016.

JUNQUEIRA, Gustavo Octaviano Diniz. **Finalidades da Pena**. Barueri/SP: Manole, 2004.

KANT, I. **Crítica da razão pura**. São Paulo: Abril Cultural. 1980.

_____, I. **Metafísica dos Costumes**. Petrópolis: Vozes. 2013.

LEAL, Cesar Barros. **A Prisão em uma perspectiva histórica e o desafio atual dos direitos humanos dos presos**: 1994. Disponível em file:///C:/Users/USER/Downloads/637-Texto%20do%20Artigo-1914-1-10-20180508.pdf Acesso em 02 mai.2022

_____, Cesar Barros. **Prisão**: crepúsculo de uma era. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

LIMA, L. L; D'ASCENZI, L. Implementação e avaliação de políticas públicas: interseções, limites e continuidades. *In Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*. Enap. Brasília. 2019.

LOMBROSO, Cesare. **O homem criminoso**. Rio de Janeiro: Editora Rio. 1983.

LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney. **Políticas Públicas**: conceitos e práticas. Belo Horizonte: Scbrac MG. 2008.

LOUREIRO, Cláudia Luiz. Ressocialização e seu fracasso. diagnóstico do sistema prisional brasileiro. 2017. Disponível em <http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170725113252.pdf>. Acesso em 30 abr.2022.

LUNA, Everardo da Cunha. **Capítulos de Direito Penal**. São Paulo: Saraiva, 1985.

MARCÃO, R.F.; MARCON, B. Rediscutindo os fins da pena. **Revista Justitia**. São Paulo. 2019. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=rediscutindo+os+fins+da+pena+renato+marc%C3%A3o&btnG> Acesso em 14 abr.2022

MASI, Carlo Velho. Análise crítica da teoria unificadora preventiva da pena a partir de Roxin. **Revista Liberdades**. Edição nº 21, janeiro/abril 2016. Publicação do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. 2016

MASSON, Cleber. **Direito Penal esquematizado**. Volume 01. Parte geral. 8. ed. São Paulo: Método. 2014.

MELOSSI, Dario & PAVARINI. **Cárcere e Fábrica**: As origens do sistema penitenciário. Séculos XVI – XIX. Rio de Janeiro: Revan. 2006.

MENDES BRAGA, Ana Gabriella. As funções da prisão no contexto contemporâneo. *In*: **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. Vol 107. Mar/abril 2014. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes. 2001.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. Baron de la. **Do espírito das leis**. São Paulo: Abril Cultural. 1979.

NOGUEIRA JÚNIOR, G.R.; MARQUES, V.T.M.. **Reinserção social**: Para pensar políticas públicas de proteção aos direitos humanos. Sergipe. 2013. Disponível em: [OLIVEIRA, Edmundo. Origem e Evolução da Prisão. **Revista Prática Jurídica** - Ano 1, nº 1. Brasília-DF: Consulex, 2002.](http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d45959550312221e#:~:text=Para%20que%20a%20reinsere%C3%A7%C3%A3o%20social,e%20ap%C3%B3s%20a%20sua%20sa%C3%ADa. Acesso em 12 out.2022</p>
</div>
<div data-bbox=)

O'TOOLE JR. L. J. Interorganizational relations in implementation. *In*: PETERS, B.G.; PIERRE, J. (Orgs.) **Handbook of public administration**. Londres/Califórnia: Thousand Oaks/Sage Publications, 2003.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem**. Bogotá. 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Londres. 1948.

PENA Alternativa. **Jornal da Justiça**. Brasil, 2014. 1 vídeo (7:46 seg), Color. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=F_thNHkhcR0. Acesso em 18 fev.2021

REGO, Isabel Pojo do. **Sociologia da Prisão**. Plataforma Scielo. disponível em <<https://www.scielo.br/j/se/a/QTYwDSqsTKh4BRVvt8mMvTp/?lang=pt>>, acesso em 11 abr.2022.

REZENDE, Ricardo Ferreira de. **A cultura de impunidade proporcionada pelas penas alternativas na legislação penal brasileira**. São Luís. 2016. Disponível em <

<http://seer.catolicaorione.edu.br:81/index.php/revistaorione/article/view/6> >. Acesso em 14 abr.2022

RIBEIRO JUNIOR, Eurípedes Clementino. A história e a evolução do Direito Penal brasileiro. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF. Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/18780/a-historia-e-a-evolucao-do-direito-penal-brasileiro>>. Acesso em: 30 abr;2022.

ROSA, Fábio Bittencourt da. A humanização das penas. **Revista CEJ**. Imprensa Brasília, 1997. Disponível em <[file:///C:/Users/USER/Downloads/175-Texto%20do%20artigo-482-1-10-20071121%20\(2\).htm](file:///C:/Users/USER/Downloads/175-Texto%20do%20artigo-482-1-10-20071121%20(2).htm)> Acesso em 18 set.2022

ROSA, Paula Nunes Mamede. **A função ressocializadora de acordo com o Poder Judiciário**. Belo Horizonte/MG: D'Plácido. 2019.

ROXIN, Claus. **Derecho penal: parte general. Fundamentos. La estructura de la teoria del delito**. Traducción de la 2.^a edición alemana por DiegoManuel Luzón Pena et al. Barcelona/Madrid: Civitas, 1997.

ROUSSEAU. Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Martins Fontes. 1999.

RUA, Maria das Graças. **Especialização em Gestão Pública Municipal: Políticas Públicas**. Santa Catarina. UFSC, 2012.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquema de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SANCHES, L.R.; VECCHIA, M.D. **Reabilitação psicossocial e reinserção social de usuários de drogas**: revisão da literatura; Universidade Federal de São João Del-Rei, São João Del-Rei/MG, 2018. Disponível em <https://www.scielo.br/j/psoc/a/99nkdwgFwnDMBzNNBx68G8R/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 13 out.2022

SÁNCHEZ, Jesús-Maria Silva. **A expansão do Direito Penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2002.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Sistema de garantias e o direito penal Juvenil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SILVA, José Adaumir Arruda da. **A privatização dos presídios: Uma ressocialização perversa**. Rio de Janeiro: Revan. 2016.

SJOBLOM, G. Problemi e soluzioni in politica. **Rivista Italiana di Scienza Politica**, v. 14, n.1, 1984.

SMITH, Graham. Desenvolvimento recente no serviço de probation na Inglaterra e País de Gales. Trad. Luís de Miranda. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 7, fasc. 2, 1997.

SOLER, Sebastian. **Derecho penal Argentino**. Buenos Aires: Tipografía Editora Argentina. 1970.

SOUZA, Guilherme Augusto Dornelles de. **Alternativas penais à prisão no Brasil: entre a ruptura e a articulação com o cárcere**. São Paulo:[s.n], 2012.

_____. **“Punir menos, punir melhor”**: discursos sobre crime e punição na produção de alternativas à prisão no Brasil. Porto Alegre: [s.n], 2014.

TELES, Ney Moura. **Direito Penal Parte Geral: Arts. 1º a 120**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

TRINDADE, Lourival Almeida. **A ressocialização: uma (dis)função da pena de prisão**. Porto Alegre: Fabris, 2003.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

_____. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos. 2001.

WU, Xun. M. Ramesh. Michael Howlett. Scott Fritzen. **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando processos**. Brasília/DF: Enap. 2014.

ZAFFARONI, Eugênio Raul. **Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. Rio de Janeiro: Revan. 1991.