

PLANO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA (PNPC-2011): UMA INICIATIVA CONTRA- HEGEMÔNICA FRENTE AO ESTADO PUNITIVO BRASILEIRO¹

NATIONAL PLAN FOR CRIMINAL AND PENITENTIARY POLICY (PNPC-2011): A COUNTER-HEGEMONIC INITIATIVE IN LIGHT OF THE BRAZILIAN PUNITIVE STATE

PLAN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA (PNPC-2011): UNA INICIATIVA CONTRAHEGEMÓNICA FRENTE AL ESTADO PUNITIVO BRASILEÑO

Debora Regina Pastana²

1 Estudo realizado com auxílio da PROPP/UFU.

2 Doutora em Sociologia pela Faculdade de Ciências e Letras (FCL) da Universidade Estadual Paulista (UNESP). Atualmente é professora do Instituto de Ciências Sociais (INCIS) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e do corpo permanente de professores do Programa de Pós-Graduação em Direito Público da UFU. É também coordenadora do grupo de estudos sobre violência e controle social (GEVICO). <http://www.gevico.sociais.ufu.br>. *E-mail*: debo-rapastana@incis.ufu.br.

Resumo: O tema central deste artigo é apresentar o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (PNPC-2011) como uma iniciativa contra-hegemônica que, mesmo limitado em sua eficácia, revela uma argumentação institucional importante para desencadear a tentativa de “democratizar a democracia” no Brasil. Partindo das recentes reflexões sociológicas de Loïc Wacquant, David Garland, Nils Christie e Zygmunt Bauman, percebe-se que o atual arranjo capitalista generaliza-se quase que instantaneamente em todo o globo, atrelando o sucesso dos empreendimentos econômicos à nova face da política criminal. Apelidado teoricamente no Brasil de “Estado punitivo”, esse modelo hegemônico se caracteriza por apoiar o endurecimento penal, aumentar as taxas de encarceramento, ignorar a seletividade penal, defender a privatização prisional e judicializar o cotidiano. Aprovado na 372ª reunião ordinária do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) em abril de 2011, o PNPC apresenta uma proposta política que se coloca contrária a tal modelo hegemônico. Preocupado com o fortalecimento da cidadania, o plano propõe “reduzir as taxas de encarceramento, descriminalizar condutas, ter modelos distintos de prisões para cada segmento, combater a seletividade penal, buscar menos justiça criminal e mais justiça social, investir na justiça restaurativa, empoderar a população para busca de solução dos conflitos, priorizar as penas alternativas à prisão, eleger o sistema prisional como problema central (...) e fortalecer o Estado na gestão do sistema penal”. Apresentando esse plano brasileiro, voltado para a reflexão crítica desse panorama punitivo, objetiva-se propiciar argumentos para um debate fecundo sobre o tema.

Palavras-chave: Estado punitivo. Política criminal. Democracia.

Abstract: The central theme of this paper is to present the National Plan for Criminal and Penitentiary Policy (PNPC-2011) as counter-hegemonic initiative that, although limited in its efficacy, reveals an important institutional argument to trigger the attempt to “democratize democracy” in Brazil. Building on re-

cent sociological reflections Loïc Wacquant, David Garland, Nils Christie and Zygmunt Bauman, it was observed that the current capitalist arrangement is generalized almost instantaneously across the globe, linking the success of the new economic enterprises with the new face of criminal policy. Theoretically nicknamed in Brazil the "punitive state", this hegemonic model supports the more rigorous criminal sentences, increasing incarceration rates, ignoring criminal selectivity, defending prison privatization and regulating everyday routines. Approved at the 372nd annual meeting of the National Council for Criminal and Penitentiary Policy (NSCLC), in April 2011, the PNPC presented a policy proposal that contradicts this hegemonic model. Concerned about strengthening citizenship, the plan proposes to "reduce incarceration rates, decriminalize conduct, have different models of arrests for each segment, combat criminal selectivity, seek less criminal justice and social justice, invest in restorative justice, empower the population to seek to resolve conflicts, prioritize alternatives to imprisonment, elect the prison system as a central problem (...) and strengthen the state in the management of the criminal justice system". Introducing this Brazilian plan, aimed at critical reflection on this punitive panorama, the goal is to provide arguments for a fruitful debate on the subject.

Keywords: Punitive state. Criminal political. Democracy.

Resumen: El tema central de este artículo es presentar el Plan Nacional de Política Criminal y Penitenciaria (PNPC-2011) como una iniciativa contrahegemónica que, aun limitada en su eficacia, revela una argumentación institucional importante para desencadenar la tentativa de "democratizar la democracia" en Brasil. Partiendo de las recientes reflexiones sociológicas de Loïc Wacquant, David Garland, Nils Christie y Zygmunt Bauman, se observa que el actual arreglo capitalista se generaliza casi instantáneamente en todo el globo, atribuyendo el éxito de los emprendimientos económicos a la nueva faz de la política criminal. Denominado teóricamente en Brasil como "Estado punitivo",

ese modelo hegemónico se caracteriza por apoyar el endurecimiento penal, aumentar las tasas de encarcelamiento, ignorar la selectividad penal, defender la privatización de las prisiones y judicializar lo cotidiano. Aprobado en la 372ª reunión ordinaria del Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria (CN-PCP), en abril de 2011, el PNPC plantea una propuesta política que se presenta contraria a tal modelo hegemónico. Preocupado con el fortalecimiento de la ciudadanía, el plan propone “reducir las tasas de encarcelamiento, descriminalizar conductas, tener modelos distintos de prisiones para cada segmento, combatir la selectividad penal, buscar menos justicia criminal y más justicia social, invertir en la justicia restaurativa, empoderar a la población para la búsqueda de solución de los conflictos, priorizar las penas alternativas a la prisión, elegir el sistema penitenciario como problema central (...) y fortalecer al Estado en la gestión del sistema penal”. Presentando ese plan brasileño, orientado a la reflexión crítica de ese panorama punitivo, se procura propiciar argumentos para un debate fecundo sobre el tema.

Palabras clave: Estado punitivo. Política criminal. Democracia.

INTRODUÇÃO

Atualmente as atenções desta pesquisadora concentram-se nas mudanças da política criminal brasileira ocorridas nas últimas duas décadas e que se ajustam à política econômica global. O intuito tem sido sempre analisar a ampliação do controle ao crime no Brasil. Tal ampliação é cada vez mais emblemática nas sociedades democráticas contemporâneas, refletindo um novo paradigma de controle social traduzido não apenas em um exercício autoritário, mas, acima de tudo, numa atuação antidemocrática socialmente reconhecida como necessária. Contudo, nessa comunicação, analisa-se um plano político que não se coaduna com tal paradigma. Com a nítida proposta de enfrentar o hegemônico modelo neoliberal de controle social, o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária³ (PNPC-2011), mesmo

³ **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no *sítio*

limitado em sua eficácia, revela uma argumentação institucional importante para desencadear a tentativa de “democratizar a democracia” no Brasil.

Recentemente parte considerável da humanidade se vê inserida na tendência homogênea de obsessão securitária. O atual arranjo capitalista, de fato, generaliza-se quase que instantaneamente, atrelando o sucesso dos empreendimentos econômicos à nova face da política criminal.

De acordo com Wacquant⁴, propaga-se na Europa:

(...) um *novo senso comum penal neoliberal* — sobre o qual vimos precedentemente como atravessou o Atlântico — pelo viés de uma rede de ‘geradores de idéias’ neoconservadoras e de seus aliados nos campos burocrático, jornalístico e acadêmico —, articulado em torno da maior repressão dos delitos menores e das simples infrações (com o slogan, tão sonoro como oco, da ‘tolerância zero’), o agravamento das penas, a erosão da especificidade do tratamento da delinquência juvenil, a vigilância em cima das populações e dos territórios considerados ‘de risco’, a desregulamentação da administração penitenciária e a redefinição da divisão do trabalho entre público e privado, em perfeita harmonia com o senso comum neoliberal em matéria econômica e social, que ele completa e conforta desdenhando qualquer consideração de ordem política e cívica para estender a linha de raciocínio economicista, o imperativo da responsabilidade individual — cujo avesso é a irresponsabilidade coletiva — e o dogma da eficiência do mercado ao domínio do crime e do castigo.

O controle do crime nas democracias liberais do Ocidente realmente pretende-se absoluto. Para tanto, os Estados, com “punho de ferro”, organizam, de maneira autoritária e simbólica, suas políticas penais, implementadas para reforçar a função essencial do Estado burguês: “a garantia do sono tranquilo do proprietário de Adam Smith e a redução do risco da morte violenta que atemorizava Thomas Hobbes”⁵.

do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%20b2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>. Acesso em: 06 de junho de 2014.

4 WACQUANT, Loïc. **As Prisões da Miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, p 136.

5 PAIXÃO, Antonio Luiz; BEATO, Claudio C. Crimes, Vítimas e Policiais In: **Revista de Sociologia da USP**. Vol. 9, Nº.1, Maio, 1997, p 02.

Essa nova configuração penal evidencia o investimento cada vez maior dos Estados em ações repressivas e severas, e explicita nítidos contornos de um “Estado punitivo” que se ajustam ao atual panorama econômico e social externado pelo recente modelo capitalista de desenvolvimento. É justamente essa associação que tem determinado um novo enfoque nas reflexões sobre o controle social em nível global e nacional. É, portanto, essencial poder identificar posturas ordinariamente punitivas que caracterizam o Estado policial e a conseqüente criminalização da miséria.

Mas o que torna uma política criminal unicamente “punitiva”? Para ser mais exata, e utilizando a perspectiva de Garland, o que é que poderia justificar a descrição de uma trajetória da sociedade como “punitiva”?

A resposta é mais complexa do que parece. A “punitividade”, de fato, em parte é um juízo comparativo acerca da “severidade” das penas com relação às medidas penais precedentes, em parte depende dos objetivos e das justificativas das medidas penais, assim como também da maneira pela qual a medida é apresentada ao público. As novas medidas que aumentam o nível das penas, reduzem os tratamentos penitenciários, ou impõem condições mais restritivas aos delinqüentes colocados em liberdade condicional ou vigiada (...) podem ser consideradas “punitivas”, pois aumentam com relação a um ponto de referência anterior⁶.

Assim, a maior parte das medidas penais recentes, engajadas em um modo de ação que expressa a necessidade constante de punição severa, traduzindo o sentimento público de intranquilidade e insegurança e insistindo nos objetivos repressores ou denunciadores; atestam, ao mesmo tempo, seu caráter inequivocamente “punitivo”.

Essa onipresença punitiva demanda reformas institucionais apresentadas como tentativas de dar conta do suposto aumento da criminalidade violenta e do sentimento de insegurança que se verifica no âmago da sociedade civil. A pressão da opinião pública, amplificada pelos meios de comunicação de massa, aponta para o aumento do controle penal, tendo como paradigma preferencial

6 GARLAND, David. “As contradições da ‘sociedade punitiva’: o caso britânico”. In: **Revista de Sociologia e Política**, Nº13, 59-80, nov., Curitiba, 1999, p 60.

o fortalecimento e a severidade no trato com o crime e o encarceramento em massa das classes populares.

As medidas que configuram tal postura são pouco originais e singularmente violentas: condenações mais severas, encarceramento massivo, leis que estabelecem condenações obrigatórias mínimas e perpetuidade automática no terceiro crime (“three strikes and you’re out”), estigmatização penal, restrições à liberdade condicional, leis que autorizam prisões de segurança máxima, reintrodução de castigos corporais, multiplicação de delitos aos quais são aplicáveis pena de morte, encarceramento de crianças (aplicação de legislação criminal “adulta” aos menores de 16 anos), políticas de “tolerância zero”, etc. Enfim, são legislações que nada mais expressam do que o desejo de vingança orquestrado pelo velho discurso da “lei e da ordem”.⁷

De acordo com Wacquant⁸ esse modelo neoliberal de gestão penal destina-se a “regular, senão perpetuar, a pobreza e armazenar os dejetos humanos do mercado”.

Volta-se para aqueles que compõem o sub-proletariado negro das grandes cidades, as frações desqualificadas da classe operária, aos que recusam o trabalho mal remunerado e se voltam para a economia informal da rua, cujo carro-chefe é o tráfico de drogas⁹.

Com efeito, essa penalidade neoliberal, denominada por Wacquant (2001, p. 10) de “ditadura sobre os pobres”, procura reprimir com severidade “as desordens suscitadas pela desregulamentação da economia, pela dessocialização do trabalho assalariado e pela pauperização relativa e absoluta de amplos contingentes do proletariado urbano, aumentando os meios, a amplitude e a intensidade da intervenção do aparelho policial e judiciário”.

Mesmo países que não adotaram o modelo de Estado de bem-estar social, como o Brasil, paulatinamente abandonaram políticas assistencialistas ou, especificamente no campo penal, de natureza preventivas, e passaram a adotar

7 ARGUELLO, Katie. **Do Estado social ao Estado penal**: invertendo o discurso da ordem. I Congresso de Criminologia, Londrina, novembro, 2005, p 01.

8 WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos EUA. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 2007, p 166-167.

9 WACQUANT, Loïc. (Entrevista) A criminalização da pobreza. In: **Mais Humana**, Dez. 1999. Disponível em: <www.maishumana.com.br/loic>. Acesso em: 20 de abril de 2013.

modelos meramente punitivos e repressores. De fato, também no Brasil¹⁰ ocorre paulatinamente o abandono do ideal de bem-estar social — cuja política penal é de caráter preventivo — e a adoção, cada vez maior, de um modelo meramente punitivo e repressor.

Uma vez diminuído o setor assistencial do Estado, suas instituições passam a se dedicar à promoção do seu setor repressivo. Por certo, mesmo no Brasil se pode visualizar o que Garland chamou de “obsessão securitária” que direciona as políticas criminais para um maior rigor em relação às penas e maior intolerância com o criminoso. O controle absoluto desse modelo de Estado, de forma ambígua, passa a ser simultaneamente bombeiro e incendiário. No mesmo movimento ele incentiva a desconfiança, desqualifica qualquer solução que não seja a jurídica e apresenta seu único remédio: mais segregação e restrição de liberdade. Tal modelo também tem como consequência imediata aumentar o número de detentos em proporções inquietantes, fenômeno percebido em várias democracias contemporâneas.

No Brasil, por exemplo, a política de encarceramento tem aumentado vertiginosamente¹¹ nos últimos anos, tendo ultrapassado, no ano de 2014, a marca

10 No Brasil, assim como na maioria dos países da América Latina, o autoritarismo antecede a recente ascensão do modelo econômico neoliberal. De fato, nossa arbitrariedade relacionada ao controle social está atrelada a questões mais complexas da nossa história política. Outra constatação que particulariza o autoritarismo nacional é a crise de legitimidade pela qual passa nossa democracia atual. Gizlene Neder (1996) chega a afirmar que em nossa formação socioeconômica se desenvolveram fantasias de controle social absoluto a partir da cultura jurídico-política da Península Ibérica. Vera Batista (2001), ao comentar tal afirmação, destaca que “nem o fim da escravidão nem a República romperam com o legado da fantasia absolutista do controle social (...). A atuação da polícia nas favelas cariocas, tanto quanto a chacina de Eldorado dos Carajás, é a prova viva deste legado”. Wacquant (2001, p. 8), em nota que fez aos brasileiros no livro *As prisões da miséria*, chama atenção para as especificidades do Brasil. Segundo o autor, por um conjunto de razões ligadas à nossa história e à nossa “posição subordinada na estrutura das relações econômicas internacionais (estrutura de dominação que mascara a categoria falsamente ecumênica de ‘globalização’)”, e a despeito do enriquecimento coletivo das décadas de industrialização, nossa sociedade “continua caracterizada pelas disparidades sociais vertiginosas e pela pobreza de massa que, ao se combinarem, alimentam o crescimento inexorável da violência criminal, transformada em principal flagelo das grandes cidades”.

11 Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a população carcerária, que em 1988 era de 88.041 presos, o que representava taxa de encarceramento de 65.2 por cem mil habitantes, atingiu, em fevereiro de 2014, espantosos 567.655 presos, elevando a taxa de encarceramento para 358 por cem mil habitantes. O aumento foi da ordem de 644%, o que representa 479.614 presos a mais no sistema. In: **Novo diagnóstico de pessoas presas no Brasil**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/28746-cnj-divulgados-sobre-nova-populacao-carceraria-brasileira>. Acesso em 06 de junho de 2014.

dos 567.000 presos. Segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ)¹², o Brasil ocupa o quarto lugar no ranking dos países com a maior população prisional, só perdendo para os Estados Unidos, China e Rússia. O sistema penitenciário brasileiro, por sua vez, ocupa, de acordo com dados do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)¹³, 1478 estabelecimentos com um total de 310.687 vagas (homens: 288.104 e mulheres: 22.583), e, portanto, *deficit* de mais de 257.000 vagas.

Tal aumento, lógico, não é exclusividade nacional, dada a característica liberal de sua adoção. Wacquant¹⁴, ao analisar o inchaço das penitenciárias norte-americanas, comentou que “se fosse uma cidade, o sistema penitenciário americano seria a quarta metrópole do país”. Esse encarceramento em massa reflete, de fato, uma estrutura de dominação contemporânea que mascara uma exclusão capitalista ainda mais perversa, o isolamento e a neutralização dos miseráveis em praticamente todo o globo.

Nesse contexto, o próprio Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (PNPC, 2011) reconhece uma descrença institucional na possibilidade de impulsionar significativas mudanças em política criminal. “Essa descrença, aliada a um oportunismo legislativo e à lucratividade da mídia, alimentam um pernicioso fatalismo e um sentimento de vingança no povo brasileiro. Cresce o ódio de brasileiras/os contra brasileiras/os, é fortalecida a violência institucional e a ‘justiça’ extrajudicial, instituem-se os estereótipos e ampliam-se as instituições e os custos do controle”¹⁵.

12 **Novo diagnóstico de pessoas presas no Brasil.** Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/28746-cnj-divulga-dados-sobre-nova-populacao-carceraria-brasileira>. Acesso em: 06 de junho de 2014.

13 Para mais informações sobre o perfil do cárcere brasileiro consulte o **Relatório Estatístico de 2012** produzido pelo DEPEN e disponível na página virtual do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMIDC37B2AE94C6840068B1624D28407509CPTBRNN.htm>. Acesso em: 11 de dezembro de 2012.

14 WACQUANT, Loïc. **As Prisões da Miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

15 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no sítio do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>. Acesso em: 06 de junho de 2014, p 01.

A POSTURA CONTRA-HEGEMÔNICA DO PLANO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA (PNPC-2011)

Assim, nesse momento obsessivo por segurança, é fundamental analisar uma política que, no rumo contrário, busca “assumir o controle do sistema penal e dar outra direção para a violência e a criminalidade neste País”¹⁶. Aprovado na 372ª reunião ordinária do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), em 26/04/2011, o PNPC destaca que até o momento a política brasileira tem optado por “continuar alimentando a espiral da criminalidade”, “apoiando o endurecimento penal, aumentando as taxas de encarceramento, adotando o modelo de superprisões, ignorando a seletividade penal, idolatrando a pena privativa de liberdade, elegendo as facções criminosas como problema central, apoiando a privatização do sistema penal, combatendo apenas a corrupção da ponta, judicializando todos os comportamentos da vida, potencializando o mito das drogas, enfraquecendo e criminalizando os movimentos sociais e defensores de Direitos Humanos e considerando o sistema prisional adjacente e conseqüente das polícias”¹⁷.

Tal afirmação do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) é significativa, pois além de denunciar as injustas escolhas políticas do governo brasileiro, ainda explicita o uso meramente simbólico das políticas penais atuais que, em grande medida, estão associadas ao projeto liberal em curso no país.

Aqui se parte do pressuposto essencial de que a atual expansão do controle penal não pode ser analisada sem se considerar sua direta ligação ao recente projeto liberal implementado em praticamente todo o Ocidente capitalista. Mesmo países que não adotaram o anterior modelo de Estado de bem-estar, como

16 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no *sítio* do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4-BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>. Acesso em: 06 de junho de 2014, p 01.

17 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no *sítio* do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4-BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>. Acesso em: 06 de junho de 2014, p 01.

o Brasil, paulatinamente começaram a abandonar políticas penais de natureza preventivas e passaram a adotar modelos meramente punitivos e repressores.

O objetivo deste artigo, portanto, é analisar uma tentativa política contra-hegemônica que corajosamente aponta os paradoxos presentes na atuação do Estado brasileiro relacionados à questão criminal e sua responsabilidade diante dos impasses na consolidação democrática nacional.

Contrariando o atual modelo político, centralizado na atuação punitiva e evidenciado na recorrência cada vez maior ao Direito Penal como solução em *prima ratio* de praticamente todos os conflitos sociais, o PNPC de 2011 propõe “reduzir as taxas de encarceramento, descriminalizar condutas, ter modelos distintos de prisões para cada segmento, combater a seletividade penal, buscar menos justiça criminal e mais justiça social, investir na justiça restaurativa, empoderar a população para busca de solução dos conflitos, priorizar as penas alternativas à prisão, eleger o sistema prisional como problema central, fortalecer o Estado na gestão do sistema penal, combater todos os níveis da corrupção, enfrentar a questão das drogas nas suas múltiplas dimensões (social, econômica, de saúde, criminal), fortalecer o controle social sobre o sistema penal e ter política, método e gestão específica para o sistema prisional”¹⁸.

Buscando “um novo modelo brasileiro de política criminal e penitenciária”,¹⁹ o PNPC 2011 rechaça a ordem penal vigente que, sem alterar radicalmente os ritos democráticos, permite a expansão do controle penal de forma extraordinária e autoritária.

Essa ordem, apelidada por Antoine Garapon²⁰ de “democracia jurídica”, impõe, a partir da desconfiança, uma constante culpabilização das relações

18 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no sítio do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>. Acesso em: 06 de junho de 2014, p 01.

19 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no sítio do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>. Acesso em: 06 de junho de 2014, p 01.

20 GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia**: o guardião das promessas. 2. ed. Tradução de Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2001, p 152.

sociais. O Direito Penal, sob essa ótica, deve necessariamente prever e controlar toda e qualquer conduta social. “Se a Justiça é o novo palco da democracia, seu novo sentido, o Direito Penal, passa a ser a nova leitura das relações entre as pessoas cada vez mais estranhas umas às outras”²¹. Importante destacar que desse contexto recente emergem discursos científicos que procuram legitimar tal endurecimento penal como, por exemplo, as preleções de Günter Jakobs²² sobre um Direito Penal do Inimigo. Segundo o autor, os inimigos contemporâneos seriam tanto os terroristas quanto os criminosos econômicos, os delinquentes organizados, os autores de delitos sexuais e outros infratores penais perigosos²³. Em outras palavras, é inimigo quem se desvia permanentemente do Direito, recusando-se a retornar ao fiel cumprimento da norma. Ainda segundo o autor, os inimigos atuais não devem ser tratados como cidadãos, não sendo sujeitos processuais. “Cabe ao Estado não reconhecer seus direitos, ainda que de modo juridicamente ordenado”²⁴. Contra o inimigo não há devido processo legal, ao contrário declara-se guerra.

Não sem razão, portanto, que Oliveira²⁵ observa, já no começo do século, a existência de uma “exceção permanente”, uma espécie de “antidemocracia na América”, que se refugia no simulacro de constitucionalidade, e que, em suas palavras, “mal disfarça uma dominação que, outra vez, inverte a fórmula, gramsciana, de 80% de consenso e 20% de violência, para as proporções opostas”. Em escala global, essa pode ser também a imagem do recorrente “estado de exceção” retratado por Agamben²⁶ ao apontá-lo como paradigma de governo dominante na política contemporânea. Ainda segundo o autor:

Esse deslocamento de uma medida provisória e excepcional para uma técnica de governo ameaça transformar radicalmente – e, de fato, já transformou de modo muito perceptível – a estrutura e o sentido da

21 GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia**: o guardião das promessas. 2. ed. Tradução de Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2001, p 153.

22 JAKOBS, Günter; CANCIO MELIÁ, Manuel. *Derecho penal Del enemigo*. Madrid: Civitas, 2003.

23 JAKOBS, Günter; CANCIO MELIÁ, Manuel. *Derecho penal Del enemigo*. Madrid: Civitas, 2003, p 39.

24 JAKOBS, Günter; CANCIO MELIÁ, Manuel. *Derecho penal Del enemigo*. Madrid: Civitas, 2003, p 45.

25 OLIVEIRA, Francisco. Memórias do Despotismo. In: **Revista Estudos Avançados**. Vol.14, Nº. 40, São Paulo: USP, Setembro/Dezembro, 2000, p 59-63.

26 AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004, p 13.

distinção tradicional entre os diversos tipos de constituição. O estado de exceção apresenta-se, nessa perspectiva, como um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo²⁷.

Enfim, é justamente essa democracia, pontuada por estados de emergência permanentes, que o PNPC 2011 está denunciando e fazendo clara oposição. Há mais de duas décadas se vive sob a égide de uma Constituição democrática, no entanto, as relações entre os governos e a sociedade caracterizam-se cada vez mais pela ilegalidade e arbitrariedade.

Nesse sentido, atualmente pode-se dizer, sem receio, que se vive sob a mais violenta intervenção do Estado na vida dos cidadãos, materializada por meio de uma dominação simbólica articulada pelo medo e pela fragilidade democrática. “Por não sabermos mais distinguir a violência legítima da ilegítima, somos incapazes de determinar a dívida, quer dizer, o preço do ingresso na vida em comum”²⁸.

É bom salientar que não é de hoje²⁹ que o Estado brasileiro adota uma política penal de exceção, contrária às noções de democracia e cidadania, e que coloca “a questão social como um caso de polícia”. O presidente Washington Luís pode ter eternizado a frase que resume essa postura autoritária, mas a política já existia antes dele e continua nos dias atuais, agora perfeitamente adaptada ao contexto neoliberal.

Nosso legado de autoritarismo e pouca resistência cidadã facilitou, em grande medida, a adequação do projeto neoliberal no fim dos anos 80. Como bem observa Wacquant³⁰:

(...) a penalidade neoliberal ainda é mais sedutora e mais funesta quando aplicada em países ao mesmo tempo atingidos por fortes desigualdades de condições e de oportunidades de vida e desprovidos de tradição democrática e de instituições capazes de amortecer os

27 AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004, p 13.

28 GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia: o guardião das promessas**. 2. ed. Tradução de Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2001, p. 51.

29 Fazendo referência a essa especificidade, Argüello (2005, p.1) atesta que “na América Latina, a preocupação com a violência criminal também se tornou uma obsessão coletiva e toma proporções que, de tão graves, lembram os tempos sombrios das ditaduras militares, quando a doutrina de segurança nacional legitimava a tortura e todas as demais formas de violação dos direitos humanos, em nome da razão de Estado. Hoje, é no altar da ideologia da segurança pública que se tornam facilmente sacrificáveis a democracia e os direitos humanos”.

30 WACQUANT, Loïc. **As Prisões da Miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, p.7.

choques causados pela mutação do trabalho e do indivíduo no limiar do novo século.

Assim, entre nós a consolidação do Estado punitivo apenas agravou nossos males históricos, vale dizer, a “deslegitimação das instituições legais e judiciárias, a escalada dos abusos policiais, a criminalização dos pobres, o crescimento significativo da defesa das práticas ilegais de repressão, a obstrução generalizada ao princípio da legalidade e a distribuição desigual e não eqüitativa dos direitos do cidadão”³¹. Nesse contexto, o controle social brasileiro apresenta-se ainda mais autoritário e seletivo, traduzido em aumento desproporcional de penas, maior encarceramento, supressão de direitos e garantias, endurecimento da execução penal entre outras medidas igualmente severas.

Para reverter esse *status quo*, o PNPC 2011 propõe 14 medidas que contemplam dezenas de mudanças importantes para a transformação radical da política prisional no país.

Na tentativa de “evitar que a ampliação do acesso à justiça se transforme em aumento do poder punitivo” a primeira medida propõe a “transformação da mentalidade punitiva da população” por meio da “sistematização e institucionalização a Justiça Restaurativa”³²

A segunda medida, ao reconhecer a inexistência de uma política de integração³³ social dos egressos do sistema prisional, propõe a “criação e implantação de uma política de integração social dos egressos do sistema prisional” por meio de elaboração e implantação de “um programa integrado com outros Ministérios e Poderes, que envolva ações sociais, familiares, educacionais e laborais” para finalmente “efetivar a assistência à educação, a capacitação profissional e laboral nas unidades prisionais, vinculando-as com ações para os egressos”³⁴.

31 WACQUANT, Loïc. **As Prisões da Miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, p 12.

32 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no *sítio* do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>. Acesso em: 06 de junho de 2014, p.02.

33 Alguns Estados têm ações localizadas e recentemente o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) iniciou programa voltado à empregabilidade (Começar de Novo).

34 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no *sítio* do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4->

Partindo do pressuposto de que é preciso “superar a dicotomia discursiva que está estabelecida entre a pena de prisão e a pena não privativa de liberdade (...) e reconhecer que esses sistemas são complementares e que o funcionamento efetivo de um é vital para o fortalecimento do outro” propõe a terceira medida um “Aperfeiçoamento do sistema de penas e medidas alternativas à prisão” por meio, principalmente, “da ampliação de sua aplicação para outros tipos penais” e “da implantação de serviços de monitoramento e de fiscalização”³⁵ das referidas penas.

A quarta medida reforça a importância da Lei 10.216/01, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais³⁶, e propõe a “implantação da política de saúde mental no sistema prisional”. Para isso, sugere “implantar as adequações procedimentais na fase processual, de execução penal e quando da desinternação ou liberação do interno; instalar serviços adequados para realização dessa política; atuar em conjunto com as políticas já existentes, do Ministério da Saúde, do Ministério da Assistência Social e do CNJ”³⁷.

Preocupado em dispensar atendimento diferenciado para gerar igualdade de direitos o PNPC exterioriza seu cuidado com “as questões de gênero, de condição sexual, de deficiência, de idade, de nacionalidade, entre outras,” reconhecendo que tais diferenças “são vividas também no campo criminal e penitenciário, e não devem ser desconsideradas”. Segundo o plano, “é uma questão de acesso aos direitos e de gestão das políticas públicas”. Nesse sentido propõe em sua quinta medida³⁸:

BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D. Acesso em 06: de junho de 2014, p. 03-04.

35 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no *sítio* do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>. Acesso em: 06 de junho de 2014, p03-04.

36 Esse tema já foi detalhado pela Resolução N° 4/2010 do CNPCP e pela Resolução N° 113/2010, e Portaria 26, de 31 de março de 2011, ambas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

37 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no *sítio* do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>. Acesso em: 06 de junho de 2014, p 05-06.

38 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no *sítio* do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>

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

Outra preocupação importante externada pelo PNPC 2011 é o uso abusivo da prisão provisória. Segundo o plano, 44% dos presos no Brasil são provisórios³⁹.

903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D. Acesso em: 06 de junho de 2014, p 05-06.

39 O CNJ identificou que os índices de presos provisórios são diferentes nas unidades da Fe-

Este fenômeno se deve à banalização da prisão cautelar, hoje concedida rotineiramente pelos juízes de primeira instância, que muitas vezes apenas homologam as prisões em flagrante realizadas pela polícia, sem que haja fundamentação apropriada. Se analisarmos o comportamento do Poder Judiciário, veremos que em incontáveis vezes o uso da prisão provisória é feito em desacordo com a Constituição Federal. Isto pode ser verificado nos mutirões carcerários do CNJ, que revisaram 156.708 processos e beneficiaram 41.404 presos, dos quais 23.915 foram postos em liberdade⁴⁰.

Nesse sentido, como sexta medida propõe o PNPC 2011 “garantir a defesa técnica plena e efetiva”, “criar meios rápidos e eficientes para instrução do pedido de liberdade provisória”, “determinar o fim da carceragem nos distritos policiais”, promover “mutirões carcerários para identificar situações irregulares”, entre outras medidas. Além disso, destaca apoiar o polêmico monitoramento eletrônico como forma alternativa à prisão provisória.

Atestando que “ainda há três Estados no País que não possuem Defensoria Pública instalada, e quase 50% dos demais Estados têm quadros de pessoal muito aquém do necessário”, o PNPC 2011 reconhece que, sendo “a maioria dos presos brasileiros (...) pobre, e sem a Defensoria Pública plenamente instalada”, acabam não tendo “direito à defesa ou ao acompanhamento na fase da execução penal”. Nesse sentido, propõe em sua sétima medida “instalar Defensoria Pública em todos os Estados e na União; garantir autonomia financeira e administrativa com previsão orçamentária para o órgão; ampliar o número de defensores públicos estaduais e da União, bem como garantir quadro de apoio técnico adequado e suficiente; garantir a presença dos defensores nas delegacias e unidades prisionais, assim como reforçar a obrigatoriedade da sua visita nas unidades e fomentar a criação de centrais de assistência a presos provisórios”⁴¹.

deração, sendo que o Distrito Federal possui o menor percentual, 20%, e o Piauí, o maior, 74%. De qualquer forma, segundo dados da International Bar Association², uma em cada cinco destas prisões é ilegal (PNPC, 2011, p. 07).

40 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no sítio do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4-BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>. Acesso em: 06 de junho de 2014, p 07.

41 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no sítio do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4-BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>

Segundo o plano⁴², “o sistema penal, nas suas três instâncias (policial, judicial e penitenciária), por tratar-se de um mecanismo de coerção, tende a fechar-se institucionalmente”.

As prisões são conhecidas como instituições totais, que, por obrigarem os sujeitos a viver exclusivamente no mesmo espaço, com a mesma rotina, com as mesmas pessoas e por ter uma hierarquia bem definida e desigual (funcionários e presos), propicia com facilidade o adoecimento psíquico, a infantilização, o abuso de poder e a perda de parâmetros sociais. É fundamental que esses espaços possam ser oxigenados com a presença da sociedade civil, inclusive para que a sociedade se envolva na prevenção da criminalidade e não reforce a ideologia da vingança, criando cada vez mais estereótipos⁴³.

Assim, propõe em sua oitava medida o fortalecimento do controle social do cárcere no Brasil, por meio de várias iniciativas como o “fortalecimento jurídico, social e financeiro dos conselhos de comunidade, os conselhos penitenciários e os patronatos”; com o “combate a violência institucional (com ênfase na erradicação da tortura e na redução das letalidades policial e prisional)” e com a criação de “um mecanismo nacional e mecanismos estaduais de prevenção à tortura, nos moldes ‘Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes’ (promulgado pelo Decreto nº 6.085/2007)”, entre outras medidas⁴⁴.

903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D. Acesso em: 06 de junho de 2014, p 08.

42 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no sítio do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>. Acesso em: 06 de junho de 2014, p 09.

43 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no sítio do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>. Acesso em: 06 de junho de 2014, p 08.

44 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no sítio do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>. Acesso em: 06 de junho de 2014, p 09.

Em sua nona medida propõe o “enfrentamento das “drogas”. Ao atestar que “desde 2008 ocorre um aumento importante do percentual de presos por tráfico de drogas no País” e que isso “parece decorrer da Lei 11.343/2006, que aumenta a pena mínima para o crime de tráfico de drogas, institui tipos abertos e penas desproporcionais, bem como concede poderes extensos aos policiais que efetuam os flagrantes, mesmo se as apreensões forem de pequenas quantidades”, o PNPC 2011 destaca ser preciso avaliar em que medida isso realmente contribui no combate ao tráfico de drogas. Segundo o plano, “ao aumentar-se o número de pessoas presas, disponibilizam-se mais pessoas vulneráveis para a organização do tráfico e também mais consumidores, pois na medida em que a prisão danifica os laços familiares e profissionais, cria dependências financeiras e sociais dos grupos organizados e rotula os sujeitos”⁴⁵.

Nesse sentido, ainda segundo o plano, “uma legião de jovens é empurrada para a vida marginal com eficiência e para continuação da dependência química (a prisão não trata nem física, nem psicologicamente, a dependência em drogas)”⁴⁶. Outro aspecto observado pelo plano é o da seletividade penal, “eis que a ampliação do poder da polícia reforça a escolha de determinados indivíduos como inimigos, sendo um eficaz filtro negativo do sistema da justiça criminal, dadas as dificuldades das organizações policiais no que tange à formação, metodologia, estrutura de trabalho, corrupção e pressão midiática/social”⁴⁷.

Por essas razões propõe o PNPC 2011⁴⁸:

- 45 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no sítio do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>. Acesso em: 06 de junho de 2014, p 09-10.
- 46 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no sítio do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>. Acesso em: 06 de junho de 2014, p 10.
- 47 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no sítio do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>. Acesso em: 06 de junho de 2014, p 10.
- 48 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no sítio do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>.

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

Outra preocupação do PNPC 2011, relacionada ao sistema prisional, é sua própria arquitetura. Segundo o plano⁴⁹:

903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D. Acesso em: 06 de junho de 2014, p 10.

49 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no *sítio* do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>. Acesso em: 06 de junho de 2014, p 11.

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

Nesse sentido, para reverter essa situação dramática e vexatória, propõe em sua décima medida⁵⁰:

- a) Estabelecer padrões de pequena, média e grande complexidade para as construções prisionais, considerando as especificidades do público que será abrigado e as atividades que devem existir nas unidades;
- b) Garantir que os espaços sejam pensados a partir das necessidades das pessoas que os habitam, que nele trabalham e que os visitam. As estratégias de segurança devem ser garantidas sem desprezar o desenvolvimento sadio e seguro da vida;
- c) Respeitar os princípios de acessibilidade, de desenho universal e da ecologia humana;
- d) Fazer gestão com os Estados para o cumprimento dos padrões estabelecidos na Resolução 03/2005 do CNPCP, e suas alterações;
- e) O Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e os departamentos estaduais responsáveis pela administração prisional devem aprovar apenas projetos em conformidade com a Resolução 03/2005 do CNPCP, e suas alterações, e demais legislação pertinente;
- f) Eliminar o uso de celas-container.

50 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no *sítio* do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>. Acesso em 06 de junho de 2014, p 11.

As medidas 11, 12 e 13 procuram aprimorar a gestão prisional; combater a corrupção e a ineficiência do sistema criminal e estabelecer novos parâmetros para a produção legislativa em matéria penal no país. O PNPC 2011 propõe várias iniciativas nesse sentido, destacando-se “a criação da Escola Nacional Penitenciária (ESPEN) com atribuições de pesquisa, ensino e intercâmbio que possam desenvolver e orientar os Estados com respeito a uma metodologia nacional na área prisional”, “a criação e implantação, nos Estados, de quadros de carreira do pessoal administrativo, especializado, de instrução técnica e de vigilância”; o estímulo à “criação ou o incremento de serviços de inteligência penitenciária”, bem como de grupos de gerenciamento de crises; a busca pela estruturação “de uma imprescindível e intensa gestão de acompanhamento, intervenção e proposição legislativa” em matéria penal; a busca pela garantia de que “as instâncias competentes, como a Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) do Ministério da Justiça (MJ), o DEPEN e o CNPCP, sejam ouvidas nas alterações legislativas que se referem ao sistema criminal e penitenciário e o apoio a “alterações legislativas que tenham como resultado a garantia de direitos”⁵¹.

Por fim, em sua décima quarta medida, o PNPC 2011⁵², sintetizando todas as suas intenções, propõe a “construção de uma visão de justiça criminal e justiça social”.

Haveria mais pessoas presas porque há mais delito ou porque há mais políticas criminológicas centradas na prisão? Elias Carranza⁶ demonstra que os dois fatores são verdadeiros, mas, com relação ao aumento do delito, é estabelecida uma relação com a desigualdade na distribuição de renda como sendo um vetor de forte determinação, embora não seja o único. Portanto, é imperativo construir uma nova visão de justiça criminal, lastreada nas ações de justiça social. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) já trouxe contribuição nessa direção, porém com pouco espaço para refletir e integrar os aspectos relacionados às políticas criminais e penitenciárias. O sistema prisional é parte integrante da dimensão da segurança pública, e deve alcançar um patamar de importância política mais relevante. A promoção

51 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no *sítio* do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>. Acesso em: 06 de junho de 2014, p 12-15.

52 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no *sítio* do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>. Acesso em: 06 de junho de 2014, p 15.

da segurança social refletirá na melhora qualitativa e na diminuição quantitativa da sua estrutura, mas para isso deverá ser visto e ouvido com a mesma intensidade que os demais setores da justiça criminal.

Com essa reflexão propõe o PNPC 2011⁵³:

a) Ampliar a discussão crítica da sociedade, dos meios de comunicação e das instituições de ensino superior no sentido de que o simples aumento das penas e a criação de novos tipos penais não trazem soluções aos estruturais problemas da criminalidade. O arrefecimento de tais problemas se inicia não com um maior rigor penal, mas com políticas sociais de inclusão;

b) Estimular a melhoria sistemática das condições de humanidade nos cárceres, promovendo atenção material, à saúde, jurídica, educacional, social e laborativa, com o apoio da comunidade;

c) Estimular a resolução de conflitos pela sociedade por meio da mediação, perdão e reconciliação, entre outras práticas que configurem a promoção de uma cultura de paz;

d) Apoiar e estimular ações de promoção de qualidade de vida da população, respeito à diversidade e prática da alteridade como maneira de alcançar comunidades seguras;

e) Estabelecer limite ao número de vagas no sistema prisional no País e gerenciar o sistema penal a partir disso;

f) Garantir racionalidade do uso e expansão das alternativas à prisão

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, o que se observa é uma postura institucional diferente e que merece ser analisada, inclusive em seu grau de eficácia. É no mínimo intrigante que, em um

53 **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** (PNPC-2011). Disponível no *sítio* do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>. Acesso em: 06 de junho de 2014, p 16.

momento em que prevalecem a postura ostensiva e os objetivos repressivos na política penal brasileira, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária produza um documento político absolutamente contrário a tal conjuntura.

Ao se observar a maioria das medidas de controle, sugeridas ou implementadas, por diferentes setores do Estado brasileiro fica nítida a identidade de postura e objetivos. Embora o discurso político aponte várias iniciativas democráticas de controle, é a postura ostensiva e os objetivos repressivos que acabam se destacando na política brasileira de controle social. Nosso ordenamento penal⁵⁴ está impregnado de valores que refletem exatamente essa dominação autoritária, seletiva e excludente. Composto em sua maioria por penas que importam encarceramentos longos e degradantes, inclusive para menores, e que são associados em grande medida aos crimes tradicionais (praticados principalmente contra o patrimônio ou associados ao pequeno tráfico de entorpecentes), nosso corpo de leis está longe de representar um instrumento democrático de controle.

Seguindo orientação contrária, o PNPC 2011 aposta em um modelo preventivo, garantidor de direitos e que denuncia toda a prática atual como perversa, injusta e antidemocrática.

Nesse momento, portanto, apresenta-se como de fundamental importância ampliar as análises sobre as políticas penais adotadas atualmente pelo Estado

54 Apenas para ilustrar, nossa legislação penal prevê uma pena de oito a quinze anos de reclusão para aquele que, por menos de vinte e quatro horas, sequestrar pessoa com o fim de obter qualquer vantagem, como condição ou preço do resgate (art. 159 do Código penal). Absurdamente, nosso mesmo ordenamento estabelece uma pena bem inferior (reclusão de um a três anos) para aquele que, sem exigir qualquer vantagem, mantém alguém, indefinidamente, em cárcere privado (art. 148). Outro absurdo, que escancara tal dominação classista presente em nossa legislação, é a pena prevista para quem reduz alguém à condição análoga de escravo. Segundo o Código penal (art. 149), reduzir alguém à condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou à jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto; sujeita o criminoso a uma pena de reclusão de dois a oito anos. O anteprojeto do novo código penal (PLS236/2012) não é diferente. Tal projeto traz disposições altamente punitivas como o aumento máximo de cumprimento de pena privativa de liberdade de 30 para 40 anos (sobrevindo condenação por fato posterior ao início de cumprimento de pena); o aumento da pena para homicídio culposo, para os crimes contra a honra, para quem promover jogo de azar, explorar menores, etc.; a flexibilização da progressão de regime que se dará com um sexto, um terço, metade e até três quintos da pena dependendo do crime, da reincidência, etc.; e, principalmente, a criação de inúmeros tipos penais, vale dizer, novas condutas rotuladas como criminosas, como terrorismo, *bullying*, crimes eleitorais, cibernéticos, enriquecimento ilícito, uso de informações privilegiadas, além do aumento do rol de crimes hediondos entre outros.

brasileiro. Embora sobre o tema ainda seja possível adiantar que prevalece a adesão às premissas liberais, acompanhada necessariamente pela violência institucional materializada no maior encarceramento, no surgimento de novas infrações puníveis com prisão, no aumento das penas para diversos delitos, no recrudescimento na execução penal e na drástica redução na concessão de benefícios penais; por outro lado, surgem propostas, como o PNPC 2011, que na contramão da hegemonia neoliberal busca um novo modelo de atuação penal comprometido com a democracia e a garantia de direitos.

Assim, este estudo se justifica por revelar-se uma excelente oportunidade para o aprofundamento das reflexões sobre o uso simbólico do controle penal no Brasil, sobre os impasses na consolidação democrática nacional e, principalmente, sobre uma política que busca exatamente o fortalecimento da democracia brasileira.

Discutir de forma pormenorizada o PNPC 2011 poderá contribuir para a quebra de um paradoxo contemporâneo perturbador. Cidadania e autoritarismo não podem imperar em um momento que se julga democrático.

Enfim, nesse esboço de trabalho, a proposta central é discutir o PNPC 2011, sua importância política e sua potencial eficácia, em um momento em que ainda impera no Brasil uma política penal de exceção contrária às noções de democracia e cidadania e que coloca novamente a questão social como um caso de polícia.

REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.
- ARGUELLO, Katie. **Do Estado social ao Estado penal**: invertendo o discurso da ordem. I Congresso de Criminologia, Londrina, novembro, 2005.
- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as conseqüências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- _____. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- CHRISTIE, Nils. Elementos de geografia penal. In: **Discursos sediciosos**. Crime, direito e sociedade. Rio de Janeiro, Ano 7, Nº. 11, 2002.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia**: o guardião das promessas. 2. ed. Tradução de Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

GARLAND, David. "As contradições da 'sociedade punitiva': o caso britânico". In: **Revista de Sociologia e Política**, Nº13, 59-80, nov., Curitiba, 1999.

_____. **The culture of control**: crime and social order in contemporary society. Chicago, University of Chicago Press, 2001.

JAKOBS, Günter; CANCIO MELIÁ, Manuel. **Derecho penal Del enemigo**. Madrid: Civitas, 2003.

Novo diagnóstico de pessoas presas no Brasil. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/28746-cnj-divulga-dados-sobre-nova-populacao-carceraria-brasileira>. Acesso em: 06 de junho de 2014.

OLIVEIRA, Francisco. Memórias do Despotismo. In: **Revista Estudos Avançados**. Vol.14, Nº. 40, São Paulo: USP, Setembro/Dezembro, 2000.

PAIXÃO, Antonio Luiz; BEATO, Claudio C. Crimes, Vítimas e Policiais In: **Revista de Sociologia da USP**. Vol. 9, Nº. 1, Maio, 1997.

Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (PNPC-2011). Disponível no sítio do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BD1903654%2DF845%2D4D59%2D82E8%2D39C80838708F%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>. Acesso em: 06 de junho de 2014.

SOUZA, Luís Antônio Francisco. Obsessão securitária e a cultura do controle. In: **Revista de Sociologia e Política**. Nº 20: 161-165, JUN., 2003

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos EUA. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 2007.

_____. **As Prisões da Miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

_____. (Entrevista) A criminalização da pobreza. In: **Mais Humana**, Dez. 1999. Disponível em: www.maishumana.com.br/loic.

Recebido em: jun/2014

Aprovado em: out/2014