

11. LEGISLAÇÃO E DOCUMENTOS

11.1

DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DO SISTEMA PENAL BRASILEIRO E PRIMEIRAS PROPOSTAS PARA SUA REFORMULAÇÃO*

MIGUEL REALE JR. (COORD.)

ALBERTO SILVA FRANCO

EDSON O'DWYER

FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA

IVETE SENISE FERREIRA

JAIR LEONARDO LOPES

LUIZ VICENTE CERNICCHIARO

MAURICIO ANTONIO RIBEIRO LOPES

NILO BATISTA

RENÉ ARIEL DOTTI

SUMÁRIO: I. Diagnóstico preliminar do Sistema Penal Brasileiro: 1. Metodologia do trabalho – 2. A violência e a criminalidade – 3. A situação da delinquência juvenil – 4. As agências do sistema penal: 4.1 Polícia; 4.2 Sistema prisional; 4.3 Ministério Público e Magistratura – II. Primeiras Propostas.

I. DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DO SISTEMA PENAL BRASILEIRO

1. Metodologia do trabalho

Duas premissas fundamentais demarcaram a preocupação da Comissão ao longo deste primeiro período de trabalho.

De um lado, a necessidade de conhecer e tornar públicos alguns dados e estatísticas capazes de revelar os motivos da inoperacionalidade do sistema criminal. Esses são as bases de um diagnóstico cujos efeitos são por todos conhecidos, mas cujas verdadeiras razões, em grande parte, não eram plenamente percebidas e apreendidas.

(*) Relatório da Comissão de Reforma do Sistema Penal instituída pela Portaria 531 de 29.09.1999, do Exmo. Sr. Ministro da Justiça, Dr. José Carlos Dias.

De outro, a certeza de que, em alguns casos, por força do longo tempo decorrido – sessenta anos da vigência da Parte Especial do Código Penal e cinquenta e oito anos de vigência do Código de Processo Penal, elaborados com base em princípios e valores diversos dos da realidade atual – em outros casos, embora não tão longo o período de vigência da lei – quinze anos da reforma da Parte Geral do Código Penal e da Lei de Execuções Penais – já se percebeu séria desarticulação entre os operadores jurídicos e os administradores públicos, agravada tanto por uma profusão de leis pontualmente modificadoras, como pela inversão radical de orientação político-criminal anteriormente adotada. Faz-se necessária, portanto, uma reforma de base, em termos que se pretenda suficientemente abrangentes, duradoura, justa e apta a responder eficazmente às necessidades sociais do Estado Democrático de Direito.

Assim, também como premissa, tem a Comissão a expectativa de que as reformas que se tornarem imprescindíveis nas legislações, penal, processual penal, de execução penal e de menores, sejam feitas de forma sistemática, devidamente compatibilizadas, interna e externamente, e, ainda, levando em conta uma nova articulação entre as instituições. Cuida-se, portanto, de reforma global do sistema, em oposição aos mecanismos mais frequentes de elaboração de reformas pontuais.

Desse modo, a Comissão entendeu que caberia ir em busca de elementos indicativos dos caminhos a serem seguidos, requerendo, então, aos diversos segmentos da administração da justiça criminal, o levantamento de dados estatísticos e apresentação de sugestões com vista, de um lado, a conhecer a realidade em todos seus ângulos e de outro, a receber propostas tendentes a dotar o sistema criminal de maior operacionalidade e eficácia.

Para tanto, os membros da Comissão, em suas respectivas regiões, passaram a contatar diretamente com os representantes de órgãos públicos e privados, partícipes da administração da justiça, colhendo importantes subsídios, visando a que a adoção de direções surgisse a partir da realidade, no exame das exigências de caráter preventivo decorrentes dos fatos que conformam a criminalidade, mormente nos grandes centros urbanos. Doutra parte, era imprescindível conhecer os efetivos obstáculos impeditivos da concretização das medidas penais, para, em face dos óbices verificados, propor, em linhas gerais, equacionamentos de ordem prática ou de natureza legislativa.

Formou-se, destarte, um mosaico, com pedras colhidas na realidade, permitindo a construção de uma compreensão abrangente, ainda que perfunctória, do problema do sistema criminal, mas essencial à formulação, ao Ministério da Justiça, de propostas concretas, de natureza a mais diversa, tanto de caráter político-social, como de caráter operacional, sem contar as de cunho legislativo.

Cabe ressaltar que, na busca de dados que permitissem a exata compreensão das vicissitudes do sistema penal vigente, deparou-se a Comissão, não raras vezes, com informes incompletos, não-coincidentes entre si, embora colhidos na mesma fonte, desatualizados, enfim, de confiabilidade reservada. Tal peculiaridade revela uma faceta negativa do sistema de segurança pública e de organização da justiça: as políticas públicas dessas áreas são geradas sem apoio em informes estatísticos que confirmem a seriedade, a adequação e a oportunidade de muitas decisões.

A Comissão enfrentou, em áreas de grande repercussão social – como, exemplificativamente, os serviços de segurança pública – a ausência ou ao menos a não-transparência de dados essenciais para conclusões no sentido afirmativo ou negativo da eficiência do poder público, na área de atuação. Esse empirismo na condução das políticas públicas sem averiguação científica das reais condições de funcionamento do sistema, que domina a realidade fática, contamina sob certo sentido também os resultados deste primeiro diagnóstico, tendo em vista que os dados obtidos pela Comissão nas diversas áreas e regiões do país não podem ser avaliados como plenamente confiáveis.

Em que pese essa impossibilidade, *a priori*, de emitir uma avaliação absolutamente precisa, entende a Comissão que vários dos dados apresentados com este relatório apontam ao menos tendencialmente para as conclusões extraídas e recomenda que, num futuro próximo, seja objeto de normatização administrativa a elaboração de estatísticas criminais mais exatas e que a elas se devota a transparência socialmente recomendada.

2. A violência e a criminalidade

As altas taxas de criminalidade conformam-se, no contexto dos grandes centros urbanos, ao incremento da violência e é evidente que o exame de um ou de outro desses fenômenos não encontra uma só explicação. Há uma pluralidade de causas explicativas que não vêm a pêlo discutir. Interessa, apenas, no caso, verificar o crescimento percentual da criminalidade urbana, em relação aos delitos considerados mais violentos para que se possa a partir dessa verificação analisar como atuaram as agências oficiais do sistema de justiça criminal.

O número de registros de ocorrências policiais,¹ fornecido pela Secretaria de Segurança Pública e pela Polícia Civil do Estado de São Paulo, foi o ponto de partida. O quadro evolutivo dessas ocorrências assim está constituído:

Tabela I
Ocorrências policiais – 1996 / 1998

	1996	1997	1998
Município de São Paulo	337.521	403.384	474.539
Estado de São Paulo	1.223.612	1.417.611	1.588.234

Fonte: Secretaria de Segurança Pública e Polícia Civil do Estado de São Paulo.

Assim, no decorrer do ano de 1998, foram efetuados 474.539 registros policiais, representando, de 1983 até 1998, um crescimento da ordem de 40,6%, quando, nesse mesmo período, a população aumentou um pouco mais de 12%. Desses registros,

(1) Esses números acham-se já expungidos de qualquer registro de ocorrência de natureza não criminal (tais como as chamadas *desinteligências*, extravio de documentos, acidentes de trânsito sem vítimas etc.).

cabe observar o crescimento referente aos delitos violentos, e, em particular, ao homicídio doloso, confrontados com o crescimento populacional. A partir dessa perspectiva, os crimes violentos – homicídio, lesões corporais dolosas, roubos, seqüestros, estupros etc. – subiram de uma taxa de 896,3 a cada 100 mil habitantes para a taxa de 1.848,68 por cem mil habitantes, revelando um crescimento de 106,3%.

Tabela 2
Movimento dos principais tipos de crimes
Município de São Paulo
1983-1998

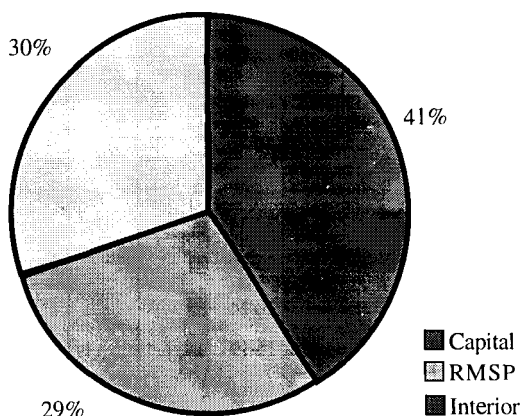
Crimes	1983	1993	1994	1995	1996	1997	1998
População	8.794.544	9.709.424	9.752.644	9.793.962	9.836.129	9.856.879	9.918.862
Total de Crimes	3.109,75	4.008,25	4.073,46	3.686,13	3.639,15	3.903,63	4.553,21
Crimes Contra a Pessoa	1.070,79	1.107,77	1.115,39	1.008,59	798,96	873,40	927,25
Homicídios/Tentativa	34,15	50,72	57,96	64,19	68,16	69,36	73,00
Lesões Corporais	377,32	313,82	310,59	268,71	243,24	279,46	296,99
Crimes Contra o Patrimônio	1.907,09	2.747,19	2.811,08	2.533,89	2.709,48	2.876,62	3.408,77
Roubos/Tentativas	487,64	544,47	562,71	582,05	674,53	806,38	1.004,87
Latrocínios	3,73	2,51	2,52	2,49	2,45	2,05	2,62
Roubo de Veículos/Tentativa	...	212,87	248,57	226,55	299,40	304,53	386,63
Furtos/Tentativas	1.197,47	1.156,37	1.129,66	947,15	899,67	992,25	1.004,73
Furto de Veículos/Tentativa		497,74	532,68	475,19	555,48	466,62	530,41
Crimes Contra Incolumidade Pública	40,32	33,64	34,93	39,27	33,42	38,59	48,95
Uso/Tráfego de Entorpecentes	29,04	40,71	28,46	31,96	25,29	30,01	40,25
Crimes Contra os Costumes	43,30	36,27	35,88	33,35	28,93	29,92	31,27
Estupros/Tentativas	15,03	14,08	14,74	14,25	12,32	12,76	13,42
Porte de Armas	21,10	35,98	31,82	31,32	35,54	35,01	45,59

Fonte: Secretaria de Segurança Pública — SSP; Delegacia Geral de Polícia — DGP; Departamento de Planejamento e Controle da Polícia Civil — Deplan; Centro de Análise de Dados — CAD; Fundação Seade.

No que tange ao homicídio doloso, detecta-se uma explícita e forte tendência de crescimento. No ano de 1983, houve 3.003 ocorrências do delito, nas formas consumada e tentada e, em 1998, esse número cresceu para 7.241. De 1983 a 1997, o aumento foi da ordem de 141,1%. Por outro lado, nesse mesmo período, enquanto os crimes contra o patrimônio, em geral, e o tráfico de drogas tiveram um enorme incremento, delitos violentos como os estupros, os latrocínios, as extorsões revelaram uma tendência para a estabilidade.

Uma análise mais atenta do homicídio doloso demonstra que tal delito tem na cidade de São Paulo e, em sua região metropolitana, seu ponto de maior concentração.

Gráfico 1
Homicídio doloso
Estado de São Paulo 1998

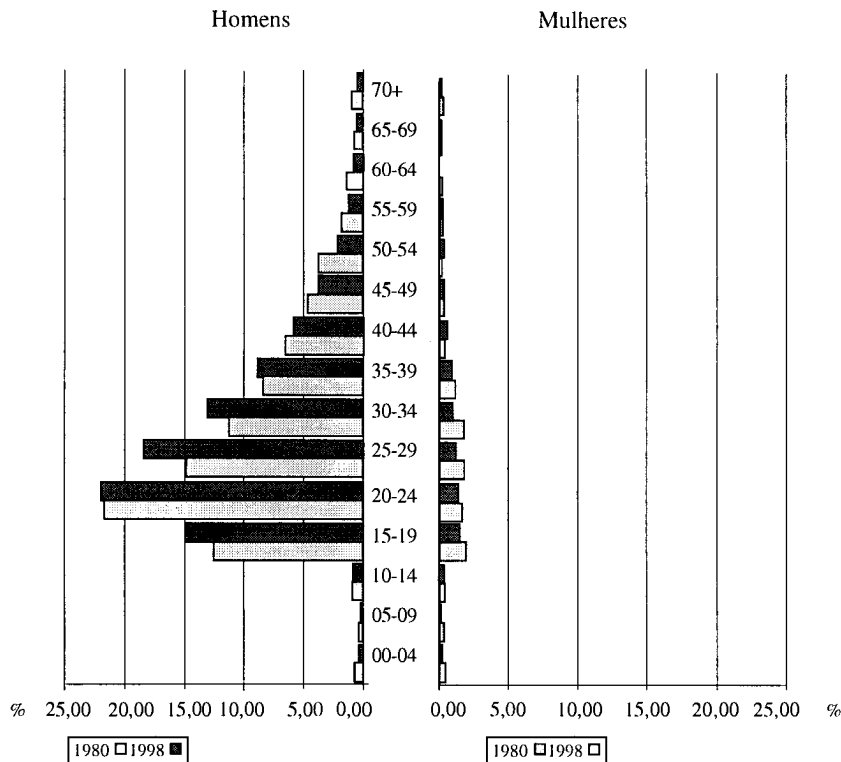


Fonte: Secretaria de Segurança Pública – SSP; Delegacia Geral de Polícia – DGP; Departamento de Planejamento e Controle da Polícia Civil – Deplan; Centro de Dados – CAD; Fundação Seade.

Nessas áreas geográficas, o percentual de incidência chega a 70% de todos homicídios dolosos cometidos no Estado de São Paulo, o que deve ser confrontado em relação a um índice populacional de cerca de 48,5% da população total dessa unidade da Federação. Vale acentuar que, na faixa de 15 a 34 anos de idade, se centraliza a mortalidade, por homicídio doloso, sendo certo que, no grupo etário de 20 a 24 anos, se encontra o pico da curva dessa mortalidade.

Gráfico 2

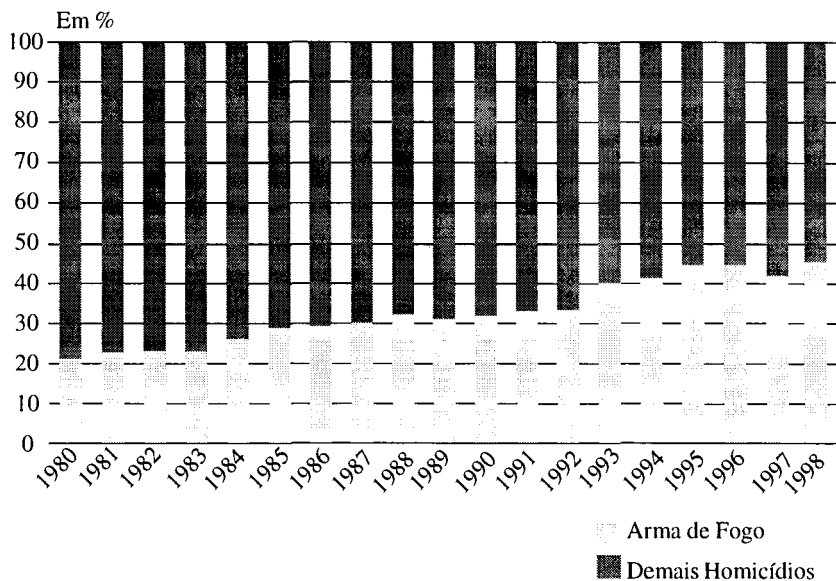
*Distribuição percentual dos óbitos por homicídios,
segundo sexo e idade
Estado de São Paulo
1980-1998*



Fonte: Sistema de Estatística Vitais, Fundação Seade.

Vale acentuar também o crescimento significativo, nos últimos anos, do número de mortes provocadas pelo emprego de armas de fogo chegando, no ano de 1998, a representar tais óbitos 45% de todos os homicídios cometidos.

Gráfico 3
Distribuição percentual dos homicídios
Estado de São paulo
 1980-1998



Fonte: Sistema de Estatística Vitais, Fundação Seade.

Preocupante ainda a evolução assumida pelo homicídio doloso, segundo o relato produzido por sociólogos do “Núcleo de Estudos da Violência”, da Universidade de São Paulo. De 1980 a 1985, cerca de 30% dos homicídios noticiados pela imprensa em São Paulo, eram cometidos na periferia e decorriam de atos de linchamento, principalmente, executados em frente a sedes de órgãos estatais. A partir de 1985, adicionou-se outra modalidade de violência consistente no homicídio praticado por grupo de extermínio, que passou a conviver com o linchamento. Na década de 90, nova forma de violência à pessoa passou a prevalecer: a chacina. Nos modos anteriores de realização do delito, o objeto da ação delituosa era uma pessoa determinada e se procurava preservar crianças, mulheres e pessoas de idade. Na chacina são rompidos todos os interditos e o fim visado de matar alguém conduz que se atinjam todos que estiverem a seu lado, independentemente de idade ou sexo, matando-se indistintamente pelos motivos mais

irrelevantes. Em São Paulo, ocorreram até novembro de 1999 setenta e cinco chacinas com duzentos e cinquenta e sete mortos.

Dados da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo mostram preocupante situação em relação às chacinas, cujo quadro se acha a seguir reproduzido:

Tabela 3

*Chacinas***Capital**

	Chacinas	Mortes
1995	30	98
1996	23	85
1997	25	90
1998	53	174
1999*	38	121

Grande São Paulo**

	Chacinas	Mortes
1995	19	69
1996	24	82
1997	22	72
1998	36	134
1999*	37	136

(*) Levantamento parcial até 22.11.1999.

(**) Excluindo a Capital.

Fonte: DHPP/Polícia Civil.

Chacinas têm ocorrido em outras cidades de grande e médio porte atingindo cada evento, em média, 3,5 pessoas e a sua expansão para os centros de menor população constitui uma tendência verificável.

Os crescentes índices de criminalidade violenta em relação à pessoa – em especial o homicídio – não são observados unicamente na cidade de São Paulo ou em sua região metropolitana. A título de mera demonstração vejam-se os dados que revelam inquietante preocupações de outros Estados. A soma dos homicídios ocorridos em apenas 4 deles representam quase 75% de todos os delitos dessa espécie ocorridos no país em 1997 e 1998.

Tabela 4

Homicídios por unidades da Federação (1997-1998)

Vítimas por Unidades da Federação	Frequência	%
São Paulo	5.650	25,56%
Rio de Janeiro	4.586	20,75%
Pernambuco	3.087	13,97%
Bahia	3.072	13,90%
Rio Grande do Sul	1.167	5,28%
Alagoas	1.125	5,09%
Goiás	1.092	4,94%
Sergipe	720	3,26%
Distrito Federal	610	2,76%
Acre	287	1,30%
Rio Grande Do Norte	251	1,14%
Roraima	232	1,05%
Tocantins	226	1,02%
Total	22.105	100,00 %

Fonte: Banco de Dados – MNDH

Outro dado comparativo de alarmante preocupação é o que se tem a partir de análise de dados do *Datasus*, do Ministério da Saúde que apresenta os índices de homicídio por 100 mil habitantes/ano. A média brasileira é de 25 homicídios por 100 mil habitantes, o que nos coloca em penúltimo lugar na América Latina, só à frente da Colômbia. Convém destacar que países como a Argentina, Paraguai, Chile e Costa Rica detêm índices próximos de 5 homicídios por 100 mil habitantes. Pode se ter em vista ainda a comparação com outros países como o Japão (0,6) e a Inglaterra e a França (1,0).

Os dados do *Datasus* de 1997 revelam inquietantes coeficientes dessa relação, principalmente porque os índices estão ponderados com populações de cidades interioranas menos afetadas pela violência:

Tabela 5

Homicídios por 100 mil habitantes

Estados	Mortos p/ 100 mil
Rio de Janeiro	59
Pernambuco	50
Espírito Santo	50
Mato Grosso do Sul	37
São Paulo	36

continua...

continuação

Estados	Mortos p/ 100 mil
Roraima	35
Amapá	35
Mato Grosso	33
Distrito Federal	33
Rondônia	28
Alagoas	24
Acre	20
Amazonas	29
Paraná	17
Rio Grande do Sul	17
Bahia	16
Goiás	16
Ceará	15
Paraíba	14
Pará	13
Sergipe	11
Tocantins	10
Rio Grande do Norte	9
Santa Catarina	9
Minas Gerais	8
Maranhão	6
Piauí	5

Fonte: Datasus

As regiões metropolitanas mostram que nos grandes aglomerados urbanos estão os índices mais alarmantes de violência:

Tabela 6

Homicídios por 100 mil habitantes

Região Metropolitana	Mortos p/ 100 Mil
Vitória	84
Recife	62
Rio de Janeiro	59
São Paulo	55
Baixada Santista	48
Salvador	36
Porto Alegre	26
Curitiba	24
Fortaleza	24
Belém	21
Belo Horizonte	18
Natal	13

Fonte: Datasus

A crescente taxa de violência não se mostra apenas detectável nos homicídios dolosos. São freqüentes os episódios de violência que intranquilizam o cidadão nos casos da denominada criminalidade de massa. Os crimes patrimoniais, realizados com violência ou grave ameaça, tiveram também um crescimento significativo. Enquanto em 1991 foram registrados 90.663 casos de roubos (a pessoas e de veículos), no ano de 1998, o número de infrações penais desse tipo atingiu a marca de 175.507, representando um aumento percentual de quase 95%.

Tabela 7

*Ocorrências policiais, segundo a natureza do crime
Região Metropolitana da Grande São Paulo – 1991-1998*

Natureza do Crime	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998(1)
TOTAL GERAL	90.663	91.498	99.293	107.709	107.808	132.523	140.607	175.507
Total de roubos	90.189	91.064	98.960	107.373	107.489	132.133	140.300	175.127
Roubo	71.565	70.996	72.237	75.282	77.132	90.914	110.196	136.627
Roubo de Veículo	18.624	20.068	26.723	32.091	30.357	41.219	30.104	38.500
Roubo seguido de Morte (Latrocínio)	474	434	333	336	319	390	307	380

Fonte: Secretaria de Segurança Pública — SSP; Delegacia Geral de Polícia — DGP; Departamento de Planejamento e Controle da Polícia Civil — Deplan; Centro de Análise de Dados — CAD; Fundação Seade.

(1) Dados preliminares.

Por outro lado, no que se refere ao tráfico ilícito de entorpecentes, que se vincula com freqüência à prática de atos de violência, o acréscimo percentual, no mesmo período de tempo, superou 100%. Vale notar que o aumento referente à cocaína, opiáceos e derivados, sobretudo, o “crack”, representou, no período já delimitado, um aumento percentual superior a 440%.

Tabela 8

*Ocorrências policiais, segundo a natureza do crime
Região Metropolitana da Grande São Paulo - 1991-1998*

Natureza do Crime	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (1)
TOTAL GERAL	14.551	14.027	12.712	16.289	17.190	18.327	18.434	20.260
Homicídio doloso e tentativa(2)	8.368	7.480	8.436	9.650	10.663	11.830	11.791	12.711
Roubo seguido de morte (Latrocínio)	474	434	333	336	319	390	307	380
Extorsão mediante seqüestro	80	72	67	70	63	61	98	110
Extorsão	374	579	493	303	288	339	294	469
Estupro (consumado e tentado)	2.702	2.607	1.183	2.735	2.587	2.302	2.322	2.483
Atentado Violento ao Pudor	1.264	1.396	612	1.631	1.466	1.378	1.398	1.506
Tráfico de Entorpecentes - Total	1.289	1.459	1.588	1.564	1.804	2.027	2.224	2.601
<i>Tráfico Entorpecente - Maconha</i>	<i>875</i>	<i>953</i>	<i>926</i>	<i>625</i>	<i>617</i>	<i>551</i>	<i>599</i>	<i>785</i>
<i>Tráfico Entorpecente - Cocaína, Opiáceos e Derivados</i>	<i>409</i>	<i>484</i>	<i>655</i>	<i>937</i>	<i>1.179</i>	<i>1.454</i>	<i>1.619</i>	<i>1.803</i>
<i>Tráfico Entorpecente - Psicóticos</i>	<i>5</i>	<i>22</i>	<i>7</i>	<i>2</i>	<i>8</i>	<i>22</i>	<i>6</i>	<i>13</i>

Fonte: Secretaria de Segurança Pública - SSP; Delegacia Geral de Polícia - DGP; Departamento de Planejamento e Controle da Polícia Civil - Deplan; Centro de Análise de Dados - CAD; Fundação Seade.

(1) Dados preliminares.

(2) O homicídio doloso passou a ser tratado como crime hediondo por força da Lei 8.930 de 1994.

A violência, com sua correspondente carga de criminalidade, passa a ser, então, um dado componente do cotidiano, ubíquo no dia a dia. Na sociedade globalizada na qual os meios de comunicação social possuem um imenso poder de fogo, a percepção da violência prescinde da experiência pessoal, de sorte que se torna mais comunicacional do que experimental. A dramatização da violência adquire, então, uma importância significativa na medida em que se torna um fator de dimensão política. Um sentimento de total intranquilidade é implantado no seio da sociedade e o medo contagia a todos de forma tal que a segurança do cidadão ocupa a centralidade do ideário popular. Os meios de comunicação

social, esse terríveis fabricantes do medo, aliados a agrupamentos políticos difundem, em nome da segurança coletiva, uma escalada do poder repressivo do Estado. As subseqüentes leis de crimes hediondos foram criadas para atender aos reclamos de segurança expressos pela opinião pública manipulada e provocaram uma exacerbação punitiva que não produziu efeito conseqüente algum. O quadro que segue com os gráficos em anexo deixou patente que, após a aposição da etiqueta de hediondo em diversos crimes, verificou-se, no período de 1991 a 1998, em relação a tais delitos, ou uma incidência sensivelmente aumentada (homicídio doloso e tráfico ilícito de entorpecentes) ou uma significativa estabilidade. As leis de crimes hediondos foram de total inocuidade.

3. A situação da delinqüência juvenil

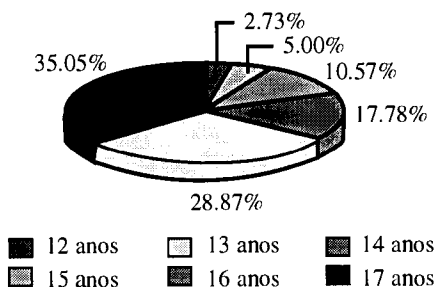
No que se refere ao adolescente autor de atos infracionais e sujeito às medidas socioeducativas previstas nos arts. 112 a 125 do Estatuto da Criança e do Adolescente, deparou-se a Comissão com problemas de conhecimento da realidade nacional em tudo semelhantes com aqueles relativos à criminalidade geral. A falta de dados impede o claro conhecimento do problema em nível nacional e traçar-se uma política de prevenção e reprovação à delinqüência juvenil é praticamente impossível.

Honrosa exceção ao panorama tradicional quanto à ausência de dados deve se creditar ao trabalho da Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude da Capital para a área de adolescentes infratores, único órgão conhecido que dispõe de dados, informações e estatísticas devidamente organizados, ainda que limitados ao Município de São Paulo.

Os dados apresentados e que serviram de base para as conclusões lançadas neste relatório dizem respeito ao período compreendido entre julho/98 a junho/99 e referentes à cidade de São Paulo. As características mais importantes para construção do perfil do adolescente infrator são os seguintes:

- a) praticamente 64% dos atos infracionais levados ao conhecimento da Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude foram praticados por adolescentes compreendidos entre 16 anos completos e 18 anos incompletos;

Gráfico 4
Faixa etária



b) quase 91% dos atos infracionais foram praticados por adolescentes do sexo masculino, sendo 88,63% de todos os atos infracionais praticados ainda por adolescentes que nasceram no próprio Estado de São Paulo;

c) na análise socioeconômica desponta como surpresa os indicadores de que 76,64% moram em habitação própria e apenas 4,02% podem ser considerados adolescentes em situação de abandono ou moradores de rua. Há uma equânime distribuição dos adolescentes e seus atos pelas faixas de renda familiar: 37,45% de 0 a 3 salários mínimos; 31,44% de 4 a 6 salários mínimos e 31,12% acima de 6 salários mínimos. Também surpreende a constatação de que 53,91% dos adolescentes afirmaram estudar na ocasião do ato infracional, sendo que 60,49% apresentam instrução compreendida entre a 5.^a e a 8.^a série. Muito embora 30,14% dos adolescentes infratores afirmem que estivessem empregados quando da prática dos atos infracionais, desses, apenas 13,35% (ou 4,02% do total) tinham registro profissional;

d) os índices de reincidência, quer em seu conceito técnico, quer em seu sentido vulgar, são relativamente baixos, uma vez que apenas 23,53% eram considerados reincidentes; 11,44% incursos em reiteradas práticas infracionais e apenas 8% cumpriram anteriormente medidas socioeducativas de internação;

e) as principais ocorrências registradas nos atos infracionais foram: roubo (27,46%), furto (14,46%), direção de veículo automotor sem habilitação (11,95%), lesão corporal (8,68%), porte de arma (7,65%), porte de substância entorpecente (5,23%), tráfico de substância entorpecente (4,23%), dano (3,43%), receptação (3,31%) e vias de fato (2,71%);

Tabela 9
Atos infracionais

Art. 10 (Lei 9.437/97)	1036	7.65%
Art. 12 (Lei 6.368/76)	573	4.23%
Art. 16 (Lei 6.368/76)	782	5.77%
Art. 21 (LCP)	367	2.71%
Art. 61 (LCP)	19	0.14%
Art. 65 (Lei 6.905/98)	204	1.51%
Art. 65 (LCP)	38	0.28%
Art. 121 do CP	127	0.94%
Art. 121 do CP (culposo)	9	0.07%
Art. 124 do CP	94	0.69%
Art. 129 do CP	1175	8.68%
Art. 140 do CP	40	0.30%
Art. 147 do CP	147	1.09%
Art. 155 do CP	1958	14.46%
Art. 157 do CP	3719	27.46%

Art. 157 § 3.º do CP 1.ª parte	22	0.16%
Art. 157 § 3.º do CP 2.ª parte	20	0.15%
Art. 158 do CP	12	0.09%
Art. 163 do CP	464	3.43%
Art. 171 do CP	103	0.76%
Art. 180 do CP	448	3.31%
Art. 213 do CP	40	0.30%
Art. 214 do CP	93	0.69%
Art. 260 do CP	17	0.13%
Art. 264 do CP	28	0.21%
Art. 288 do CP	6	0.04%
Art. 297 do CP	20	0.15%
Art. 302 (CTB)	5	0.04%
Art. 303 (CTB)	97	0.72%
Art. 309 (CTB)	1618	11.95%
Art. 329 do CP	15	0.11%
Art. 331 do CP	120	0.89%
Art. 341 do CP	3	0.02%
Art. 351 do CP	28	0.21%
Outros	0	0.00%

13447

Gráfico 5

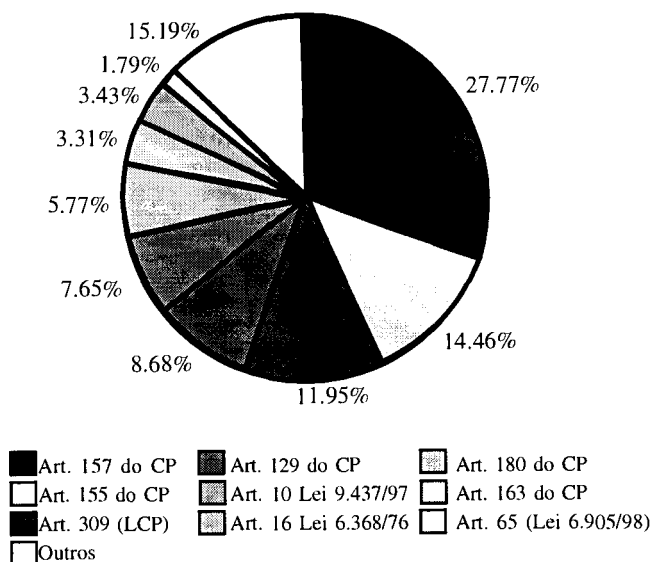


Tabela do gráfico anterior

Art. 157 do CP	27.77%
Art. 155 do CP	14.46%
Art. 309 (CTB)	11.95%
Art. 19 do CP	8.68%
Art. 10 (Lei 9.437/97)	7.65%
Art. 16 (Lei 6.368/76)	5.77%
Art. 180 do CP	3.31%
Art. 163 do CP	3.43%
Art. 65 (Lei 6.905/98)	1.79%
Outros	15.19%

f) por outro lado, delitos de gravidade mais elevada são praticados em escasso número no que se refere ao ato infracional, correspondendo esses índices de delinquência juvenil a um patamar até mesmo inferior em diversos casos correspondente da criminalidade dos adultos. Assim, entre os registros de atos infracionais há apenas 0,15% de ocorrências de latrocínio; 0,09% de ocorrências de extorsão; 0,94% de ocorrências de homicídio; 0,3% de ocorrências de estupro;

g) a solução das ocorrências levadas ao conhecimento da Promotoria da Justiça especializada terminaram com os seguintes números: em 34,56% dos casos foi proposta a remissão sem imposição de medida socioeducativa; em 11,52% dos casos foi proposta a remissão com a imposição de medida socioeducativa; em 33,81% dos casos foi ofertada a representação com decretação de internação provisória e em 18,45% dos casos foi oferecida a representação sem a decretação de internação provisória;

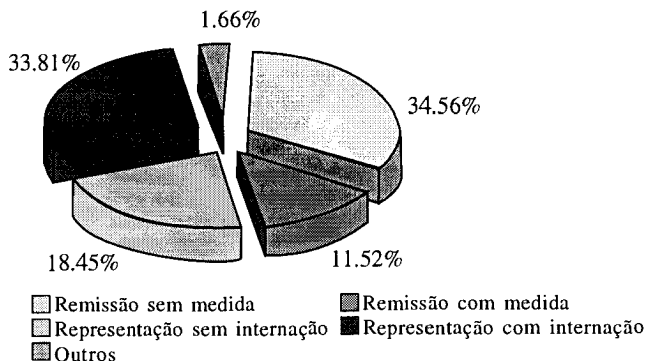
Gráfico 6
Solução 179

Tabela 10
Solução 179

Remissão sem medida	34.56%
Remissão com medida	11.52%
Representação sem internação	18.45%
Representação com internação	33.81%
Outros	1.66%

h) quando se verifica o que representam as ocorrências de atos infracionais no universo de boletins de ocorrência dos distritos policiais e das delegacias especializadas da capital, vê-se que a média orbita 1% das comunicações como correspondentes a prática de atos infracionais.

Tais considerações nos animam concluir que há, no mínimo, precipitação por parte de quase todos os órgãos – públicos e privados – pessoas e personalidades que se apresentam para defender o rebaixamento da imputabilidade penal aos menores com 16 anos e outros até para limites inferiores a esses a pretexto de, com tal iniciativa, forçar o decréscimo em níveis de violência juvenil. É visível a visão distorcida que apresentam os defensores desse posicionamento em vista dos dados estatísticos apresentados, menos alarmantes do que se poderiam imaginar.

É evidente que há um nível de violência latente nos adolescentes, canalizada para uma certa agressividade contextualizada que não encontra correspondente na violência urbana em geral. Prova disso os índices extremamente altos de registro de ocorrências de dano e lesão corporal em comparação com os adultos. Essas duas modalidades de atos infracionais correspondem a 12% de toda as ocorrências registradas. Apenas para comparação, em relação aos adultos, esses delitos corresponderam aos seguintes percentuais nos últimos anos:

Tabela 11
Algumas ocorrências envolvendo adultos

	1999	1998	1997	1996
Dano	0,004%	0,003%	0,002%	0,002%
Lesão corporal dolorosa	0,019%	0,018%	0,018%	0,020%

Fonte: DIPO – Departamento de Inquéritos Policiais do Tribunal e Justiça do Estado de São Paulo.

Implica dizer, entre lesões corporais e danos, a delinquência juvenil é 520 vezes superior aos fatos praticados por adultos. Essas infrações, contudo, são consideradas em relação aos adultos, de menor potencial ofensivo, o que revela a sua índole de menor relevância para o contexto social. Assim, grande parte dos atos infracionais praticados pelos adolescentes deve assim ser considerada. Veja-

se, ademais, que outras infrações leves correspondem a percentual elevado: 5,77% de porte de substância entorpecente; 11,95% direção de veículo automotor sem habilitação. Implica reconhecer: em apenas quatro espécies de atos infracionais temos cerca de 30% de todas as ocorrências apontadas.

Os índices correspondentes aos delitos mais graves, por sua vez, não apresentam proporções que sejam discrepantes na sua média histórica entre a delinquência juvenil e a criminalidade em geral, pelo que é incorreto afirmar-se existir uma delinquência juvenil mais grave do que o quadro geral da criminalidade na cidade de São Paulo.

De outro lado, se confrontarmos o número de casos em que existe a internação provisória com o oferecimento da representação (33,81% dos casos) tem-se como conclusão de que o sentimento de impunidade estimulado na sociedade pelos meios de comunicação não corresponde a um dado de realidade, uma vez que esses índices são muito superiores – em proporção – aos casos em que, em se tratando de delinquência entre adultos, tem-se a prisão preventiva decretada diante do oferecimento de denúncia.

Esse índice de internação provisória é, ademais, o grande responsável pela superpopulação nos estabelecimentos para cumprimento dessa modalidade de medida socioeducativa, acarretando, por conclusão, as rebeliões e atos de vandalismo por todos conhecidos.

A circunstância já mencionada de que 64% dos atos infracionais tem por autoria maiores de 16 anos, associada ao fato de que as ocorrências de roubo e tráfico de drogas (as únicas de gravidade considerável e estatisticamente relevantes) corresponderem a 31,69% do total de ocorrências e que as representações com decretação de internação orbitam a 33,81%, leva-nos a concluir, ademais, que o rigor das medidas socioeducativas de internação para esses casos é compatível com o das respectivas penas criminais, uma vez que a medida pode prolongar-se por até 3 anos de internação, o que corresponderiam, analogamente, ao cumprimento de pena em regime fechado.

O rigor existente na apuração desses atos infracionais em nada parece ser menor do que aquele devotado a esses mesmos gatos quando são crimes. Tal assertiva apresenta, na prática, uma completa inutilidade na redução da imputabilidade penal, senão para articular-se com um discurso irresponsável e retrógrado da *lei e ordem*, para impor-se com o rigor massacrante do Direito Penal a situações estatisticamente desprezíveis em níveis de violência juvenil.

Apenas para registro, as duas infrações mais graves previstas no Código Brasileiro de Trânsito correspondem a 12,67% de todos os atos infracionais, ou seja três vezes os casos de tráfico de entorpecente ou quase o equivalente às ocorrências de furto no seu total. Duvida-se que seja para esses atos infracionais de trânsito que se pretenda reduzir a imputabilidade penal, ou que venham a ser colhidos esses adolescentes nas estranhas malhas do sistema penal (até porque 16,51% dos adolescentes infratores estão no 2.º grau e quase 1/3 de todos eles acima da faixa dos 6 salários mínimos).

4. As agências do sistema penal

4.1 Polícia

É a polícia, sem sombra de dúvida, o mecanismo estatal que, em primeiro lugar, exerce informalmente e, não raro, de modo totalmente arbitrário, a função de filtragem das ocorrências chegadas a seu conhecimento. O número irrisório de respostas oferecidas, pelos aparelhos públicos de segurança, aos boletins de ocorrência lavrados, evidencia o modo de filtragem posto em prática. Veja-se o quadro que segue.²

Tabela 12

Boletins de ocorrência – Inquéritos policiais – Ações finais

Município de São Paulo

	1996	1997	1998
Boletins de ocorrência lavrados	337.521	403.384	474.539
Inquéritos policiais instaurados	63.313	72.103	88.896
Inquéritos policiais concluídos	46.059	50.301	56.748
Inquéritos policiais arquivados	26.906	25.501	25.869
Denúncias oferecidas	16.696	18.837	23.399

Elaborado pela Comissão a partir de dados fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública e pelo Departamento de Inquérito Policiais do Poder Judiciário.

Tabela 13

Boletins de ocorrência – Inquéritos policiais – Ações penais

Município de São Paulo

	1996	1997	1998
Boletins de ocorrência lavrados	100,00%	100,00%	100,00%
Inquéritos policiais instaurados	18,45%	17,87%	18,73%
Inquéritos policiais concluídos	13,64%	12,47%	11,95%
Inquéritos policiais arquivados	7,97%	6,32%	5,45%
Denúncias oferecidas	4,94%	4,66%	4,93%

Elaborado pela Comissão a partir de dados fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública e pelo Departamento de Inquérito Policiais do Poder Judiciários.

⁽²⁾ Aqui também trata-se de números já expungidos dos boletins de ocorrência de natureza não criminal já referidos.

Esses dados indicam que apenas 18,35% das comunicações que motivaram a lavratura de boletins de ocorrência deram origem a inquérito policial – o que demonstra o poder seletivo da polícia – e apenas 4,84% do total de comunicações, redundou em ação penal, o que contribui para o fomento do sentimento de impunidade que vigora no ambiente social.

É forçoso reconhecer-se que a maior parte dos furtos não são mais sequer comunicados e inúmeras vezes para livrar-se de novos incômodos, as pessoas comparecem à autoridade policial e relatam o extravio de documentos quando o fato, autenticamente, seria um furto ou mesmo um roubo. Aqui cabe ressaltar que não existem dados confiáveis quanto à chamada *cifra negra* da criminalidade, que faria com que o percentual de denúncias oferecidas em relação aos delitos efetivamente cometidos fosse ainda menor.

Ainda mais alarmante mostra-se a situação se se considerar o percentual das denúncias oferecidas em virtude de casos derivados de prisão em flagrante, uma vez que são raros os casos de arquivamento desses autos. Tais dados apontam para a baixa capacidade de investigação e solução de delitos pelos órgãos policiais, conforme o quadro abaixo:

Tabela 14
*Ações penais com base em inquéritos policiais
e autos de prisão em flagrante*

	1996	1997	1998	1999
Denúncias oferecidas (absoluto)	16.696	18.837	23.399	25.104
Denúncias oferecidas (percentual)	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Prisão em flagrante (absoluto)	10.691	13.041	16.721	18.895
Prisão em flagrante (percentual)	64,03%	69,23%	71,47%	75,26%

Elaborado pela Comissão a partir de dados fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública e pelo Departamento de Inquérito Policiais do Poder Judiciário.

Tais problemas emblematicamente apontados a partir dos dados da capital paulista refletem, na essência, uma realidade igualmente significativa em outras cidades do país, notadamente as mais populosas.

Um destaque ainda merece o tema alusivo às guardas privadas. Embora aqui também não haja registro de nenhum levantamento exato, estima a Polícia Militar do Estado de São Paulo que o número de pessoas envolvidas nessa atividade já é praticamente igual ao efetivo das próprias polícias militar e civil estaduais.

Um dos grandes problemas alusivos a essas empresas de segurança é que, em vista da falta de treinamento adequado do pessoal efetivamente posto em contato com o público e os serviços de vigilância, têm essas guardas se transformado involuntariamente em um dos maiores fornecedores de armas para a delinquência.

A fiscalização dessas empresas de segurança, a cargo da Polícia Federal, não tem sido realizada a contento segundo relato unânime das polícias militar e civil.

4.2 Sistema prisional

Se a polícia é o ponto de entrada do sistema de Justiça Criminal, a execução da pena da pena privativa de liberdade constitui seu ponto de saída.

O regime progressivo de cumprimento da pena privativa de liberdade, adotado na reforma da Parte Geral do Código Penal, de 1984, não logrou alcançar sucesso. As três fases, em que tal regime se desdobra, não foram devidamente implementadas pela Administração Pública, quer por carência de adequados recursos financeiros, quer ainda pela inexistência de uma correta política penitenciária.

As duas fases iniciais do regime progressivo, o regime fechado e o regime semi-aberto, obedeceram a uma programação, pelo menos no Estado de São Paulo, que não se mostra compatível com o crescimento da população carcerária e com o próprio regime progressivo. Muito embora tenha sido dobrado, nos últimos quatro anos, o número de vagas no sistema prisional, a população carcerária não deixou de crescer numa progressão significativa, tornando inócuo o aumento de vagas. Para um total de 53.542 presos, há um número de vagas da ordem de 42.300, de forma que, apesar de todo esforço administrativo, há ainda, no sistema da Secretaria de Administração Penitenciária, uma superpopulação de 11.242 presos. Cabe ressaltar que apesar do crescente número de vagas oferecidas pela Secretaria de Administração Penitenciárias, o déficit vem aumentando paulatinamente.

Tabela 15

Secretaria de Administração Penitenciárias

QUADRO ESTATÍSTICO

PERÍODO	INCLUSÕES	EXCLUSÕES
1995	10935	10480
1996	13202	10357
1997	15529	13033
1998	20062	14598
1999	26412	17270

QUADRO ANUAL

ANO	TOTAL
1995	31993
1996	33777
1997	36621
1998	42134
1999	53542

TOTAL DE PRESOS DO ANO DE 1999

JAN	43490	JUL	49424
FEV	44458	AGO	49355
MAR	46134	SET	50429
ABR	47043	OUT	51630
MAI	48587	NOV	52610
JUN	48949	DEZ	53542

TOTAL DE PRESOS DO ANO DE 1999

28/12/1999	MASC.	FEM.	TOTAL
DECAP	8890	1222	10112
DEMACRO	3556	286	3842
DEINTER	14652	1856	16508
DEPATRI	164	0	164
TOTAL GERAL	27262	3364	30626

População carcerária de SP em 28/12/1999

SAP + SSP = 84168

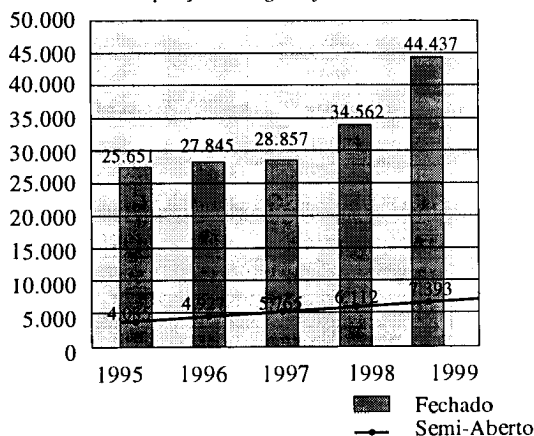
Além disso, não se dimensionou corretamente a correlação de vagas entre os sistemas fechado e semi-aberto. A concentração de vagas criadas continuou a ser feita em nível de regime fechado, de modo que o regime progressivo sofreu um incômodo afunilamento no regime semi-aberto que, se de um lado, em relação a determinados presos, se traduz em um regime de passagem, de outro, se constitui no próprio regime inicial de cumprimento de pena. Assim, enquanto no regime fechado, no ano de 1999, havia 44.437 presos, a quantidade de presos, no regime semi-aberto, era apenas a de 7.393.

Tabela 16

Secretaria de Administração Penitenciárias

ANO	FECHADO	SEMI-ABERTO	MÉDIA
1995	25.671	4.085	16%
1996	27.845	4.927	18%
1997	28.852	5.765	20%
1998	34.562	6.112	18%
1999	44.437	7.393	17%

Gráfico 7

Total de presos - Regime fechado e semi-aberto

A existência desse gargalo dá margem à criação de situações de favorecimento, em relação a alguns presos, que obtêm, em face da inexistência de vaga no regime semi-aberto, a prisão domiciliar, em detrimento de outros que, por carência de recursos econômicos, por desconhecimento da própria situação ou por falta de assistência jurídica, permanecem no regime fechado. As dificuldades na progressão do regime de cumprimento de pena têm sido também causa de revoltas ou de movimentos de agitação entre presos, com o conseqüente aumento das áreas de tensão com a administração penitenciária.

À superpopulação carcerária detectada no sistema penitenciário, deve acrescentar-se os presos provisórios ou já condenados que permanecem, em situação atentatória à dignidade da pessoa humana, nos distritos policiais da Capital e nas cadeias públicas do Estado. O número desses presos alcançava, em 28 de dezembro de 1999, a marca de 30.626. Destarte, a população prisional no Estado de São Paulo atinge o número de 84.168 presos, o que desnuda, sem disfarces, a situação caótica do atual sistema prisional paulista.

É mister ainda que se acrescente que, em 3 de janeiro de 2000, a Polícia Civil de São Paulo tinha a incumbência de cumprir 166.115 mandados de prisão. Mesmo que se admita para argumentar que estariam incluídos nesse total inúmeros mandados de prisão contra a mesma pessoa e incontáveis mandados referentes a processos ou condenações já prescritos, força é convir que o cumprimento de apenas 50% deles significaria dobrar a população carcerária e declarar a falência total do sistema prisional.

Vale, por fim, enfatizar que o regime progressivo, no ordenamento penal brasileiro, nasceu manco: a última fase, ou seja, o chamado regime aberto, não chegou, em verdade, a ser estruturado. Mesmo no Estado de São Paulo, onde as casas de albergados, estimuladas pelo Poder Judiciário local, tiveram num momento inicial algum êxito, o regime aberto constitui, na atualidade, um fracasso total. As casas de albergados foram sendo desativadas, não encontrando outros equipamentos substitutivos. E, em conseqüência, o regime aberto passou a ser transformado em prisão albergue domiciliar.

A falta do necessário entrosamento entre os regimes fechado e semi-aberto, e a carência total de regime aberto tornam, praticamente, impossível a execução adequada da pena privativa de liberdade, permitindo-se, em conseqüência, que presos recuperem antecipadamente a liberdade. Com isso, o sistema progressivo perde sua validade intrínseca e, ao mesmo tempo, reforça-se a idéia de impunidade, em nível da população.

4.3 Ministério Público e Magistratura

As peças básicas do sistema de Justiça Criminal são o Ministério Público e a Magistratura que se posicionam entre a entrada e a saída desse sistema. Os dados estatísticos recolhidos, em relação a ambas as instituições, são de uma flagrante precariedade e não permitem uma avaliação sistemática das atividades por elas exercidas na formulação, no tratamento e na solução das questões criminais.

Contatos com integrantes de ambas as instituições permitiram, no entanto, visualizar dois problemas que devem ser expostos.

As penas restritivas de direitos são de aplicabilidade restrita ao menos na Justiça de São Paulo. Ao invés de adotá-las, os magistrados dão preferência à solução cômoda do "sursis" simples, sem condições. As penas restritivas de direitos têm, no entanto, na Capital do Estado, no que se refere à prestação de serviços à comunidade um número muito elevado de vagas disponíveis sem que o aparelhamento judiciário delas faça uso. A Secretaria de Administração Penitenciárias dispunha, em setembro de 1999, de 1.745 vagas, em diversos locais, com o preenchimento apenas de 219. Isto significa que o magistrado ou por preconceito, ou por considerar pouco eficiente o acompanhamento do condenado, ou por entender que a aplicação desse tipo de pena representa estímulo à impunidade ou por ignorar a existência de vagas, não está aproveitando o potencial de vagas que tem a seu dispor, e desta forma deixa de aplicar, pura e simplesmente, as penas substitutivas, privilegiando o "sursis" cartorial. Diversas experiências no Estado de São Paulo e em outros Estados da Federação demonstram, de forma irretorquível, os efeitos extremamente favoráveis decorrentes do uso de penas substitutivas.

A aplicação da Lei 9.099/95, na Justiça de São Paulo, não foi ainda devidamente avaliada, sendo certo que os dados estatísticos até agora reunidos são ainda insuficientes para uma análise de caráter científico. Há, na Capital, um Juizado Especial Criminal, funcionando como experiência piloto. No entanto, todas as Varas Criminais de São Paulo, assim como todos os Juizes das Comarcas do Estado, atuam também como Juizados Especiais Criminais. O movimento mensal é bastante significativo, como se pode verificar pela média mensal do fluxo de casos absorvidos, de janeiro a outubro de 1999, pelos Juizados Especiais Criminais do Estado de São Paulo, mas não há outros elementos que permitam efetuar uma avaliação mais precisa.

Tabela 17

Média mensal do fluxo de casos absolvidos pelos Juizados Especiais Criminais da capital do Estado de São Paulo

Entraram/ Tiveram Início (1)	Arquivados/ Setenciados (2)	Audiências Realizadas (3)	Saldo de um Mês para o Outro
30.877	34.379	15.202	198.270

Em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, foram criados nove Juizados Especiais Criminais e os dados informativos se tornaram mais consistentes. Assim, de início, não se concretizou, ao contrário da expectativa geral, uma substancial redução do movimento processual das Varas Criminais Comuns, que foi mantido praticamente inalterado. No entanto, o movimento dos Juizados Especiais Criminais foi bastante significativo nos dois primeiros anos, passando a sofrer uma diminuição nos anos posteriores. O enorme crescimento inicial pode ser explicado pela transferência aos Juizados Especiais Criminais dos casos de questões que até então eram equacionados por meio de processos informais de *mediação* ou mesmo de *intimi-*

dação realizados nas Delegacias de Polícia ou eram expressão de uma litigiosidade contida. Os temas levados ao conhecimento dos Juizados Especiais Criminais revelavam divergências entre vizinhos, cônjuges ou parentes, trazidas em ameaças, lesões corporais leves ou vias de fato, brigas de bar, maus tratos, omissão de cautela na guarda de animais, ou mesmo tentativas de furto.

Os dados estatísticos levantados, nos anos de 1996 e 1997, permitiram concluir que:

- a) apenas 5% dos casos foram resolvidos por meio de conciliação ou de transação penal;
- b) em 31% dos casos ocorreu a renúncia ao direito de representação e;
- c) em 63% dos casos houve arquivamento, registrando essa rubrica as hipóteses de não localização do autor do fato, de falta de comprovação da materialidade do fato, de decadência do direito de representação e extinção da punibilidade.

Tal resultado estatístico, numa abordagem inicial, evidencia que o número de casos solucionados com conciliação e transação penal é por demais precário para justificar a montagem dos Juizados Especiais Criminais e que o volume de hipóteses de renúncia e de arquivamento conduz à conclusão de que o mecanismo de filtragem exercido anteriormente pela polícia foi meramente transferido ao Judiciário, máxime se o juiz adotar posturas formalistas, confirmatórias de seu *status*.

Vale acentuar que essa avaliação do processo informalizador constitui um juízo meramente provisório que poderá ser totalmente alterado não só em razão da coleta de novos dados estatísticos, como também em função do direcionamento que for imprimido aos Juizados Especiais Criminais.

II. PRIMEIRAS PROPOSTAS

O diagnóstico preliminar permitiu apreender melhor a realidade brasileira, de forma a justificar uma total inversão do processo de elaboração legislativa pertinente ao sistema punitivo. Com essa mudança de percepção, as questões atinentes a esse sistema devem ser confrontadas com os dados recolhidos para só então justificar novas normações ou a reformulação de leis já existentes. O diagnóstico preliminar confirmou, de forma inequívoca, que o atual quadro societário não tem condições de sofrer mudanças significativas, sem uma efetiva intervenção estatal, em nível de políticas públicas de caráter social, quase todas elas de baixo custo econômico, mas de enormes benefícios principalmente em matéria de redução da violência. De uma vez por todas, é mister também que se repila, com coragem, a idéia de que a legislação penal, processual penal, de execução penal e de menores, esteja dotada de um poder mágico idôneo a transformar a realidade social e a fazer cessar o clima de intranquilidade individual ou coletiva que perturba a população brasileira. Por outro lado, nenhuma legislação, por mais perfeita ou completa que seja, terá operacionalidade transformadora se seus operadores continuarem a atuar com uma visão compartimentada, corporativa ou mesmo cartorial. Sem a presença crítica e criativa, despida de preconceitos, da-

queles que instrumentam a legislação, pouco ou nada terá efeito sobre a dolorosa situação social. A exigência de interação constitui, portanto, a pedra de toque sinalizadora de grandes mudanças no tratamento das questões atinentes ao sistema de justiça criminal. Vale, por fim, enfatizar que medidas de curto prazo não são mais capazes de minimizar a problemática do sistema punitivo brasileiro, que não se acomoda mais a posturas pontuais. Todas as providências, nas diversas áreas da atividade estatal, devem obedecer a uma programação coordenada e a uma atuação conjugada para que possam, a médio prazo, produzir efeitos representativos. Qualquer outro posicionamento, nessa matéria, seria sem dúvida vender ilusões à população brasileira, o que não seria condizente com a responsabilidade dos que subscrevem este documento.

Assim, guardam pertinência as seguintes propostas:

1 – A reocupação, pelo Estado, nas periferias das grandes cidades, das áreas abandonadas pelo poder estatal e a implementação de políticas públicas, na área social, redutoras da violência e da criminalidade. O vazio provocado pela ausência do Estado tem aberto campo à prática de atos de violência, sobretudo, por parte da população jovem, frustrada na falta de perspectiva de ingresso no mercado de trabalho, vulnerável a atividades criminosas e desprovida de qualquer tipo de lazer. Além de aproximar-se dos grupos comunitários organizados nessas áreas geográficas, mobilizando-os para uma adequada reestruturação do espaço público, é tarefa do Estado colocar os equipamentos estatais, sobretudo, as escolas públicas à disposição das comunidades fora dos horários curriculares e promover um amplo programa destinado à criação de áreas de lazer.

A relação entre o crescimento da cidade e o crescimento da criminalidade¹ já foi exaustivamente examinada no decorrer do século 20, sendo que da chamada “escola de Chicago”, com sua teoria da “desorganização social”, pode-se hoje extrair como importante legado a tarefa preventiva, a prevenção na busca de reconstituir a solidariedade social, valendo-se da comunidade e da intervenção do Estado, sem se esquecer, todavia, do desafio da redução da desigualdades sociais.

O significado político-criminal da “escola de Chicago” é ressaltado por Figueiredo Dias e Manuel da Costa Andrade, que, em seu livro de Criminologia, reproduzem trecho de Shaw e McKay no sentido de que para prevenir o crime deve-se alterar “as condições de que se alimentam as carreiras delinquentes”.² E pode-se dizer com Denis Szabo que “la prévention du crime est probablement l'element qui intègre mieux la politique criminelle dans la politique sociale”.³

(1) MOLINA, Antonio Garcia-Pablos de. *Criminologia*. Trad. Luiz Flávio Gomes. São Paulo : RT, p. 202; PEYREFITTE, Alain. *Réponses a la violence*. Paris : Press Pocket, 1997, v. 1, p. 142; SZABO, Denis. *Criminologie*. Montreal, 1970, p. 85 et seq.; DIGNEFFE, Françoise. *n Éthique et délinquance*. Genebra : Meridiens Klincksieck, 1989, p. 154.

(2) *Criminologia: homem delinqüente e a sociedade criminógena*. Coimbra, 1984.

(3) *Criminologie et Politique Criminell*. Paris, Librairie Philosophique J. VRIN e PUM, Paris – Montreal, 1978, p. 341.

Se de um lado constata-se a ausência do Estado, principalmente do Estado-Poder Judiciário, em largas áreas da periferia das grandes cidades, o que conduz, na falta de mediação dos conflitos que estes sejam resolvidos por meio da violência, em grave situação de anomia e de descrença na Justiça, de outro, algumas experiências são indicativas de caminhos que se apresentam factíveis à nossa frente, com impressionantes resultados positivos, devendo se constituir na principal política a ser implementada pelo Ministério da Justiça em todo o país.

Assim, apenas a título de ilustração, podem ser apontadas tais experiências, de grande interesse e alcance, pelo resultado prático e efetivo na prevenção da criminalidade, mesmo violenta. A primeira experiência a ser realçada ocorre no Jardim Ângela, bairro da zona sul de São Paulo, considerado pela ONU o bairro mais violento do mundo, em 1995. A Polícia Militar⁴ em ação conjunta com a comunidade mobilizada por lideranças católicas, criou, ao longo da avenida de 7 km que corta o bairro, dois postos de policiamento comunitário, além de construir duas quadras esportivas, favorecendo a possibilidade de lazer, em região na qual de cada dez casas uma tem instalado um bar. O bar e o bilhar constituem a única diversão possível até a criação dos centros esportivos.

A ação preventiva deve ser conjunta entre a comunidade e a polícia, para se alcançar os resultados positivos obtidos no Jardim Ângela, onde a criminalidade após a instalação dos postos de policiamento e dos centros de esporte apresentou acentuada redução.

Uma segunda experiência a ser ressaltada ocorre em ponto limítrofe do município de São Paulo, na zona leste, bairro de Itaim Paulista, onde se instalou um Centro de Integração da Cidadania – CIC, local que reúne a presença de magistrado (juizado de pequenas causas cíveis), promotor público, delegado de polícia, destacamento da polícia militar, agência do Procon e auxiliares técnicos como assistentes sociais e psicólogos.

Os conflitos, dada a presença do juiz, passaram a ter uma mediação acessível e respeitada, com forte atuação do delegado de polícia ao lado do apoio essencial de assistentes sociais. A comunidade nas duas oportunidades em que se manifestou em reuniões com membros da Comissão, a última delas com a presença do Senhor Ministro da Justiça, revelou a importância fundamental da proximidade das autoridades, a segurança que se obtém com a possibilidade de se levar sem receios de arrogância e de distanciamento a ocorrência de um problema ao conhecimento do juiz, do promotor ou do delegado.

No ano seguinte à instalação do CIC no bairro, durante o carnaval, não houve um homicídio sequer, enquanto no ano anterior haviam sucedido 27 homicídios

(4) A Polícia Militar de São Paulo, diante da solicitação da Comissão para oferta de dados e de sugestões constituiu grupo de trabalho que se reuniu com membros da Comissão no Comando Geral, apresentando várias propostas de cunho legislativo, na sua maioria no sentido do *endurecimento* da resposta penal. Indagados sobre o Jardim Ângela, houve, no entanto, entusiasmo no relato da ação preventiva que vem sendo realizada, apresentando-se, então, documento com ilustrações sobre o trabalho efetuado, com resultados positivos excepcionais.

nos dias de festa de carnaval. O CIC revelou-se forte instrumento de integração Estado-Comunidade, além de se constituir em espaço de integração da própria comunidade, reunindo as diversas lideranças da região, promovendo-se cursos e encontros nos quais os problemas do bairro são discutidos e depois levados à direção do Centro e ao próprio Secretário da Justiça, propulsor da idéia do Centro Integrado de Cidadania.

A proposta de instalação de mais Centros Integrados na Capital de São Paulo (hoje existem apenas dois e de responsabilidade integral do Governo do Estado) foi objeto de conversa em dois encontros com autoridades do Poder Judiciário. Primeiramente, na Escola Superior da Magistratura, com cerca de 30 magistrados, principalmente de 2.^a instância, sendo diretor da Escola, o desembargador César Peluso, um dos idealizadores dos Centros. Houve, por parte dos presentes à reunião, o mais intusiasmático apoio à criação de um maior número de CICs. A proposta foi, também, objeto de conversa com o presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, desembargador Márcio Bonilha, que mostrou vivo interesse no crescimento do número de Centros Integrados, forma de aproximação da Justiça ao meio social.

Experiência análoga a essa também ocorreu no Rio de Janeiro em período anterior, à época da gestão do Governador Leonel Brizola e do Secretário de Justiça e Segurança Pública Nilo Batista (colher dados complementares).

Se a *baixa credibilidade nas instituições da justiça* constitui um dado importante assinalado nos estudos realizados pelo Núcleo de Estudos da Violência, o CIC viabiliza que se reconstrua positivamente a imagem do Judiciário, atuando como instrumento de mediação dos conflitos, em ação preventiva e impeditiva de atos violentos nas regiões periféricas das cidades médias, ou seja, naquelas com mais de 200.000 habitantes, e especialmente nas grandes cidades.

Outra medida a ser adotada, visando a intervenção mediadora do Estado em conflitos antes que evoluam para formas delituosas, está na criação de Plantões Sociais nas delegacias de polícia, com a presença de assistentes sociais.

2 – Criação de um modelo nacional de tratamento, estruturação e apresentação de dados criminais, para utilização nas áreas, federal e estadual, de forma a ensejar, mercê da transparência e articulação desses dados, aos responsáveis pela justiça e pela segurança, diretrizes fundamentais para um sistema de justiça criminal, moderno e eficiente. É realmente impossível, com os dados atualmente disponíveis, articular corretamente uma política adequada nesses setores.

3 – A criação de mecanismos que permitam integrar as polícias, civil e militar. Não é mais tolerável a carência de entrosamento dessas instituições na medida em que ambas realizam atividades superpostas que objetivam igual finalidade: a prevenção e a repressão das atividades criminosas. A inaceitável separação operacional das duas polícias dá ensejo à duplicidade de atos policiais, à criação de uma clima de rivalidade e ao desperdício de recursos públicos. Além disso, tem permitido, em face da má remuneração dos integrantes dessas corporações, o estímulo à polícia privada, compostas por pessoas despreparadas para esse mister, aumentado-se, assim, de forma espantosa, o número de portadores de armas, sem qualificação para seu uso.

4 – Imediato reequipamento do aparelhamento penitenciário nacional, evitando-se, mediante uma política devidamente programada, a formação de nós de estrangulamento no sistema, como ocorre, na atualidade, com a existência de um número avultado de estabelecimentos prisionais fechados sem correspondência com o número de estabelecimento semi-abertos. Com isso, o regime prisional não tem condições de aplicabilidade para efeito de progressão e fecha oportunidade de vagas para condenados em regime semi-aberto. Tal situação em relação a presos com escassos recursos financeiros – que constitui a maioria da população carcerária – possibilita sua permanência em regime fechado quando já poderiam progredir para regime mais favorável e isto motiva a criação de tensões muito fortes que, não raro, explodem em revoltas e em mortes nos equipamentos prisionais. Por outro lado, no tocante a presos mais privilegiados – com eficiente cobertura defensiva – surge a possibilidade de obtenção de regime mais favorável e conseqüente liberdade, fomentando-se, assim, a idéia da impunidade.

5 – O chamamento do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Polícia, em nível federal e estadual, para a implementação de uma política de articulação entre as escolas de preparação de magistrados, de promotores públicos e de delegados de polícia, de forma a possibilitar a tais operadores o exame em conjunto da atual situação do sistema de justiça criminal, interagindo-os em suas atividades e preparando-os para uma atuação criativa e crítica no contexto social e para o atendimento da população de que são servidores.

6 – Convocação dos meios de comunicação social e das universidades, em todos os níveis, para que o sistema de justiça criminal possa ser submetido a uma análise em profundidade a partir da realidade apresentada. A discussão dessa problemática permitirá, sem emocionalismos nem dramatizações, a busca e o encontro de possíveis equacionamentos.

7 – A reordenação do sistema de penas como tarefa legislativa inicial a partir da qual se tornará possível tanto uma reforma abrangente da Parte Especial do Código Penal e do Código de Processo Penal, diplomas legais atacados de anquilose e inapropriados para dar eficácia à justiça criminal, como uma reforma menos abrangente das legislações mais recentes, como a Lei de Execução Penal (tempo de permanência em cada fase do regime progressivo, punição por faltas disciplinares, atividades das comissões técnicas de avaliação, remição, trabalho do preso etc.) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (aumento do tempo de internação de menores em relação a atos infracionais extremamente graves) para livrá-los de questões que não dizem respeito à estrutura moderna desses ordenamentos jurídicos.

Primeiramente constata-se que, apesar do amplo poder discricionário outorgado ao juiz na escolha da sanção a ser aplicada, mormente para as infrações sancionadas com penas não superiores a dois anos, a opção recaiu, em geral, na aplicação do *sursis* sem condições.

Por outro lado, a recente Lei 9.714, estendendo a substituição de penas de até 4 anos por restritivas ocasionou a perda de sentido para o *sursis*, bem como para o regime aberto, como fase inicial do cumprimento da pena. Ademais, a não efetividade do regime aberto em todo o país, conduziu à impunidade pela aplicação da prisão domiciliar.

Todo esse quadro e a necessidade de se tornar mais efetiva a aplicação das penas restritivas, em busca de um *Direito Penal Eficaz*, mostra a necessidade de se reformular o sistema de penas, eliminando-se o regime aberto, modificando-se o regime semi-aberto, alterando-se o poder discricionário do juiz. Esboço de um sistema de penas está sendo objeto de análise pelos membros da Comissão, já tendo recebido valiosos subsídios e sugestões por grupo de trabalho constituído pelo IBCCrim para exame do esboço.

8 - As penas restritivas de direito, sobretudo, a pena de prestação de serviços à comunidade podem ser operacionalizadas e efetivadas enquanto se implementa a reformulação geral no campo penal e processual penal. Tais penas mostram-se, a curto prazo, mais factíveis, com a adoção de algumas adequadas medidas.

A impunidade, decorrente da inaplicação das penas restritivas, bem como de sua não implementação quando aplicadas, com a escolha pela solução cômoda do *sursis* simples, sem condições, é uma questão obrigatória a ser enfrentada pela Comissão. A impunidade resulta, também, da inexistência de casas de albergado, tornando o regime aberto uma falácia, pois a ser cumprido em prisão domiciliar. A falência do regime aberto é constatação obrigatória. Diante dessa realidade a Comissão dedicou-se a examinar os casos de efetividade exitosa das penas de prestação de serviços à comunidade, bem como os obstáculos existentes, impeditivos de sua execução.

Em 26 de junho de 1989, a Vara das Execuções Penais de São Paulo, sendo seu titular o Dr. Francisco José Galvão Bruno, baixou portaria por meio da qual credenciou a Prefeitura Municipal de São Paulo como entidade receptora de condenados para o cumprimento de pena de prestação de serviços à comunidade. A Secretaria Municipal do Bem Estar Social ficava então encarregada de distribuir os condenados de acordo com suas aptidões para os postos de trabalho em órgãos da Prefeitura. Havia, por parte da Vara das Execuções, tão-só, o encaminhamento à Secretaria do Bem Estar, que se obrigava, de sua parte, a comunicar qualquer tipo de comportamento insatisfatório.

Avaliação da Secretaria Municipal do Bem Estar Social indica o mais absoluto sucesso na execução da pena de prestação de serviços à comunidade junto à Prefeitura de São Paulo, com resultados positivos seja com relação aos próprios sentenciados, seja por parte dos órgãos nos quais prestavam serviços. O índice de descumprimento da pena foi baixo e os condenados ao final reconheciam a validade e o benefício da pena cumprida. Em 1990, 850 condenados cumpriam pena junto à Prefeitura. O programa reduziu-se na gestão de Paulo Maluf e hoje praticamente inexistente.

Outra experiência importante ocorre na Vara das Execuções Penais de Porto Alegre, onde há um programa que conta com equipe de assistentes sociais e psicólogos, criado em 1987, pela pretora Vera Muller, já tendo sido cumpridas 3.000 penas de prestação de serviços à comunidade em órgãos públicos e privados. A Vara das Execuções realiza a cada seis meses avaliações junto às entidades receptoras, destacando que em muitos casos o prestador de serviço voluntariamente continua, após o tempo de cumprimento da pena, a ajudar a entidade receptora, ou até mesmo contratado pela entidade para nela trabalhar.

A Vara das Execuções elaborou uma cartilha ilustrada, indicando os passos a serem dados pelo juízo como pela entidade no sentido de se efetivar a execução da pena de prestação de serviços à comunidade. Segundo as assistentes sociais e o juiz da Vara, um entusiasta de sua efetivação, os resultados são excelentes, havendo baixa taxa de descumprimento da pena, sendo que a reincidência é apenas de 5%. A baixo custo e alto benefício a pena de prestação de serviços à comunidade, revela-se, segundo o juiz e a sua equipe de técnicos, uma solução fácil de ser implementada, dependendo apenas da vontade política para tanto.

Acaba de ser firmado convênio entre a Vara das Execuções Penais de Porto Alegre e o Rotary para estender-se o cumprimento da pena junto a entidades associadas a este clube de serviços, já se tendo elaborado um Manual, inclusive, com modelos de ofícios a serem trocados entre o Judiciário e as entidades receptoras, facilitando-se, destarte, a efetivação da execução das penas de prestação de serviços em todo o Estado.

Outra experiência positiva ocorre na comarca de Passo Fundo, na qual o juiz Antonio Eleiseu Arruda que elaborou projeto de prestação de serviços, com modelos de convênio com entidades privadas, de controles de desempenho e frequência, de relato de visitas etc. A prestação de serviços ocorre em órgãos públicos, escolas e secretarias municipais, bem como em entidades privadas, 4 hospitais e 12 igrejas, além de em 14 instituições filantrópicas, havendo um total de 398 prestadores.

No entanto, no Ceará e no Paraná, medida altamente eficaz foi adotada com a criação de vara especializada de execução de penas restritivas. desse modo, o juiz de execução de penas privativas não fica sujeito a dividir sua atenção com o programa de efetivação da pena de prestação de serviços, que em tudo difere do objeto de sua maior preocupação, qual seja os incidentes de execução da privação de liberdade.

O programa de penas de prestação de serviços no Ceará apresenta hoje as seguintes características: há 45 entidades conveniadas existindo equipes multidisciplinares, passando o condenado por avaliação psicológica para melhor indicar a entidade e o serviço a ser realizado, tendo atualmente 115 prestadores de serviço. No Paraná, existe uma Central de Execução de Penas Alternativas, que vem aprimorando a prestação de serviços à comunidade, realizando criterioso cadastramento das instituições receptoras, submetendo-se o réu a entrevista no setor de assistência social e de psicologia, para então optar-se pela entidade que lhe será destinada, condizente com suas aptidões. A fiscalização é realizada por equipe técnica, havendo eficiência e seriedade na execução da pena de prestação de serviços à comunidade. O índice de reincidência está abaixo de 1%, sendo que há 462 prestadores de serviço.

Outro programa de efetivação de penas de prestação de serviços à comunidade tem sido realizado pelos promotores públicos do foro regional de Santana, em São Paulo, e no âmbito das transações penais, sendo que os autores dos fatos cumprem prestação de serviços no Hospital do Mandaqui, visitado pela Comissão, que colher os resultados positivos revelados pela diretora do Hospital e em contato com os próprios prestadores, que, malgrado não tenham condenação,

cumprem com dedicação o serviço que lhes é indicado pela assistente social do nosocômio. Mais de 500 prestadores de serviço, por força da transação já cumpriram "pena" no Hospital.

Documentos do ILANUD relatam os programas de execução das penas de prestação de serviços à comunidade de São Paulo em 1989 até 91, bem como o trabalho realizado em Porto Alegre e ressaltam que "as penas alternativas são ainda uma relativa novidade no cenário criminal brasileiro".

A pretora Vera Muller procurou instituir em vários Estados programas de execução de penas de prestação de serviços à comunidade e relatou à Comissão as dificuldades e resistências que enfrentou, tanto junto ao Judiciário, como em face do Executivo, em Estados como Paraíba, Pernambuco, Pará.

Há, portanto, dois problemas a serem enfrentados: a não aplicação de penas restritivas, o que se deve buscar resolver pela *reformulação do sistema de penas no Código Penal* e a não efetivação de sua execução, a ser superada por *intensa política federal em favor de sua implantação*, com a difusão de manuais indicativos do programa a ser criado, com equipe de técnicos a custo pequeno, mas essencial ao bom resultado das medidas penais de prestação de serviços à comunidade e de limitação de fim de semana. E medida fundamental consiste na *criação nas maiores comarcas de varas especializadas de execução de penas restritivas*.

Quanto à pena restritiva de limitação de fim de semana a Comissão pretende propor um programa pelo qual se possa dar eficácia a essa modalidade de pena restritiva ainda não executada, malgrado não apresente sua implementação maiores dificuldades práticas.

9 - A criação da Defensoria Pública, em face de deficiências notórias na orientação jurídica e na defesa, em todos os graus, dos necessitados.

A Defensoria Pública, como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, prevista no art. 134 da Constituição Federal, em poucos Estados encontra-se estruturada, destacando-se sua organização no Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Ceará e Mato Grosso do Sul, sendo praticamente inexistente no âmbito da União. A Lei Complementar 80, de 1994, disciplinou a organização da Defensoria Pública da União, bem como fixou normas gerais da Defensoria Pública dos Estados (arts. 97 a 135), mas, na verdade, pouco se realizou em campo fundamental para a solução dos conflitos e para a efetivação dos direitos da população mais carente.

Tome-se o exemplo da Defensoria Pública do Ceará. Conforme documento da Defensoria Pública desse Estado, para atendimento a 1.055 presos do presídio Paulo Sarasate há apenas um defensor público. No interior do Estado das 136 comarcas somente 16 possuem defensor público. Além da insuficiência de quadros e de equipamentos, reclama a Defensoria de maior entrosamento com o Ministério Público e com a Magistratura.

A Defensoria Pública do Ceará destina-se à defesa na área criminal. É importante, todavia, que se espraie para dar assistência jurídica, além da judiciária, no exato teor do art. 134 da Constituição Federal, compondo assim o quadro da ação preventiva a ser realizada pelos CICs, na busca da satisfação do administrado em face da Justiça, para que esta readquira respeitabilidade junto à população.

Destaca-se, sem dúvida, a organização da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul, disciplinada pela Lei Complementar 9.230 de 1991, que com 189 defensores públicos prestou em 1999, nas áreas cível e criminal mais de 280.000 atendimentos, iniciando cerca de 48.000 processos, participando de mais de 70.000 audiências, acompanhando 147.000 processos. No campo prisional, prestam assistência judiciária 50 defensores públicos atendendo 81 estabelecimentos, cadeias e prisões fechadas e semi-abertas.

Ressalta o Defensor Público Geral do Rio Grande do Sul, advogado Carlos Frederico Barcellos Guazzelli, em ofício a esta Comissão, que a Defensoria “desempenha importante função social, sobretudo através da garantia da jurisdição à cidadania pobre, no sentido de diminuir as tensões que o atual momento econômico acarreta à maioria da população”.

Por essas razões, a implementação da Defensoria Pública da União e nos Estados, com quadros e equipamentos suficientes, põe-se como ponto basilar de uma Política Criminal voltada para a prevenção do delito, graças à efetivação dos direitos do cidadão.

10 – Assistência ao egresso e ao liberando, em face da carência absoluta de equipamentos com tal finalidade, máxime para os que não dispõem de relacionamentos, em nível familiar.

Das sugestões enviadas a esta Comissão pelo Secretário de Justiça do Paraná, Dr. José Tavares, destaca-se, dentre outras, a da criação de unidade de abrigo para alojar egressos do sistema penitenciário, que não possuam vínculo familiar ou sejam rejeitados pela família.

A prevenção de reincidência exige que se dê assistência ao egresso e ao liberando, para que possam enfrentar o “o choque da liberdade”, consistente nas dificuldades de efetivamente reinserir-se no mundo livre, repleto de preconceitos e desconfianças em relação aos apenados que retornam à vida social.

Dentro de uma Política Criminal voltada para a prevenção, cumpre realçar, sem dúvida, a da reincidência, para que eventuais proveitos decorrentes do encarceramento não se esvaíam na primeira semana de contato com a sociedade. Assim, além de abrigo, cumpre ser ao egresso ou liberando receber assistência social, como pretende o art. 25 da Lei das Execuções Penais, viabilizando-se desse modo a efetiva reinserção social do sentenciado.

Em Porto Alegre vem de se instituir Fundação de Amparo ao Egresso, uma iniciativa de desembargadores e procuradores de justiça aposentados, em conjunto com entidades médicas privadas, recebendo o apoio do Judiciário. As atividades da Fundação recém iniciaram-se.

11 – A formulação imediata de projeto de lei ordinária para a explicitação das hipóteses em que o civilmente identificado não será submetido à identificação criminal. As questões práticas decorrentes da aplicação do inciso LVIII do art. 5.º da Constituição Federal tem acarretado graves consequências à liberdade de pessoas injustamente presas, por equívocos decorrentes do processo identificatório.

12 – É necessário que se tome uma posição clara e definitiva sobre a incorporação da vasta legislação extravagante no Código Penal ou sobre sua eventual consolidação, mantido ou não o mesmo sistema de penas atual.