

## Alternativas penais no Brasil após 1984 e seus efeitos: uma análise a partir de discursos sobre crime e punição

Guilherme Augusto Dornelles de Souza<sup>1</sup>

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo propõe que as alternativas penais sejam analisadas como instrumentos em uma luta política, podendo ser diferentemente posicionadas pelos atores do campo do controle do crime. Argumenta-se que a implementação de alternativas à prisão no Brasil após 1984 produziu efeitos articulada a outras tendências político-criminais. Mediante a análise de alguns discursos que atravessaram a produção de alternativas ao cárcere no Brasil, constata-se que foram mobilizadas concepções sobre a punição e sobre os sujeitos punidos que não colocam em questão o papel central desempenhado pela prisão nas práticas estatais punitivas.

**Palavras-chave:** alternativas penais; política criminal; discurso; crime; punição.

**Alternatives to imprisonment in Brazil after 1984 and its effects: an analysis from discourses on crime and punishment**

1 Pesquisador do INCT/InEAC – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) – Porto Alegre – Brasil – guilherme.augustus@gmail.com

2 Bolsista PQ CNPq – Pesquisador do INCT/InEAC – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) – Porto Alegre – Brasil – rodrigo.azevedo@pucrs.br

**Abstract:** *This paper proposes that alternatives to imprisonment must be taken as instruments in a political struggle, which may be differently positioned by the actors of the crime control field. It is argued that the implementation of alternatives to imprisonment in Brazil after 1984 produced effects articulated to other criminal policy tendencies. Through the analysis of some discourses that crossed the production of alternatives to prison in Brazil, it shows that were mobilized conceptions of punishment and punished subjects that do not put into question the central role of the prison in punitive state practices.*

**Keywords:** *alternatives to imprisonment; criminal policy; discourse; crime; punishment.*

## Introdução

Este artigo propõe que a análise das alternativas ao encarceramento, presentes na política criminal brasileira desde os anos 1980, se dê para além da conclusão acerca de o quanto tais práticas estatais punitivas efetivamente serviram, ou não, para a substituição da prisão como principal forma de punição. Sustenta-se que as alternativas penais à pena de prisão são instrumentos em uma luta política, técnicas que podem ser posicionadas de diferentes maneiras conforme as tecnologias de poder nas quais são empregadas e conforme as relações de poder-saber nas quais funcionam. Desse modo, possuem uma história em que escolhas foram feitas, por diferentes atores, produzindo o presente refletido nos indicadores e números acerca da aplicação de penas diversas do encarceramento no país. Por outro lado, isso também implica que um outro cenário e outras escolhas permanecem possíveis.

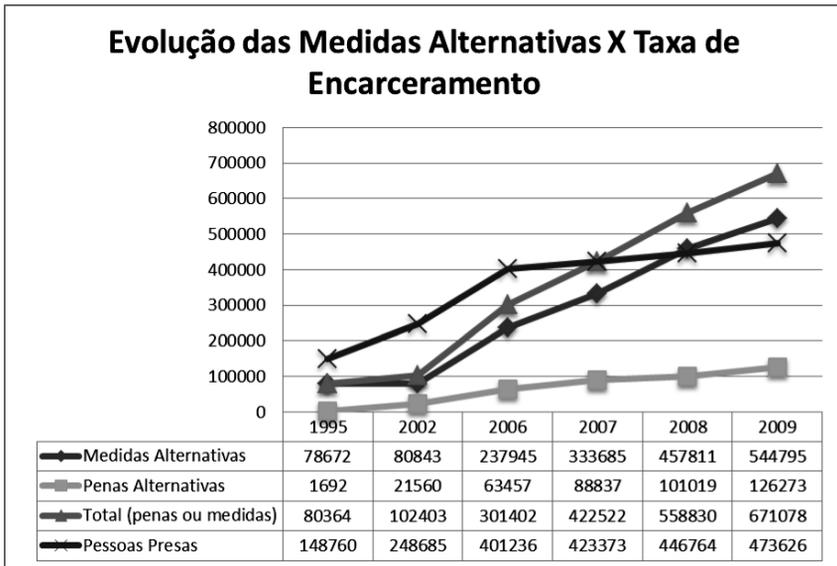
Tendo em vista a profusão de termos para designar tais alternativas ao encarceramento, esclarecemos que por “alternativas penais” designamos as medidas definitivas diversas da prisão a que são submetidos pelo Estado aqueles condenados pela prática de uma conduta prevista como crime, assim como as medidas previstas a que aceitam se submeter, de forma a evitar o prosseguimento de um processo penal, aqueles acusados da prática de determinadas infrações penais de menor potencial ofensivo (crimes ou contravenções penais). No entanto, outras denominações podem ser encontradas na literatura para designar esse mesmo objeto<sup>3</sup>, havendo, inclusive, algumas discussões acerca das implicações dessa indeterminação terminológica<sup>4</sup>.

3 Tais como “penas alternativas” (Apolinário, 2011; Bitencourt, 1999; Gomes, 1999), “medidas alternativas” (Gomes, 1999; Ministério da Justiça, 2002; 2007a), “alternativas penais” (Gomes, 1999; Ministério da Justiça, 2011), “substitutivos penais” (Azevedo, 2005; Oliveira, 2002; Santos, 2007).

4 Como podem ser vistas em Apolinário, 2011: 205, e Azevedo, 2005: 154.

## 1. Substituir a prisão?

Segundo dados do Ministério da Justiça, o número de pessoas submetidas a penas privativas de liberdade ou presas provisoriamente e o número de pessoas a que foram aplicadas penas ou medidas alternativas à prisão no Brasil era o seguinte no período de 1995 até 2009:



Fonte: gráfico elaborado pelos autores a partir de dados disponíveis em Barreto, 2010, e no *site* do Ministério da Justiça<sup>5</sup>

Os dados acima deixam clara a crescente aplicação de alternativas penais à pena de prisão. A comparação em números absolutos entre a soma de pessoas cumprindo penas e medidas alternativas e a soma de pessoas submetidas a penas privativas de liberdade e presas provisoriamente indica que já em 2008 havia mais pessoas submetidas a penas e medidas alternativas do que presas, mesmo que a comparação entre esses números não seja exata, pois a forma de consolidação das informações é diferente para essas duas espécies de pena (Barreto, 2010). No entanto, considerando apenas esses números absolutos, percebe-se também que no universo de pessoas submetidas a penas e medidas alternativas pouco mais de 20% são casos em que uma pena de prisão foi substituída por uma pena restritiva de direitos: o restante trata-se de situações em que

5 Em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-pri-sional>. Acesso em: 11 fev. 2015.

foram aplicadas medidas alternativas direcionadas a infrações de menor potencial ofensivo ou a crimes ou contravenções com pena mínima inferior a um ano.

Roger Matthews (2009: 139) afirma que na Inglaterra e no País de Gales análises desde a década de 1980 apontam que ocorreu um crescimento simultâneo tanto da utilização de alternativas penais quanto da população prisional. Em vez de contribuir para uma redução da população carcerária e da superlotação, as alternativas penais desempenhariam um papel complementar e de reforço na utilização de medidas de custódia. A criminologia crítica já apontava que as alternativas penais não rompiam com a estrutura punitiva, permanecendo implicadas na lógica do encarceramento e a ela dando legitimidade. Os dados acima apresentados demonstram que também no caso brasileiro a instituição das penas e medidas alternativas não implicou redução da utilização do cárcere como pena – os níveis de encarceramento permaneceram crescendo enquanto o controle penal formal do Estado se ampliava de forma exponencial através das penas e medidas alternativas. Por que ocorreria esse fenômeno?

Entre as respostas que emergiram para dar conta dessa questão encontramos aquela que refere que as alternativas penais teriam disparado um processo de ampliação da rede penal, trazendo mais infratores para a justiça criminal e, conseqüentemente, aumentando o sistema como um todo. Outra resposta seria que as alternativas penais se direcionariam principalmente a infratores que praticaram atos de pequena gravidade, em vez de àqueles que possuíam um risco real de receber sentenças de prisão, servindo para abastecer ainda mais as prisões ao aumentar o número de reincidentes que inicialmente haviam sido condenados por algum crime de menor gravidade (Matthews, 2009: 139-141).

Nas conclusões da pesquisa “Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativas”, realizada no Brasil entre dezembro de 2004 e janeiro de 2006 pelo Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD/Brasil), é afirmado que a pena alternativa, tal como prevista na legislação brasileira e aplicada pelo sistema de justiça, não implicou uma diminuição do número de pessoas presas, pois o perfil do indivíduo submetido a pena restritiva de direito, em especial se levado em conta o tipo de delito, é diverso daquele que compõe a população carcerária. Os indivíduos condenados à pena privativa de liberdade e que têm sua pena substituída por uma pena alternativa não cumpriram sua pena presos, diante da preexistência de outros institutos jurídicos que evitariam sua prisão. Além disso, apesar de a Lei 9.714/98 permitir a substituição de penas privativas de liberdade de até quatro anos, os resultados da pesquisa indicaram que na maior parte dos casos em que os juízes decidiam pela substituição da pena de prisão por pena

alternativa se tratava de situações em que a pena privativa de liberdade atingia um ou no máximo dois anos (Instituto Latino-Americano..., 2006).

Diante dessas análises, sustentar a tese de que a implementação de alternativas penais à pena de prisão no Brasil possibilitou uma redução na utilização da prisão e representou uma ruptura em relação à centralidade do cárcere na política criminal é, no mínimo, uma tarefa árdua. Até agora, não temos evidências para afirmar que as alternativas penais no Brasil nos encaminham para a efetiva substituição da prisão como forma de reação à criminalidade em algum momento no futuro.

Por outro lado, se é verdade que as alternativas penais não tiveram o efeito de reduzir a utilização da prisão, isso não permite a conclusão de que tais alternativas apenas reforçam a racionalidade punitiva que centra no cárcere as suas expectativas, nada oferecendo para uma estratégia descarcerizante. Realizar tal movimento interpretativo significa desconsiderar o contexto político-criminal e as escolhas efetuadas ao longo da implementação e do desenvolvimento das alternativas penais, bem como seus efeitos na construção do “tempo presente” dessas práticas.

## 2. Rumo a uma análise estratégica das alternativas penais?

Propomos que as alternativas penais sejam tomadas como instrumentos em uma luta política, elementos táticos inseridos em um jogo de forças atravessado por relações de poder-saber. Essa forma de abordagem implica que a análise não se dirija a descobrir na confusão dos termos, das classificações, dos discursos sobre as alternativas penais à prisão aqueles que verdadeiramente traduzem o que se fez e o que se faz em nome da não aplicação de penas privativas de liberdade. Trata-se mais, talvez, de entrever a ordem dessa dispersão de práticas, políticas, concepções de sujeito presentes nas alternativas penais à prisão, as diferentes articulações que cada um de seus pontos enseja, as estratégias em que aparecem e as táticas que possibilitam considerando as relações de poder em que funcionam (Foucault, 2004: 26-27).

Desse modo, por exemplo, podemos pensar as alternativas penais à prisão como integráveis a “dispositivos” (Foucault, 2006: 244-246), sejam jurídico-legais, disciplinares ou de segurança, na forma como discutidos por Foucault (2008: 8-12). Quando as alternativas penais são colocadas como respostas mais adequadas, ou proporcionais, a determinadas condutas, quando a relação que se busca estabelecer é a de que a um certo tipo de conduta deve corresponder um certo tipo de punição diversa da prisão, temos as alternativas penais integradas

a um dispositivo jurídico-legal. Quando esse sujeito infrator/condenado transmuta-se em um outro, o reeducando, o beneficiário, o prestador, quando já não é mais de sua infração que se trata, mas de sua recuperação, sua reintegração, sua ressocialização, quando a essa prática inicialmente prevista como resposta estatal a um delito agregamos um certo tipo de vigilância específico, um monitoramento que não é de qualquer tipo, mas que desde logo se propõe como psicossocial, temos as alternativas penais à prisão funcionando na ordem dos dispositivos disciplinares. Se, por outro lado, agregamos às alternativas penais à prisão questões como o mínimo necessário de força punitiva para coibir determinadas condutas e os meios necessários para obter a máxima eficácia na resposta à conflitualidade social, não como uma questão axiológica, mas como passíveis de uma objetividade e uma quantificação em que a linha entre o suficiente e o insuficiente pode ser traçada de forma a atingirmos uma configuração “ótima” das diversas possibilidades de controle social formal penal, temos as alternativas penais inseridas no funcionamento de dispositivos de segurança.

Não se trata aqui de uma sucessão, nem de uma relação excludente, mas antes de uma polifuncionalidade, a partir da qual as alternativas penais podem ser diferentemente posicionadas conforme as tecnologias de poder nas quais são empregadas e conforme as relações de poder-saber nas quais funcionam. Assim, apesar de eventualmente serem propostas de outra forma, as alternativas penais à prisão não implicam uma suspensão das relações de poder existentes no interior e entre instituições que compõem o sistema penal – seu potencial como instrumentos de luta, como possibilidade de resistência a uma certa racionalidade punitiva está justamente no fato de não se encontrarem “fora” da configuração de poder a que se contrapõem, mas justamente num dos pontos em que o poder é exercido e que por aí mesmo pode ser redirecionado.

Para Bourdieu (1989), o social seria constituído por campos, espaços de relações objetivas orientados a partir de uma lógica específica, constituindo-se cada campo tanto como um “campo de forças” que constrange as ações daqueles nele inseridos quanto como um “campo de lutas” em que os agentes disputam entre si pela definição e pelo monopólio dos interesses em jogo no campo. Garland (2008: 68), por sua vez, entende que os discursos criminológicos, as práticas de controle do crime e as instituições da justiça criminal se relacionam como elementos numa estrutura tenuemente ligada que pode ser descrita como um “campo”, o “campo do controle do crime” (Garland, 2008: 47). Alerta Garland (2008: 72-73) para o fato de que processos de transição em um campo complexo como o do controle do crime não se traduzem em termos de uma transformação estrutural total ou de uma substituição de uma racionalidade por outra,

mas sim em sinais de continuidade e descontinuidade e numa multiplicidade de estratégias, racionalidades e estruturas, algumas que terão mudado, outras que permaneceram as mesmas. De todo modo, a introdução de novas racionalidades e práticas e de novos objetivos num campo já existente produz efeitos nos significados e estratégias que nele já estavam presentes. Ainda, a escolha de uma determinada estratégia ou a adoção de uma certa perspectiva criminológica não é definida por sua capacidade de resolver os problemas que se pretende abordar, mas sim por constituir tanto os problemas quanto as soluções de forma compatível com o contexto cultural e com as relações de poder nas quais estão implicadas (Garland, 2008: 77).

Com isso em mente, abordaremos a produção de alternativas à prisão no Brasil a partir de duas perspectivas distintas. Primeiro, a partir da análise das tendências de política criminal no Brasil após a introdução das penas restritivas de direitos no Código Penal em 1984, mostraremos que a produção de alternativas à prisão foi apenas uma tendência entre outras e que tais tendências produziram efeitos articulados entre si. Em seguida, mediante a análise de alguns discursos que atravessaram a produção de alternativas ao cárcere no Brasil, buscaremos mostrar que para falar em “alternativas penais” e legitimá-las foram mobilizadas concepções sobre a punição e sobre os sujeitos punidos que não colocam em questão o papel central desempenhado pela prisão nas práticas estatais punitivas.

### 3. As tendências da política criminal brasileira após 1984

Contrariando a tese de que a política criminal brasileira nas últimas três décadas pode ser resumida pela expansão do “Estado penal”, a partir de 1984 tivemos o desenvolvimento de, pelo menos, sete tendências diferentes. Entre essas tendências está a produção de uma política criminal alternativa, seja por meio da despenalização, seja por ampliar as hipóteses de aplicação de alternativas penais à prisão. Foram criados procedimentos que buscaram ampliar e efetivar as garantias dos acusados e as alternativas ao processo penal, caracterizando uma tendência à informalização ou simplificação do processo penal (Azevedo, 2004: 44-45; Campos, 2010: 169-171; Pinto, 2006: 112-123). São exemplos dessa tendência a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/84), as leis dos Juizados Especiais Criminais (Lei nº 9.099/95 e Lei nº 10.259/01), a inclusão das penas restritivas de direitos no Código Penal (Lei 7.209/84) e a ampliação de suas hipóteses de aplicação (Lei nº 9.714/98). Essa produção de medidas despenalizadoras, direcionadas a crimes de menor potencial ofensivo, tinha o objetivo de humanizar

o sistema de penas e agilizar os procedimentos de justiça. É a esse movimento político-criminal “alternativo” que, em regra, é relacionada a constituição da política de alternativas penais à prisão no Brasil.

Isso não significa, contudo, que não tivemos expansão do “Estado penal”. Assistimos, nas últimas três décadas, à produção de leis mais punitivas, caracterizadas pelo incremento das penas para crimes já existentes e por restrições às garantias processuais dos acusados e ampliação dos poderes das agências de controle, constituindo-se um “processo penal de emergência”. Alguns exemplos emblemáticos desses movimentos são as Leis dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/90, Lei nº 8.930/94, Lei nº 9.677/98 e Lei nº 9.695/98), a Lei Contra o Crime Organizado (Lei nº 9.034/95) e a Lei do Regime Disciplinar Diferenciado (Lei 10.792/03) (Azevedo, 2004: 40-42; CAMPOS, 2010: 161-169; Pinto, 2006: 136-172).

Além da produção de leis mais punitivas, ocorreu também a expansão do universo de ação do direito penal, caracterizada pelo incremento das normas penais, que passam a regular espaços da vida que tradicionalmente não eram por elas atingidos, constituindo uma legislação neocriminalizante. No caso brasileiro, alguns exemplos dessa expansão podem ser encontrados na tipificação de condutas relacionadas a questões econômicas e financeiras, relações de consumo, meio ambiente, discriminação racial e violência doméstica (Azevedo, 2004: 40; Campos, 2010: 188-193; Pinto, 2006: 173-206). A ampliação dos espaços de incidência do direito penal não foi acompanhada pela descriminalização ou diminuição do rigor punitivo em áreas tradicionalmente abrangidas pelo controle penal. Compreendido como resposta adequada a quase todos os tipos de conflitos e problemas sociais, o direito penal torna-se o instrumento estatal preferencial para a gestão de condutas no espaço público (Azevedo, 2004: 40).

Além desses movimentos, Campos (2010: 177-188, 193-203) identificou leis direcionadas aos arranjos institucionais das organizações de repressão penal e de segurança pública. Tais leis buscaram ora arranjos mais reativos, tornando mais visível a presença dessas organizações nos espaços públicos e ampliando seus domínios de atuação, ora arranjos alternativos, focados na intervenção em fatores situacionais e sociais propiciadores do crime e nas formas de organização dessas instituições. Algumas leis, ainda, ampliaram direitos a apenas um grupo da população, instaurando privilégios, e outras combinaram a maior penalização com políticas penais alternativas.

Na análise de Nalayne Pinto (2006: 22), esses movimentos político-criminais diversificados indicariam a convivência em tensão de duas ordens legítimas no ordenamento jurídico brasileiro, punitiva e alternativa, mas que acabam produzindo o aumento do poder punitivo do Estado. Ao mesmo tempo que a

introdução de soluções alternativas não alterou os processos de incriminação sobre as populações que efetivamente são alvo da criminalização, polícia, juízes e promotores respondem com formas severas de punição e segregação às demandas dos veículos de comunicação e da sociedade por punição “justa”. O discurso despenalizante e humanitário fortaleceria o viés igualitário presente na sociedade brasileira, mantendo, no entanto, a lógica classificatória e hierarquizante através do recrudescimento das penas, com a ampliação da criminalização e da seleção das populações vulneráveis.

Para Campos (2010: 204-206), as “contradições” aparentes da legislação, ao apontar ora iniciativas reativas, ora iniciativas legais garantistas e/ou preventivas, devem ser entendidas mais como um movimento combinatório, onde tais tendências se complementam e coexistem, sem ser opostas, do que como políticas contraditórias. Haveria a coexistência de normas produzidas num viés igualitário e ampliador de direitos a todos e a tendência de produção de normas de caráter punitivo e hierarquizante, em que a criminalização se dá a partir de estereótipos sociais relacionados à pobreza. Assim, lógicas diferentes, sem ser opostas, se entrelaçam nas demandas e respostas dos parlamentares, dos movimentos sociais, da sociedade civil às questões referentes à criminalidade e à segurança pública.

Na análise que André Leonardo Copetti Santos (2011) realizou da legislação penal produzida entre 1988 e 2011, o autor identificou 39 leis que instituíram tipos penais, das quais 23 trataram de objetos que jamais haviam sido alvo de tutela penal incriminadora, caracterizando a tendência neocriminalizante já referida. Ao todo, essas leis trouxeram a previsão de 869 tipos incriminadores, refletindo uma expansão em larga escala das condutas submetidas ao controle penal. André Santos, no entanto, chama a atenção para a espécie de controle penal que caracteriza essa expansão: dos 869 tipos, em tese, a transação penal possibilitada na Lei 9.099/95 e na Lei 10.259/01 é possível para 322 tipos, a substituição por penas restritivas de direitos do artigo 44 do Código Penal para 760 tipos, a suspensão condicional do processo, prevista no artigo 89 da Lei 9.099/95, para 455 tipos, o *sursis* para 682 tipos e a substituição por multa prevista no artigo 60, § 2º, do Código Penal para 216 tipos. Ou seja, de 869 novas condutas criminalizadas, somente 109 serão punidas, em qualquer situação, com uma pena privativa de liberdade.

A tendência de expansão do direito penal identificada pelos autores referidos anteriormente desenvolveu-se atrelada às possibilidades abertas pelo movimento que produziu a política penal alternativa que introduziu e ampliou a utilização de penas diversas da prisão. Isso cria alguns problemas para avaliar

o impacto das alternativas penais na redução do cárcere como pena. Em primeiro lugar, se não existissem penas diversas do encarceramento, todas as 869 novas condutas criminalizadas seriam, necessariamente, punidas com prisão. Qual seria o impacto disso para os níveis de encarceramento? Podemos afirmar, então, que as alternativas penais, apesar de não terem permitido a modificação do perfil dos crimes ou dos sujeitos encarcerados, possibilitaram que outros crimes e outros sujeitos não fossem punidos com a prisão, reduzindo, dessa forma, a expansão do cárcere? Por outro lado, se as alternativas ao cárcere não tivessem sido implementadas, essas 869 condutas teriam sido criminalizadas? Ou, pelo menos para algumas delas, o encarceramento seria considerado uma punição grave demais e teriam sido mantidas fora do alcance do direito penal?

Responder a essas questões implica considerar um contexto em que as alternativas penais não tivessem sido implementadas e a expansão da criminalização também tivesse ocorrido – e a história não foi essa no Brasil. A produção de penas diversas da prisão foi apenas uma tendência entre outras na política criminal, e a realidade atual do encarceramento e suas alternativas foi produzida pelos efeitos de conjunto dessas diversas tendências e pelos modos como atores do campo do controle do crime buscaram conduzi-las ou reagiram a elas. Assim, se é relevante questionar o que as alternativas penais “fizeram”, ou seja, qual o impacto de sua implementação na execução penal, é igualmente relevante questionar “o que se fez” com as alternativas penais, ou seja, de que modo os atores envolvidos na produção e na implementação da política criminal brasileira buscaram conduzir, implementar ou se opor às penas diversas do encarceramento. Para isso, direcionaremos a análise para os discursos sobre crime e punição que tais atores produziram quando estavam em questão as alternativas penais.

#### 4. Discursos sobre o crime e seu controle

Garland (2008: 239) afirma que a pós-modernidade e as políticas produzidas em seu contexto modificaram a forma como o crime, a pena, a justiça e o controle eram pensados nas organizações, bem como o cenário no qual tais organizações atuavam. Há a emergência de racionalidades de controle do crime não alinhadas ao correccionalismo, produzindo novas maneiras de pensar o crime e seus sujeitos e novas práticas e novos mecanismos de controle.

No correccionalismo, o crime é compreendido como um problema social cuja manifestação se dá através de atos criminosos individuais. O crime é um sintoma de disposições existentes em indivíduos antissociais ou desajustados. No Estado de bem-estar e sua sociedade inclusiva, moderna, o “outro” desviante não é visto

como um inimigo externo, mas como alguém que deve ser tratado, ressocializado, curado, até ficar como “nós”. O objeto da criminologia e o alvo da intervenção correcional, nessa perspectiva, seriam essas disposições ao desvio – a diferenciação entre o “normal” e o “patológico” é essencial nessa abordagem. O delinquente desajustado era o problema e o tratamento correcional era a solução. A reação ao crime se dá também a partir da transformação e da melhoria das condições coletivas de vida, das relações de vizinhança e das estruturas sociais. Os “não delinquentes” ou sem disposição “real” para a prática criminosa podiam ser objeto de medidas diversas da prisão sem nenhum componente de tratamento, como a multa (Azevedo, 2010: 138; Garland, 2008: 114-117; Young, 2002: 21).

A partir da década de 1970, nos Estados Unidos e na Inglaterra, emergem novas formas de pensamento sobre o crime e a criminalidade que apontam aspectos das mudanças atuais nas práticas de controle do crime, como as “criminologias da vida cotidiana” (Garland, 2008: 274). Nessa perspectiva, a criminalidade é o resultado inevitável da imperfeição humana em situações em que há oportunidade para condutas desviantes. O crime é simplesmente uma decorrência dos padrões de interação existentes na contemporaneidade e, assim, é apenas mais um risco a ser calculado e um acidente a ser evitado. O sujeito criminalizado não é mais compreendido como um indivíduo desajustado carente de assistência, mas sim como um consumidor que age em termos de risco e oportunidade e cujas atitudes não podem ser mudadas, mas cujo acesso aos bens pode ser bloqueado. Assim, a atuação deve dirigir-se à construção de barreiras para restringir as oportunidades para a prática de delitos e focar as práticas de prevenção ao crime na minimização dos riscos e na redução de danos, com a identificação de novos alvos de condutas desviantes e novas formas de lidar com eles. Abandonados os objetivos de transformação do indivíduo e da sociedade por meio da engenharia social e da intervenção das agências de controle do crime, a disciplina do mercado e a pureza dos desincentivos coercitivos são traduzidas na forma de políticas criminais mais severas (Garland, 2008: 274-278; Young, 2002: 76).

Emerge também uma forma de discurso sobre a criminalidade e o controle do crime que está presente no que Garland (2008: 288) chama de “criminologia do outro”. Nessa perspectiva, os sujeitos que praticam delitos são ditos “antissociais”, “criminosos de carreira”, “viciados”, “bandidos”, com pouco ou nenhum valor para a sociedade. Suas condutas são vistas como essencialmente perversas e fora da compreensão humana. Comunidades inteiras passam a ser enquadradas como uma “subclasse” indesejada, perigosa, que possui modos de vida estranhos e ameaçadores. Com isso, atribui-se a esses grupos

os problemas da sociedade, numa causalidade circular em que os problemas da sociedade são explicados pelos próprios problemas: para “resolver” o problema da criminalidade não precisamos discutir questões mais amplas, como distribuição de renda ou igualdade de direitos, basta eliminar os crimes e, em alguns casos, os “criminosos”. A única resposta possível diante desses sujeitos ameaçadores é colocá-los fora de circulação tão logo pratiquem um crime, se não antes (Garland, 2008: 285-287; Young, 2002: 165-170). Nessa mentalidade, nunca é cedo demais para prender esses indivíduos, e eles nunca são presos por tempo suficiente.

Crime como sintoma de uma patologia individual ou um problema social, criminosos com sujeitos excluídos socialmente (que podem se tornar como “nós”), reação ao crime a partir do tratamento e da inclusão; crime como característica normal da contemporaneidade, criminosos como sujeitos racionais e com motivações normais (iguais a “nós”), reação ao crime a partir da prevenção dos riscos de vitimização e redução dos danos decorrentes da criminalidade; crime como um acontecimento brutal, criminosos como monstros imorais (essencialmente diferentes de “nós”), reação ao crime através da eliminação daqueles com ele identificados. Apesar não esgotarem as diversas maneiras de pensar a criminalidade e de agir sobre ela, essas três concepções apontam que diferentes maneiras de se construir discursivamente objetos como “crime” implicam possibilidades diversas de compreensão acerca de seus agentes e formas igualmente diferentes de ação sobre suas condutas.

Ao falar sobre a nova configuração do campo do controle do crime nos Estados Unidos e na Inglaterra, Garland (2008: 366-367, 378-381) refere que não se trata de uma época em que novas instituições e práticas estão substituindo outras antes dominantes, mas sim de uma mudança na distribuição, no funcionamento estratégico e na significação social de práticas já existentes. O livramento condicional representa-se mais como uma punição na comunidade do que como uma alternativa à prisão. Instituições de custódia de crianças e adolescentes focam-se mais na segurança que podem oferecer ao público externo do que nas possibilidades de reeducação ou reabilitação. A própria reabilitação não é compreendida como um objetivo em geral, mas como um “investimento” em indivíduos determinados que possuem as condições de dar o melhor “retorno” a partir do acesso a essas estruturas onerosas. A prisão, por sua vez, é concebida explicitamente como um mecanismo de exclusão e controle para indivíduos supostamente perigosos que são segregados em nome da segurança pública. Deslocada da ideologia do tratamento, a prisão se constitui como uma espécie de exílio semelhante às penas de banimento e degredo.

A partir de Foucault (2009), tomando o discurso como uma prática entre outras práticas existentes no campo do controle do crime, podemos dizer que, em um dado momento, condições de possibilidade semelhantes atuam na produção de práticas tanto discursivas quanto não discursivas. O discurso não é a representação de uma ação que ocorre em outro lugar, mas mudanças em uma prática discursiva indicam mudanças em outros pontos do campo do controle do crime, como nos posicionamentos de seus atores e nas práticas não discursivas que são implementadas ou afastadas. Analisar as maneiras como o crime e a punição são enunciados pelos atores da política criminal quando falam em penas diversas do encarceramento fornece, portanto, indicações sobre como as alternativas penais são pensadas e postas em funcionamento por esses atores.

## 5. A produção de alternativas penais no Brasil e seus discursos oficiais<sup>6</sup>

Os discursos produzidos por instâncias oficiais em âmbito federal acerca das alternativas penais, a partir da década de 1980, podem ser aglutinados em torno de três eixos: a) se são penas, de fato, as alternativas ao encarceramento; b) a que sujeitos se destinam; e c) quais os fins buscados com a sua implementação (Souza, 2014: 72-73).

A associação entre alternativas ao encarceramento e impunidade, bem como o questionamento acerca de o quanto as alternativas propostas ao encarceramento são efetivamente punitivas aparecem nos discursos oficiais desde antes da reforma da parte geral do Código Penal. Como mostrou a pesquisa conduzida pelo IPEA em 2014, essa representação ainda está presente entre os atores do campo jurídico até hoje, justificando resistências à substituição da pena privativa de liberdade (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014: 15, 17). Ao longo da história das alternativas ao encarceramento no Brasil, posicionamentos nesse sentido não são exclusivos do campo jurídico.

Quando da sanção da Lei das Penas Alternativas, em 1998, o presidente da República naquele momento, Fernando Henrique Cardoso, vetou duas penas diversas do encarceramento que haviam sido propostas: o recolhimento domiciliar e a advertência. Note-se que tais penas já estavam presentes no projeto de lei original encaminhado por esse mesmo presidente e que o recolhimento domiciliar, como modalidade de pena alternativa à privação de liberdade, já fazia parte do rol de penas aplicáveis no Brasil, por sua inclusão na Lei n. 9.605, sancionada em fevereiro de 1998. Na Mensagem de Veto nº 1.447, de 1998, a justificativa foi a seguinte:

---

6 As análises feitas neste tópico podem ser encontradas mais detalhadas em Souza, 2014, cap. 3.

A figura do “recolhimento domiciliar”, conforme a concebe o Projeto, não contém, na essência, o mínimo necessário de força punitiva, afigurando-se totalmente desprovida da capacidade de prevenir nova prática delituosa. Por isto, carente do indispensável substrato coercitivo, reputou-se contrária ao interesse público a norma do Projeto que a institui como pena alternativa. [...] Em paralelismo com o recolhimento domiciliar, e pelas mesmas razões, o § 1º do art. 44, que permite a substituição de condenação a pena privativa de liberdade inferior a seis meses por advertência, também institui norma contrária ao interesse público, porque a admoestação verbal, por sua singeleza, igualmente carece do indispensável substrato coercitivo, necessário para operar, no grau mínimo exigido pela jurisdição penal, como sanção alternativa à pena objeto da condenação (Presidência da República, 1998, p. 37).

As referências a um “mínimo necessário de força punitiva”, a um “indispensável substrato coercitivo” indicam uma forma de compreender a reação estatal ao delito em que nem tudo aquilo que é previsto como “pena” tem a capacidade de figurar como “punição” suficiente. Argumentos semelhantes serão utilizados, naquele mesmo ano, pelos ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica na exposição de motivos do Projeto de Lei nº 4.303, posteriormente aprovado e sancionado como Lei nº 9.839, de 1999, excluindo os crimes militares de menor potencial ofensivo da abrangência dos Juizados Especiais Criminais (JECrim) e a possibilidade de aplicação da transação penal e da suspensão condicional do processo a esses casos. Sete anos mais tarde serão as condutas de menor potencial ofensivo em contexto de violência doméstica que serão excluídas do âmbito dos JECrims pela Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). Na justificativa do projeto, construído a partir de contribuições de parte dos movimentos feministas, a secretária especial de Políticas para as Mulheres à época, Nilcéa Freire, argumentou que a política criminal até então adotada, que encaminhava aos Juizados Especiais Criminais a maior parte dos casos de violência doméstica, “[...] produz uma sensação generalizada de injustiça, por parte das vítimas, e de impunidade, por parte dos agressores” (*Diário da Câmara dos Deputados*, 16 dez. 2004, p. 55184).

Apesar de essa associação das alternativas penais com a impunidade ser apontada tanto por órgãos do Ministério da Justiça (Coordenação Geral do Programa de Fomento..., 2008) quanto pelo Parlamento (Comissão Parlamentar de Inquérito..., 2009: 482), como uma das principais causas para a baixa aplicação das alternativas penais, precisamos ter em mente que, ao longo da implementação dessas formas de punição diversas da prisão, esse argumento não funcionou apenas para barrá-las ou justificar sua não aplicação. O “combate à impunidade” também foi articulado para justificar a implementação de alternativas à prisão.

Antes da introdução das penas restritivas de direitos no Código Penal, em 1984, o Brasil já dispunha de alternativas ao encarceramento, como a suspensão condicional da pena. Essa, inclusive, em uma reforma penal e penitenciária conduzida em 1976, teve suas possibilidades de aplicação ampliadas como forma de reduzir o número de indivíduos encaminhados ao cárcere. No entanto, na reforma realizada na década de 1980, foram ampliadas as condições a ser cumpridas pelos condenados para terem sua pena suspensa, e a aposta para a descarcerização direcionou-se às penas restritivas de direitos propostas naquele momento. Por que a mudança de estratégia?

Miguel Reale Junior, um dos integrantes da comissão que elaborou o anteprojeto que resultou na reforma da parte geral do Código Penal, em um texto publicado em 1983, durante a tramitação do Projeto de Lei n. 1.656, de 1983, falava que a reforma penitenciária produzida pela Lei n. 6.416, de 1976, com a expansão da suspensão condicional da pena sem a imposição de outras condições, havia produzido “[...] evidente enfraquecimento da resposta penal, com menosprezo às exigências de retribuição e prevenção” (Reale Junior, 1983: 41). Na justificativa do projeto que resultou na Lei de Execução Penal, encontramos o seguinte sobre como a suspensão condicional da pena era percebida em 1983, nas palavras do então ministro da Justiça Ibrahim Abi-Ackel:

A prática da suspensão condicional da pena tem revelado com frequência a perda do poder aflitivo que constitui a essência da reação anticriminal. Considerado como garantia de impunidade para o primeiro delito ou como expressão de clemência judicial, o instituto não tem atendido aos objetivos próprios à sua natureza (*Diário do Congresso Nacional*, 1º jul 1983, Suplemento B: 27).

Dessa forma, podemos compreender que o problema colocado no início da década de 1980 já não era apenas buscar alternativas à imposição de uma pena de prisão, pois já existiam alternativas – era necessário que tais alternativas não representassem impunidade. A prestação de serviços à comunidade e a prestação pecuniária, espécies de penas restritivas de direitos introduzidas pela reforma de 1984, caracterizavam-se como imposições do Estado ao condenado que lhe exigiam um “fazer” determinado, contrapondo-se à suspensão condicional da pena (Souza, 2014: 110).

Essa relação entre a utilização de alternativas à prisão como forma de reagir a uma representação de “impunidade” também aparecerá na discussão da lei que criou os Juizados Especiais Criminais. Ali, a criação dos juizados representava também uma forma de reação à sensação de impunidade decorrente do reconhecimento da capacidade limitada do Estado no controle da criminalidade, como

fica evidente na justificativa do PL 1.708, do deputado Manoel Moreira (*Diário do Congresso Nacional*, 10 jul. 1990: 8432), do PL 3.698, do deputado Nelson Jobim (PMDB/RS) (*Diário do Congresso Nacional*, 10 jul. 1990: 8438) e do PL 3.883, do deputado Gonzaga Patriota (*Diário do Congresso Nacional*, 10 jul. 1990: 8444).

Seja para impedir a aplicação de alternativas ao encarceramento, seja para sustentar a necessidade de sua implementação, a mobilização da noção de “impunidade” para falar de algumas formas de reação estatal ao delito vincula-se ao que Álvaro Pires (2004: 40) chamou de “racionalidade penal moderna”. A racionalidade penal moderna produz a ontologização do direito penal, naturalizando uma relação de necessidade entre a ação criminalizada e o sofrimento imposto pela pena, a ponto de a importância daquilo que se pretende proteger através do direito penal ser dada pela intensidade de sofrimento que se está disposto a infligir por meio da pena (Pires, 2004). Dentro dessa racionalidade, algumas penas podem não ser consideradas punição suficiente, por não produzirem um grau mínimo de sofrimento, e as alternativas propostas à prisão podem ser desqualificadas por não produzirem tanto sofrimento quanto o cárcere que pretendem substituir.

Mesmo quando efetivamente consideradas penas, as alternativas à prisão em nenhum momento são propostas pelos atores envolvidos na elaboração da política criminal como adequadas a todos os sujeitos condenados. A existência de sujeitos que devem continuar a ser punidos com o encarceramento, apesar da existência de alternativas à prisão, aparece reiteradamente nos discursos oficiais nas últimas três décadas. Estabelece-se um discurso sobre os sujeitos condenados que opera entre eles uma cisão: há sujeitos “perigosos”, aos quais deve ser destinada a prisão, e sujeitos “sem periculosidade”, aos quais devem ser oferecidas alternativas ao encarceramento (Souza, 2014: 84). Como afirmava o ministro da Justiça Ibrahim Abi-Ackel, em 1983, na exposição de motivos do projeto que reformou o Código Penal:

Uma política criminal orientada no sentido de proteger a sociedade terá de restringir a pena privativa da liberdade aos casos de reconhecida necessidade, como meio eficaz de impedir a ação criminógena cada vez maior do cárcere. Esta filosofia importa obviamente na busca de sanções outras para delinquentes sem periculosidade ou crimes menos graves (*Diário do Congresso Nacional*, 1º jul. 1983, Suplemento A: 16).

Em sentido semelhante, em 1996, quando proposta a ampliação das possibilidades de aplicação de alternativas ao encarceramento, o ministro da Justiça à época, Nelson Jobim, afirmava que “[...] a prisão deve ser reservada para agentes de crimes graves e cuja periculosidade recomende seu isolamento do seio social”

(*Diário da Câmara dos Deputados*, 20 fev. 1997: 4487). Na apresentação do *Manual de monitoramento das penas e medidas alternativas*, elaborado em 2002 pela Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas, o secretário nacional de Justiça à época, Antônio Rodrigues de Freitas Junior, afirma que a pena privativa de liberdade deve ser concebida “[...] como pena de última instância, destinada primordialmente aos detentos que evidenciam comprovado potencial de risco à segurança pública” (Central Nacional de Apoio..., 2002: 5). No interior do Manual, por sua vez, encontramos a seguinte descrição:

As penas restritivas de direito, conhecidas como penas alternativas, são voltadas para pessoas consideradas não perigosas, com base no seu grau de culpabilidade, nos seus antecedentes, na sua conduta social e na sua personalidade. [...]

Sua destinação penal é voltada para infratores de baixo potencial ofensivo (Central Nacional de Apoio..., 2002: 13).

Esse discurso sobre os sujeitos submetidos ao controle penal que os divide entre “perigosos” e “sem periculosidade” constitui-se em um componente funcional para a emergência de alternativas à prisão no Brasil, bem como para as estratégias que buscaram a ampliação da aplicação dessas práticas. A ativação dessa cisão permite dois movimentos: de um lado, é por meio dela que se justifica a necessidade de que outras formas de ação estatal, diversas do encarceramento, sejam adotadas; por outro, coloca-se desde logo que a questão não está na superação do cárcere como forma de punição, mas sim em que sua utilização deve ter por alvo somente esses sujeitos tidos como “perigosos”. Além disso, tem um papel estratégico para a integração dessas alternativas penais no interior de um campo em que a perspectiva correccionalista ainda se encontra presente; portanto, é necessário distinguir, entre os condenados, aqueles que demandam “ressocialização” (Souza, 2014: 84).

A proposição de alternativas à prisão no Brasil na busca de objetivos correccionalistas<sup>7</sup> parece óbvia, tamanha a frequência em que essa relação aparece em documentos oficiais produzidos a partir dos anos 2000. No entanto, as aparências enganam. O lugar ocupado pelas alternativas ao encarceramento na política criminal atual e sua relação com a busca de objetivos correccionalistas não é o mesmo de quando foram inicialmente propostas e implementadas na década de 1980. Naquele momento, a prisão ainda era o palco

7 Expressos através da perspectiva do “tratamento” ou dos diversos “re”: “ressocialização”, “reintegração”, “reeducação”, “reinserção social”, “recuperação” etc.

principal para as técnicas correcionalistas, direcionadas aos “delinquentes perigosos”, cabendo às penas restritivas de direitos dar conta daqueles sujeitos que, por serem “sem periculosidade”, não demandavam o dito “tratamento penal” (Souza, 2014: 88-89). Isso fica evidente, por exemplo, na justificativa dada para a criação de uma hipótese de suspensão condicional da pena pelo deputado Raymundo Ásfora (PMDB/PB):

A emenda propõe que seja concedida também a suspensão da pena privativa de liberdade até quatro anos, quando o condenado for maior de 70 anos de idade. Justifica-se a pretensão desse tratamento excepcional ao maior de 70 anos pela razão mesma de sua idade, pois, a essa altura da vida, não será na prisão que venha a reeducar-se (*Diário do Congresso Nacional*, 1º dez 1983: 13659).

No Brasil, objetivos correcionalistas tiveram menos peso na emergência de penas diversas do encarceramento do que a vontade de possibilitar aos juízes condenações mais diferenciadas, conforme o sujeito e a situação sob julgamento, como evidencia a exposição de motivos do projeto de lei de reforma do Código Penal em 1983:

Sob a mesma fundamentação doutrinária do Código vigente, o projeto busca assegurar a individualização da pena sob critérios mais abrangentes e precisos. Transcende-se, assim, o sentido individualizador do Código vigente, restrito à fixação da quantidade da pena, dentro de limites estabelecidos, para oferecer ao *arbitrium iudicis* variada gama de opções, que em determinadas circunstâncias podem envolver o tipo da sanção a ser aplicada (*Diário do Congresso Nacional*, 1º jul. 1983, Suplemento A: 18).

A partir da segunda metade da década de 1990, emerge nos discursos oficiais em torno das alternativas penais uma perspectiva gerencialista. Para Garland (2008: 396), o “gerencialismo” marca a emergência de um modo “econômico” de pensamento nas instituições vinculadas ao campo do controle do crime. Há uma ênfase no custo financeiro do controle do crime, produzindo uma prática de seleção de alvos, exclusão de casos triviais ou de baixo risco e uma permanente preocupação com a alocação eficiente dos recursos dessas organizações. Como afirma o deputado Manoel Moreira (PMDB/SP) na justificativa do projeto de lei 1.708, de 1989, que tratava dos Juizados Especiais Criminais:

A busca de uma justiça mais ágil e mais célere tem sido uma constante em toda sociedade. O aumento da criminalidade violenta obrigou o aparato burocrático a relegar a segundo plano pequenas infrações penais, as quais representam

uma quantidade na nada [sic] de mais um terço do movimento da justiça criminal. Diante da necessidade de se trabalhar com processos que retratavam crimes mais graves, aquelas passaram a ser relegadas em prejuízo do próprio atendimento da população (*Diário do Congresso Nacional*, 10 jul. 1990: 8432).

Nesse mesmo projeto foi proposta como hipótese de crime de menor potencial ofensivo o “furto de coisa de pequeno valor”, sob a justificativa de que, “[...] quando o bem subtraído é de pequeno valor, não se justifica a movimentação da cara máquina judiciária para o processamento dessa infração penal” (*Diário do Congresso Nacional*, 10 jul. 1990: 8432). Essa preocupação com o custo da persecução penal e a economia que seria produzida pela implementação dos Juizados Especiais Criminais também está presente na justificativa do PL 3.883, de 1989, de autoria do deputado Gonzaga Patriota (PMDB/PE), citando, inclusive, estudos conduzidos pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (FIPE/USP) em 1987 (*Diário do Congresso Nacional*, 10 jul. 1990: 8443).

Duas resoluções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária são indicativas das mudanças que apareceriam nos discursos em torno das alternativas à prisão a partir desse período. A Resolução n. 7, de 1994, reconhecendo “[...] as sérias dificuldades do sistema de execução penal no Brasil para viabilizar o processo de ressocialização do infrator, em conformidade com os conhecimentos modernos da Criminologia e da Ciência Penitenciária” (Conselho Nacional..., 1994: 10636), pela primeira vez relaciona as dificuldades da prisão em cumprir os objetivos correcionalistas e o investimento em alternativas à prisão para que cumpram esse papel. Na Resolução n. 3, de 1995, por sua vez, encontramos a primeira referência expressa em documentos oficiais acerca da implementação de alternativas à prisão como forma de gerir o *deficit* de vagas no sistema prisional (Conselho Nacional..., 1995: 5866). Quando as alternativas penais se inserem na estratégia correcionalista, portanto, o campo já está sob influência de uma perspectiva gerencialista, o que marca o discurso sobre as alternativas à prisão a partir de então (Souza, 2014: 102-104), como podemos ver na criação, em 2002, do Programa Nacional de Apoio e Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas pelo ministro da Justiça Aloysio Nunes Ferreira, por meio da Portaria n. 153, de 27 de fevereiro de 2002. A criação do programa em questão é assim justificada na portaria referida:

Considerando a necessidade de fomentar o estabelecimento de programas de execução de penas e medidas alternativas, com mecanismos para a sua efetiva fiscalização, em cumprimento das ações previstas no Plano Nacional de Segurança Pública;

Considerando o alto índice de reincidência criminal de egressos do sistema penitenciário;

Considerando o custo excessivamente oneroso que a pena privativa de liberdade impõe ao Estado;

Considerando a baixa aplicação de penas e medidas alternativas por falta de estrutura de apoio para fiscalização;

Considerando, ainda, a necessidade do encarceramento principalmente para criminosos de maior potencial ofensivo, resolve: [...] (Ministério da Justiça, 2002: 44).

A busca de objetivos correcionalistas por meio da implementação das alternativas penais está atrelada a considerações quanto à redução dos custos da punição e da obtenção de resultados efetivos em relação a tais objetivos. Como aparece na discussão do projeto que resultou na Lei nº 11.343, de 2006, já não se trata apenas de “recuperar”, mas sim de recuperar “os que podem ser recuperados” a um custo inferior ao seu encarceramento (*Diário da Câmara dos Deputados*, 13 fev. 2004: 5845).

## Considerações finais

A relação entre a prisão e as alternativas que se propõem no seu lugar não é necessariamente de ruptura, mas também de coexistência, continuidade e funcionamento recíproco. A expansão da utilização de alternativas penais não apresenta uma relação direta com a redução na utilização da prisão, podendo inclusive ocorrer a expansão tanto do uso da prisão quanto de formas punitivas diversas dela. Isso não permite afirmar que as penas diversas da prisão em nada contribuem para a redução da centralidade do cárcere, ou que não podem integrar uma estratégia descarcerizante. Os efeitos produzidos pelas alternativas penais vinculam-se tanto às interações entre as diversas tendências político-criminais presentes em sua emergência e sua implementação quanto às formas de compreensão acerca do crime e do criminoso que num dado momento orientam a configuração dessas penas pelos atores do campo do controle do crime.

Somente colocando em evidência os modos de funcionamento das alternativas penais nesse jogo de forças no qual se constituíram e se mantêm é que podemos pensar e produzir outros modos de funcionamento para essas penas diversas do encarceramento. A análise, desse modo, deve estabelecer os elementos de realidade que desempenharam um papel operatório na constituição das alternativas penais à prisão como resposta possível às ações qualificadas como crimes. Ainda, é preciso questionar por que essa estratégia e esses instrumentos

táticos foram escolhidos em detrimento de outros possíveis, determinando que efeitos de retorno foram produzidos, quais inconvenientes foram percebidos e em que medida isso provocou uma reconsideração acerca das alternativas penais à prisão (Foucault, 2010a: 328-329).

Pensando a partir de Foucault (2010b: 385), as formas de conceber o crime e as práticas investidas no seu controle, enquanto modos de governo dos homens pelos homens, supõem uma certa forma de racionalidade, e os que buscam resistir contra uma forma de poder nelas presente não podem se contentar em denunciar a violência das agências policiais ou em criticar uma instituição como a prisão. É preciso colocar em questão a própria forma de racionalidade presente nessas agências e instituições voltadas ao crime e seu controle, perguntar-se como são racionalizadas as relações de poder existentes em seus modos de funcionamento. Colocar essa racionalidade em evidência é o único modo de evitar que outras instituições que, apesar de serem colocadas como contraponto, se articulam em torno dos mesmos objetivos e produzem os mesmos efeitos tomem o seu lugar.

A análise dos documentos produzidos em instâncias oficiais brasileiras acerca das alternativas ao cárcere desde 1984 permite perceber que tais penas não foram colocadas em uma relação de oposição à prisão, tampouco como parte de uma estratégia de enfrentamento à expansão do cárcere como forma de punição. Como vimos, a todo momento em que propostas alternativas ao encarceramento surgem, uma parcela de condenados permanece prometida à prisão. Quando as alternativas ao cárcere não são consideradas penas suficientes, afirma-se que cabe à prisão o papel de “punição”. Em razão de as alternativas penais se destinarem a sujeitos “sem periculosidade”, diz-se que a prisão é o destino daqueles considerados “perigosos”. Defende-se que as penas diversas do encarceramento possibilitariam a efetiva ressocialização, mas para isso os sujeitos devem ser “recuperáveis”. Para os demais – “bandidos”, “irrecuperáveis” –, sustenta-se como necessário o seu isolamento social através do encarceramento.

Quando os atores governamentais do campo do controle do crime no Brasil pensaram as alternativas ao cárcere, a prisão não foi problematizada na sua “existência”, mas sim no seu “lugar”. Tratou-se não de eliminar a prisão, mas de realocá-la para que alcançasse alguns sujeitos e não outros. Em uma sociedade com matizes hierárquicos como a brasileira, em que a “diferença” entre “nós” e “eles” é convertida em “desigualdade” entre “nós” e “eles”, não surpreende que o problema tenha sido colocado em termos de qual a punição mais adequada para certos sujeitos, em vez de qual a reação mais adequada para certas condutas. O crescimento da população carcerária, de forma concomitante com a expansão da aplicação das alternativas ao cárcere, não representa, portanto, o

fracasso das penas diversas do encarceramento, mas sim o sucesso do modo como tais penas foram pensadas no Brasil até então.

Para termos, de fato, alternativas à prisão não basta instituir formas de reação diferentes da pena de prisão: é preciso que tais alternativas estejam investidas por mentalidades e sensibilidades que provoquem uma ruptura em relação àquelas que legitimam a violência do sistema penitenciário. Para isso, escolhas diversas das que foram feitas até agora são necessárias, principalmente mudando a ênfase da definição dos sujeitos que serão submetidos a penas diversas do encarceramento para a definição de condutas que serão punidas exclusivamente por alternativas penais. Ainda há tempo. Do contrário, corremos o risco de legitimar a prisão e suas violências de tantas formas diferentes quanto as alternativas que propomos a elas.

## Referências

- APOLINÁRIO, Marcelo Nunes. *Breves reflexões sobre o aumento do controle punitivo do Estado pela via alternativa à prisão*. Pelotas, Editora Universitária UFPEL, 2011.
- AZEVEDO, Mônica Louise de. *Penas alternativas à prisão: os substitutivos penais no sistema penal brasileiro*. Curitiba, Juruá, 2005.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Tendências do controle penal na época contemporânea: reformas penais no Brasil e na Argentina. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 1, mar. 2004.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. *Sociologia e justiça penal: teoria e prática da pesquisa sociocriminológica*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010.
- BARRETO, Fabiana Costa Oliveira. *Dez anos da política nacional de penas e medidas alternativas*. Brasília, Ministério da Justiça, 2010.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. *Novas penas alternativas*. São Paulo, Saraiva, 1999.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil/Difel, 1989.
- CAMPOS, Marcelo da Silveira. *Crime e Congresso nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006*. São Paulo, IBCCRIM, 2010.
- CENTRAL NACIONAL DE APOIO E ACOMPANHAMENTO ÀS PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS. *Manual de monitoramento das penas e medidas alternativas*. Brasília, Panfler, 2002.
- CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. Resolução n. 7, de 11 de julho de 1994. Diretrizes Básicas da Política Penitenciária Nacional. *Diário Oficial da União, Brasília*, v. 132, n. 133, 14 jul. 1994, Seção 1, pp. 10636-10637.
- CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. Resolução n. 3, de 25 de abril de 1995. Fixa prioridades para aplicação dos recursos do Fundo

- Penitenciário Nacional – FUNPEN. *Diário Oficial da União*, Brasília, v. 133, n. 80, 27 abr. 1995, Seção 1, p. 5866.
- COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO SISTEMA CARCERÁRIO. *CPI sistema carcerário*. Brasília, Câmara dos Deputados/Edições Câmara, 2009.
- COORDENAÇÃO GERAL DO PROGRAMA DE FOMENTO ÀS PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS. *Histórico do Programa Nacional de Penas e Medidas Alternativas*. Brasília [s.e.], 2008. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/cnpcp/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID={4F489369-7498-4379-A409-A97F7374FB10}&ServiceInstUID={4AB01622-7C49-420B-9F76-15A4137F1CCD}>. Acesso em: 11 fev. 2015.
- DIÁRIO da Câmara dos Deputados, Brasília, v. 59, n. 214, 16 dez. 2004, pp. 55175-55185.
- DIÁRIO da Câmara dos Deputados, Brasília, v. 52, n. 25, 20 fev. 1997, pp. 4484-4488.
- DIÁRIO da Câmara dos Deputados, Brasília, v. 59, n. 20, 13 fev. 2004, pp. 5859-5860.
- DIÁRIO do Congresso Nacional, Brasília, n. 80, 1º jul. 1983, Seção 2, Suplemento A.
- DIÁRIO do Congresso Nacional, Brasília, v. 45, n. 80, 10 jul. 1990, Seção 1, pp. 8426-8452.
- DIÁRIO do Congresso Nacional, Brasília, v. 38, n. 162, 1º dez. 1983, Seção 1, pp. 13654-13688.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 29. ed. Petrópolis, Vozes, 2004.
- FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978)*. São Paulo, Martins Fontes, 2008.
- FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. 7. ed. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2009.
- FOUCAULT, Michel. A poeira e a nuvem. In: MOTTA, Manoel Barros da (Org.). *Estratégia, poder-saber*. 2. ed. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2010a, pp. 323-334 (Col. Ditos & Escritos, v. 4).
- FOUCAULT, Michel. “Omnes et singulatum”: uma crítica da razão política. In: MOTTA, Manoel Barros da (Org.). *Estratégia, poder-saber*. 2. ed. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2010b, pp. 355-385 (Col. Ditos & Escritos, v. 4).
- GARLAND, David. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro, ICC/Revan, 2008.
- GOMES, Luiz Flávio. *Penas e medidas alternativas à prisão*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1999.
- INSTITUTO LATINO-AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE – ILANUD. *Levantamento nacional sobre execução de penas alternativas: relatório final de pesquisa*. [S.l.], ILANUD [2006].
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *A aplicação de penas e medidas alternativas: relatório de pesquisa – sumário executivo*. [S.l.], IPEA, 2014.
- MATTHEWS, Roger. *Doing Time: An Introduction to the Sociology of Imprisonment*. 2. ed. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009.

- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portaria n. 153, de 27 de fevereiro de 2002. *Diário Oficial da União*, Brasília, n. 40, 28 fev. 2002, Seção 1, pp. 44-45.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portaria n. 515, de 7 de março de 2007. Cria a Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas – CONAPA. *Diário Oficial da União*, Brasília, n. 46, 8 mar. 2007a, Seção 1, pp. 42-43.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portaria n. 2594, de 24 de novembro de 2011. Cria a Estratégia Nacional de Alternativas Penais – ENAPE. *Diário Oficial da União*, Brasília, n. 227, 28 nov. 2011, Seção 1, p. 38.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Exposição de Motivos da Lei n. 7.209, de 11 de julho de 1984. In: BRASIL. *Código Penal e Constituição Federal*. 45. ed. São Paulo, Saraiva, 2007b.
- OLIVEIRA, Edmundo. *O futuro alternativo das prisões*. Rio de Janeiro, Forense, 2002.
- PINTO, Nalayne Mendonça. Penas e alternativas: um estudo sociológico dos processos de agravamento das penas e de despenalização no sistema de criminalização brasileiro (1984-2004). Tese de Doutorado, Sociologia e Antropologia, UFRJ, 2006.
- PIRES, Álvaro. A racionalidade penal moderna, o público e os direitos humanos. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 68, mar. 2004, pp. 39-60.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem de Veto nº 1.447, de 25 de novembro de 1998. *Diário Oficial da União*, Brasília, n. 227, 26 nov. 1998, Seção 1, pp. 37-38.
- REALE JUNIOR, Miguel. *Novos rumos do sistema criminal*. Rio de Janeiro, Forense, 1983.
- SANTOS, André Leonardo Copetti. É constitucional a expansão normativa do controle social no Brasil?. *Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas*, v. 11, n. 16, 2011, pp. 255-286.
- SANTOS, Juarez Cirino dos. *Direito penal: parte geral*. 2. ed. rev. e ampl. Curitiba, ICPC/Lumen Juris, 2007.
- SOUZA, Guilherme Augusto Dornelles de. “Punir menos, punir melhor”: discursos sobre crime e punição na produção de alternativas à prisão no Brasil. Dissertação de Mestrado, Ciências Criminais, PUCRS, 2014.
- YOUNG, Jock. *A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente*. Rio de Janeiro, ICC/Revan, 2002.

Recebido para publicação em 09/12/2014.

Aceito para publicação em 22/12/2014.

### **Como citar este artigo:**

- SOUZA, Guilherme Augusto Dornelles de; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Alternativas penais no Brasil após 1984 e seus efeitos: uma análise a partir de discursos sobre crime e punição. *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar*, v. 5, n. 1, jan.-jun. 2015, pp. 69-92.