

# CONTRIBUIÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL PARA A APLICAÇÃO DE PENAS ALTERNATIVAS

Silvia Alapanian Colmán\*

\*Doutoranda em Serviço Social pela PUC/SP, Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina e ex-Supervisora do Programa Pró-Egresso de Londrina, hoje

## RESUMO

Este artigo apresenta as discussões em torno do tema das penas alternativas de prisão, dos sistemas de acompanhamento de sua execução e da importância da atuação de assistentes sociais nesta área. Apresenta ainda, brevemente, dados sobre uma experiência de acompanhamento de penas alternativas no município de Londrina-PR.

O aumento da criminalidade tem sido uma das maiores preocupações da nossa sociedade. Os jornais publicam diariamente notícias de atos violentos que deixam mortos e feridos, induzindo um sentimento de indignação e medo na população.

Entram em nossas casas todos os dias, através da televisão e do rádio, notícias de crimes ocorridos em todos os cantos do país e até mesmo no exterior. As imagens da guerra entre traficantes e entre eles e a polícia, de adolescentes roubando à luz do dia e até mesmo das chacinas ocorridas por pessoas enfurecidas, comuns nos Estados Unidos, passam a fazer parte do nosso almoço e jantar.

Tem-se a sensação de estar em meio a uma guerra e uma das conseqüências dessa situação é a reação das pessoas, que exigem providências enérgicas no sentido de resolver ou pelo menos minimizar o problema da criminalidade, preferencialmente, eliminando ou segregando o criminoso

No Brasil e no mundo, a reação predominante na população tem se pautado na exigência do aumento da repressão ao crime e em medidas de segregação do criminoso em unidades prisionais. No entanto, as experiências ao redor do mundo demonstram que esta última não é uma alternativa eficaz. Países como os Estados Unidos, que possuem uma legislação rigorosa, presídios de segurança máxima, equipados e que mantêm inclusive a pena de morte em alguns estados, têm visto seus índices de criminalidade crescerem nas últimas décadas.

Desde 1955, a Organização das Nações Unidas já demonstrava sua preocupação com esta tendência, através da aprovação de regras mínimas para o tratamento de presos. No sentido inverso ao da opinião predominante, a ONU passou a recomendar oficialmente a adoção de formas de pena não restritivas de liberdade. Mas, somente em 1990 é que a Assembléia Geral da ONU aprovou a Resolução 45/110, que estabeleceu as Regras Mínimas das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de Liberdade, também conhecidas por Regras de Tóquio (BRASIL, 1993), cidade que sediou a Assembléia.

Contrastando a tendência mundial às modalidades de penas segregadoras e de caráter punitivo, existe hoje, em todo o mundo ocidental, uma preocupação por criar novas modalidades de penas, que substituam a privação de liberdade por medidas que privilegiem o caráter educativo das penas, para que sejam mais humanas e envolvam toda a comunidade nos problemas decorrentes da criminalidade.

Nesse sentido, inúmeras experiências de aplicação de penas alternativas vêm acontecendo isoladamente mundo afora, muitas delas com sucesso, outras nem tanto.

Expressão das dificuldades em encontrar o correto caminho para a aplicação de penas alternativas encontramos no artigo "Penas Alternativas" publicado no Jornal Gazeta do Povo (20/8/96), quando

o tema começou a ser debatido mais amplamente no Brasil. Nesse artigo, Magistrado José Laurindo de Souza Netto relatava diversos casos, nos quais Juizes norte- americanos aplicaram penas alternativas que expunham os réus a situações vexatórias: “Em Arkansas, um rapaz foi pego furtando num supermercado e veio a ser condenado a desfilar na frente do estabelecimento com um cartaz onde admitia sua culpa para todos que ali passavam.”(NETTO, 1996).

Segundo o magistrado, esses procedimentos, que se parecem muito com aqueles adotados na “Idade Média, quando um culpado era acorrentado em via pública e exposto à hilaridade dos transeuntes”, ofendem a dignidade da pessoa humana, os fundamentos do estado democrático de direito e surtem efeito contrário ao esperado, estimulando a revolta.

Sem dúvida, não é deste tipo de pena alternativa que estamos falando, mas os exemplos nos alertam para o quão delicadas podem ser as aplicações de penas alternativas, se não forem elaborados seus princípios, objetivos e sistematizadas suas formas de aplicação.

### **Tendências da aplicação de penas alternativas no Brasil**

No Brasil, a controvérsia entre posições favoráveis e contrárias às penas alternativas ocupa espaços na grande imprensa, podendo ser acompanhada quase que diariamente.

O ex-Ministro da Justiça, José Carlos Dias, desencadeou no final de seu mandato uma grande polêmica ao defender, no anteprojeto de reforma do Código Penal brasileiro, uma radical redução do uso da pena de prisão e sua ampla substituição por penas alternativas. A reação foi geral, como podemos observar pelo texto do editorial do Jornal O Estado de São Paulo, que comenta a proposta do Ministro (3/10/99):

[...]é ser leniente com os autores de crimes graves, como está implícito na revogação da lei de crimes hediondos. O tema, como é óbvio, não é simpático à opinião pública, constantemente traumatizada pela violência endêmica que reflete o aumento da criminalidade e da impunidade. Há um movimento generalizado de indignação contra a proposta do ministro da justiça, que revela que a maior parte da sociedade não deseja ver nas ruas os autores de crimes hediondos, antes de cumprida a totalidade da pena.

No entanto, desde 1984, vêm sendo introduzidas alterações na legislação que contemplam a orientação da Organização das Nações Unidas, no sentido da adoção de penas não privativas de liberdade. Por exemplo, a Pena de Prestação de Serviços à Comunidade é prevista como pena restritiva de direitos no Código Penal Brasileiro – Decreto Lei n.2.848 de 07/12/40 de acordo com a reforma da Lei nº 7.209 de 11/06/84 – e consiste na atribuição ao condenado de tarefas gratuitas em entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, em programas comunitários ou estatais, conforme suas aptidões. Essas tarefas deverão ser cumpridas durante oito horas semanais, aos sábados, domingos e feriados ou em dias úteis, de modo a não prejudicar a jornada normal de trabalho do apenado.

Em 25 de novembro de 1998, a Lei Federal nº 9.714 alterou a redação de alguns artigos do Código Penal Brasileiro e ampliou as possibilidades de aplicação das chamadas penas restritivas de direitos, como a interdição temporária de direitos, a prestação pecuniária, a perda de bens e valores e a prestação de serviços à comunidade.

Outro instituto legal importante nesta área está na Lei 9.099 de 26 de setembro de 1995, que institui os Juizados Especiais Criminais, possibilitando a utilização de instrumentos como a transação penal e a suspensão condicional de processos para os casos de infrações com menor potencial ofensivo. Nesta Lei, também estão previstos mecanismos como a prestação de serviços à comunidade.

Outra área importante, em que observamos alterações na legislação, pode ser observada no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069 de 13/07/90) em seu artigo 112, em que aparecem, como medidas sócio-educativas, aplicadas a adolescentes que cometem delitos, a obrigação de reparação de dano e a prestação de serviços à comunidade.

O acompanhamento das discussões sobre o tema nos permitiu perceber que as penas alternativas encontram defensores na comunidade em geral, por três motivos básicos. Primeiro, por se contraporem diretamente ao encarceramento e seus efeitos perversos, tais como: tornar o indivíduo improdutivo, afastá-lo da sociedade, desamparar seus familiares, aumentar sua revolta, corromper, agindo inclusive de maneira preventiva ao não possibilitar contato entre pessoas que cometeram delitos de naturezas e gravidade diversos.

Segundo, por sua efetiva viabilidade, sendo desnecessário qualquer investimento de porte para sua aplicação [1](#). Tal argumento leva em consideração o colapso do sistema prisional [2](#) e a necessidade de criação de uma eficaz resposta à sensação de impunidade geral.

E finalmente, por seus resultados que, embora preliminares, dão indicativos de eficácia. Em São Paulo, 80% dos detentos em presídios reincidem, enquanto apenas 12% daqueles que prestam serviços à comunidade voltam a cometer crimes (BARELLI, 1999).

### **O serviço social e a implementação de penas alternativas**

Embora esteja prevista em Lei desde 1984, é só a partir do final da década de 80, início da década de 90, que temos observado experiências de criação de sistemas de acompanhamento a essas penas no Brasil.

Seguindo uma tendência mundial reforçada pelas Regras de Tóquio, experiências pioneiras no Brasil estão sendo implantadas com vistas a viabilizar a aplicação de penas alternativas, notadamente a prestação de serviços à comunidade.

Estas experiências vêm sendo colocadas em prática através de Universidades – em geral, em programas experimentais de extensão e/ou pesquisa – do Poder Judiciário, a partir de iniciativas isoladas, do Ministério Público, de órgãos ligados às Secretarias Estaduais de Justiça ou Secretarias Municipais de Infância e Ação Social (especificamente nos casos de aplicação do ECA), e até mesmo por Organizações Não Governamentais – ONG's ligadas à defesa de direitos humanos.

Envolvendo advogados, educadores, psicólogos e assistentes sociais, esses programas pioneiros vêm ganhando notoriedade, uma vez que começam, mesmo timidamente, a tornar públicos os seus resultados e metodologias de ação.

As atividades desses programas de acompanhamento estão, em geral, distribuídas em duas frentes, uma delas junto com prestador de serviços e a outra junto com a comunidade. Junto com o prestador de serviços, é realizada a recepção e interpretação da sentença e da sistemática de cumprimento; avaliadas suas aptidões e interesses profissionais e sociais, e realizada a inserção nas instituições. A partir daí, é feito o acompanhamento do cumprimento da pena com atendimento jurídico, social e psicológico.

Nesta frente, a preocupação maior é criar espaços para que os jovens e adultos que prestam serviços comunitários, como medida sócio educativa/pena, experimentem a aplicação de um trabalho social e comunitário, que percebam a necessidade e a utilidade desse tipo de trabalho social.

O objetivo final é extrair das pessoas aquilo que elas possuem de positivo, sua capacidade produtiva, entendendo o trabalho como agente socializador e de aumento de sua auto-estima, e despertar a vocação pelos serviços comunitários. Isto em oposição ao que comumente ocorre com as penas comuns, que geram mais agressividade e revolta. Ou como na fala do psicólogo judiciário, Hélio Cardoso de Miranda Junior, comentando as modalidades de prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida previstas no ECA:

São tentativas de transformar o que seria uma simples punição em uma experiência significativa a partir da inserção da prática infracional na história de vida do sujeito (TEIXEIRA, 1994, p.9), não para justificar ou para explicar, mas para implicar (Roberto, 1996). São apostas na possibilidade do sujeito reorientar-se na sua relação com a lei e, por conseguinte, uma aposta na possibilidade de um laço social menos sofrido. (MIRANDA Jr,1998)

Com relação à comunidade busca-se disseminar as atividades desses programas, divulgando a modalidade de pena alternativa; cadastrando e conveniando instituições necessitadas e interessadas em receber prestadores de serviços à comunidade; qualificando/treinando seu pessoal para conviver com prestadores de serviços e contribuir com o cumprimento da pena/medida sócio-educativa e dando suporte legal e técnico.

Junto com a comunidade, a preocupação é estimular seus membros a participar diretamente dos problemas que envolvem o aumento da criminalidade, o sistema penitenciário e debater suas alternativas. Busca-se também criar mecanismos para um melhor aproveitamento do trabalho prestado pelas instituições que acolhem os prestadores de serviços.

O caráter preventivo dessas modalidades de programas, o envolvimento comunitário necessário para sua viabilização e o grande potencial de retorno à sociedade convertem a atuação junto nesses programas de acompanhamento um espaço privilegiado de atuação do Serviço Social.

Ao longo de décadas de intervenção profissional, centrada na concretização da utilização dos serviços e equipamentos sociais, o Serviço Social desenvolveu um conjunto de instrumentos que lhe permite ser sensível às necessidades dos usuários desses serviços, ao mesmo tempo em que interage com a malha institucional, uma vez que está familiarizado com ela.

Nossa contribuição tem se mostrado importante para a implementação de programas de penas alternativas, juntamente com outros profissionais envolvidos nesse espectro de atuação, que engloba os serviços sociais e o sistema de justiça.

### **A experiência de Londrina**

O Programa Pró-Egresso foi criado a partir de uma experiência pioneira realizada pela Universidade Estadual de Londrina, através de um projeto de extensão universitária [3](#). Desenvolver uma alternativa à prisão albergue era seu objetivo inicial, baseando sua ação no atendimento jurídico e psicossocial sistemático realizado por uma equipe interdisciplinar.

A experiência foi reconhecida como muito relevante e, a partir do estabelecimento de convênios com a Secretaria Estadual de Justiça, o projeto virou um Programa de abrangência estadual. Hoje, o Programa Pró-Egresso conta com mais de 25 anos de existência e tem acompanhado beneficiários de penas como Livramento Condicional, Regime Aberto e Sursis a um custo significativamente mais baixo que qualquer outra alternativa em todo o Estado do Paraná [4](#).

A partir de 1994, a equipe profissional começou a perceber o aumento de visibilidade que as propostas de aplicação de penas alternativas vinham recebendo, através da ação isolada de Juizes Criminais que buscavam aplicá-las.

Em resposta a estas iniciativas isoladas, várias unidades do Programa Pró-Egresso buscaram criar mecanismos de incentivo à aplicação da pena de Prestação de Serviços à Comunidade.

Em 1996, parte da equipe técnica do Programa, coordenada pela área de Serviço Social, iniciou os trabalhos no sentido de organizar o acompanhamento às penas alternativas, com ênfase para a pena de Prestação de Serviços à Comunidade.

Como parte de uma atividade de extensão universitária, nossa proposta visava primeiramente elaborar um modelo para o acompanhamento do cumprimento da pena de Prestação de Serviços à Comunidade, refletindo sobre seus princípios e alternativas de acompanhamento, assim como formar profissionais engajados e capacitados para intervir com uma postura crítica diante dos problemas sociais.

Constituía também nosso objetivo estimular a aplicação deste tipo de pena, viabilizando um acompanhamento sistemático de seu cumprimento, dando suporte aos prestadores de serviços, às instituições que os recebem e ao Judiciário, através de reporte do acompanhamento.

Importante ressaltar aqui que a inexistência de mecanismos eficientes de acompanhamento às penas alternativas, reforçam os argumentos contrários à sua aplicação. Estes estão centrados, sobretudo, na inviabilidade de fiscalização do cumprimento, na fragilidade dos sistemas de aferição dos resultados, e na sensação de impunidade geral que penas estabelecidas e não cumpridas podem provocar.

A equipe envolvida no programa estabeleceu um fluxo de atendimento constituído pelos seguintes passos: cadastrar e conveniar instituições necessitadas e interessadas na inserção de beneficiários da pena de prestação de serviços à comunidade; qualificar as instituições conveniadas para a participação e contribuição no cumprimento da pena de prestação de serviços à comunidade; inserir os beneficiários nas instituições conveniadas para a execução da pena; acompanhar e avaliar a execução da pena de Prestação de Serviços à Comunidade; assessorar o Poder Judiciário (na figura dos Juizes e Promotores) quanto aos critérios de aplicação da pena de Prestação de Serviços à Comunidade e disseminação das atividades do Projeto na comunidade em geral.

Uma pesquisa realizada pela Universidade Estadual de Londrina, nos arquivos do Patronato Penitenciário de Londrina, levantou a existência de 227 casos aplicados de penas alternativas em suas várias modalidades, no período de janeiro de 1994 a dezembro de 1999.

Foi constatado um salto na aplicação desse tipo de penas a partir de 1997, quando o acompanhamento começou a ser realizado pela equipe do Programa. No ano anterior (1996), o número de casos arquivados foi de nove, em 1997, aumentou para 16, em 1998, para 66 e, em 1999, foram encontrados 123 casos arquivados. Estes dados demonstram como a sistematização do trabalho de acompanhamento de fato estimula a aplicação desta modalidade de penas.

A porcentagem de cumprimento total dos casos pesquisados foi de 47%, o que pode ser considerado um dado positivo, visto tratar-se de um tipo de pena que não implica em contenção. Se considerarmos ainda que o sistema de fiscalização era ainda incipiente [5](#), este dado – quase a metade dos apenados cumprindo corretamente toda a pena – é ainda mais significativo.

Estes números nos dão apenas uma impressão preliminar do que significa o trabalho de acompanhamento à pena de prestação de serviços à comunidade. Viabilizar a aplicação dessa e de outras modalidades de penas alternativas pode se constituir numa importante ferramenta na luta por um sistema de execuções penais mais humano.

Esperamos com o presente relato contribuir para a implantação de uma ampla política de aplicação de penas alternativas no Brasil, chamando a atenção dos assistentes sociais para o potencial espaço de intervenção profissional em que esta área se constitui.

---

## NOTAS

1 O economista Walter Barelli divulgou, em artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo em 1/11/99 que cada detento em presídio paulista custava aos cofres do Estado R\$620,00, enquanto cada prestador de serviços à comunidade custava na mesma época R\$48,00 (BARELLI;1999).[\[volta\]](#)

2 Segundo o ex-ministro da Justiça José Carlos Dias, em entrevista à revista Época de 4/10/99, existem 195.975 presos cumprindo penas em presídios e delegacias onde só cabem 107.049 pessoas, situação que cria um caos no sistema carcerário nacional (SILVA ; MEIRELES,1997).[\[volta\]](#)

3 Foi a primeira experiência deste tipo de trabalho que se tem notícia no Brasil, teve início em 1975 e está descrita no livro “Prisão Aberta: a volta à sociedade” da Profª Maria Dora R. Evangelista, editado pela Editora Cortez em 1983 (EVANGELISTA,1983). [\[volta\]](#)

4 No ano de 2000, a unidade do Programa em Londrina passou a fazer parte do Patronato Penitenciário do Estado – órgão da Secretaria Estadual de Segurança e Justiça –, saindo assim da tutela da Universidade Estadual de Londrina. Acreditamos que este foi um importante passo para a consolidação de sua proposta.[\[volta\]](#)

5 A equipe do Programa Pró-Egresso era formada basicamente por estudantes de Direito, Serviço Social e Psicologia, supervisionados por Professores da UEL, todos em horário parcial e com muitas dificuldades estruturais de execução do acompanhamento. [\[volta\]](#)

---

## ABSTRACT

This article discusses the subject of sentences alternative to imprisonment, systems for supervision of their execution, and the importance of the action of social workers on this field. It also presents some data about one trial of alternative sentencing conducted in Londrina, Paraná State (Brazil).

---

## BIBLIOGRAFIA

BARELLI, W. Penas alternativas. O Estado de São Paulo, 1 nov. 1999, p. A2.

BRASIL, Ministério da Justiça. Resolução n. 45/110 de 1991. Regras de Tóquio Regras mínimas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade. Brasília: 1993.

CONGRESSO PENAS ALTERNATIVAS, Curitiba,1995. Anais... Curitiba: Instituto de Pesquisas Jurídicas, 1995.

EVANGELISTA, M.. D. R. Prisão aberta: a volta à sociedade. São Paulo: Cortez, 1983.

MIRANDA Jr, H. C. Psicologia e justiça: a psicologia e as políticas judiciárias na construção do ideal de justiça. Revista Psicologia ciência e profissão, pág. 28-37, 1998.

NETTO, J. L.S.Penas Alternativas. Gazeta do Povo ,Curitiba,20 ago. 1996.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Editorial, p.2, 3 out. 1999.

SILVA, E ; MEIRELES, A .Cadeia não é solução. Revista Isto É. São Paulo, 4 nov. 1997, p. 4-8