



CARTA DE PRINCÍPIOS DO MOVIMENTO ANTITERROR

René Ariel Dotti

INTRODUÇÃO

Na noite de 20 de maio de 2003, na Faculdade de Direito do Largo São Francisco, foi apresentada a *Carta de Princípios do Movimento Antiterror*, num evento que contou com a participação de ex-Ministros da Justiça (José Carlos Dias e Miguel Reale Junior), advogados, magistrados, membros do Ministério Público, professores e alunos. O Centro Acadêmico XI de Agosto juntamente com os estudantes da PUC receberam o grande número de presentes que aplaudiram com entusiasmo as exposições feitas pelos diversos oradores e os princípios da *Carta* que foram expostos por mim.

As denúncias do *Movimento* envolvem não apenas a ação legislativa como também as carências sociais debitadas aos governos de vários níveis responsáveis pelo clima de insegurança coletiva e da alimentação do crime organizado pela falta de melhor e mais eficaz atuação do Estado.

Conforme se verifica pelo grande número de manifestações em favor do *Movimento*, o volume de adesões cresce à medida que os seus princípios fundamentais estão sendo expostos com clareza e vigor. Além de centenas de presenças individuais, há o apoio de instituições de respeitabilidade nacional, a saber: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim), Instituto Carioca de Criminologia (ICC), Grupo Brasileiro da Associação Internacional de Direito Penal (AID), Instituto Transdisciplinar de Estudos Criminais (ITEC), Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), Instituto de Hermenêutica Jurídica (IHJ), Instituto de Ciências Penais de Minas Gerais (ICP/MG), Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curso de Especialização em Advocacia Criminal da Universi-

dade Candido Mendes (UCAM), Escola Superior de Direito Constitucional de São Paulo (ESDC), Associação dos Advogados de São Paulo (ASSP), Instituto de Criminologia e Política Criminal (ICPC), Instituto de Ensino Jurídico Luiz Flávio Gomes (IELF) e Associação dos Defensores Públicos do Rio de Janeiro (ADPERJ).

Após o evento da USP, a *Associação Juizes para Democracia* e a Universidade Estadual do Rio de Janeiro manifestaram, formalmente, a sua adesão à causa que procura sensibilizar as instituições públicas e privadas no sentido de que inexistente no governo federal uma orientação segura de política criminal e penitenciária e que não é possível combater a violência do crime com a violência da lei.

O *Movimento Antiterror* é formado por advogados, defensores públicos, magistrados, membros do Ministério Público e mestres de Direito Penal, de Direito Processual Penal, de diversas unidades federativas do País, comprometidos com a defesa do Estado Democrático de Direito e os princípios fundamentais da República, consagrados constitucionalmente, como o da cidadania e o da dignidade da pessoa humana. O objetivo desses profissionais e estudiosos do sistema criminal, que se reúnem sob um ideal acima de interesses pessoais ou partidários, é sensibilizar as instituições públicas e privadas e a sociedade para o equívoco representado por determinados projetos que tramitam no Congresso Nacional e que pretendem combater o aumento da violência, o crime organizado e o sentimento de insegurança com o recurso a uma *legislação de pânico*.

Há projetos visando o endurecimento da lei penal e a mutilação de garantias processuais que tramitam num cenário de propaganda como a que sustenta o aumento da reclusão para 40 (quarenta) anos. Alguns parlamentares, reagindo emocionalmente a tragédias recentes, que lamentavelmente ceifaram a vida de juizes, estimulam e direcionam o *cenário do medo* com a pretensão de aumentar o rol dos crimes hediondos quando a vítima for Magistrado, membro do Ministério Pú-

blico ou Delegado de Polícia. Há um debate estéril sobre a aplicação das penas de morte e de prisão perpétua quando a Constituição as proíbe. Há um grave erro na tentativa de enfrentar a violência do crime com a violência da lei e de resolver a segurança dos estabelecimentos penais com a destruição física e mental de presidiários. Prega-se, aqui e ali, a “novidade” dos juízes *sem rosto*, uma débil contrafação de práticas em lugares dominados por turbulências revolucionárias e o triunfo da anarquia.

Montesquieu, no século XVIII, já deplorava “esse número infinito de coisas que um legislador ordena ou proíbe, tornando os povos mais infelizes e nada mais razoáveis”.

O crime organizado tem seus vasos comunicantes com a desorganização do Estado e com o processo desenfreado de corrupção dele resultante. O fenômeno, que gerou um tipo de poder paralelo ao Estado, destampou a *Caixa de Pandora* que, segundo a mitologia, espalhou malefícios pela terra inteira.

Longamente fundamentada, a *Carta de Princípios* encerra com estas vigorosas declarações:

a) O Estado não tem política criminal, educacional, de saúde pública ou de assistência aos excluídos;

b) O Estado permite que os seus agentes integrem o crime organizado ou por ele sejam cooptados;

c) O Estado é negligente ao desconsiderar a realidade nacional e os dados científicos e estatísticas das ciências penais e sociais para elaborar uma competente Política Criminal e Penitenciária de médio e longo prazo;

d) O Estado, em nenhuma de suas instâncias (Legislativa, Executiva ou Judiciária), pode tributar ainda mais o cidadão para confiscar-lhe, agora, não mais os valores pecuniários, porém os mais elementares direitos para uma vida digna de ser vivida;

e) O *Movimento Antiterror* não defende a impunidade ou a lassidão legal; não protege e nem representa uma determinada classe ou grupo social ou econômico; não tem interesses eleitoreiros e não está ao serviço de objetivos que comprometam o conceito das pessoas físicas e jurídicas que o representam;

f) O *Movimento Antiterror* pretende, com a sensibilidade e a consciência de cidadãos que há muitos anos se dedicam ao estudo dos problemas da violência e da criminalidade e também com o entusiasmo e o coração dos estudantes que sempre advogam a causa da dignidade do ser humano, proporcionar ao país e à nação um material de reflexão para a adoção de novos caminhos em favor da segurança popular e da eficiência na administração da justiça”.

Em sua última frase, a *Carta* afirma que “ainda resta a esperança no fundo da *Caixa de Pandora*. Esperança que no dizer do Padre Antonio Vieira, ‘é a mais doce companheira da alma’.

O TEXTO DA CARTA

CARTA DE PRINCÍPIOS DO MOVIMENTO ANTITERROR

“Quanto mais interdições e proibições houver,/ mais o povo empobrece,/ mais se possuirão armas cortantes,/ mais a desordem se alastra, /mais se multiplicam os regulamentos,/ mais florescem os ladrões e os bandidos”.

(Lao Tse, *Tao te King*, citado por Mireille Delmas-Marty, *A criação das leis e sua recepção pela sociedade*, Relatório apresentado ao IX Congresso Internacional de Criminologia, Viena, set. 1983, Separata do Boletim do Ministério da Justiça de Portugal, nº 13, de 1983).

Um grupo de operadores do Direito, formado por advogados, defensores públicos, magistrados, membros do Ministério Público e professores de Direito Penal e Direito Processual Penal, de diversas unidades federativas do País, comprometidos com a defesa do Estado Democrático de Direito e os princípios fundamentais da República, consagrados constitucionalmente, como o da cidadania e o da dignidade da pessoa humana, deliberou criar o *Movimento Antiterror*. O objetivo desses profissionais e estudiosos do sistema criminal, que se reúnem sob um pensamento comum acima de interesses pessoais, materiais ou partidários, é o de sensibilizar os poderes do Estado, os administradores e trabalhadores da justiça penal, os meios de comunicação, as universidades, as instituições públicas e privadas, e os cidadãos de um modo geral, para a gravidade humana e social representada por determinados projetos que tramitam no Congresso Nacional e que pretendem combater o aumento da violência, o crime organizado e o sentimento de insegurança com o recurso a uma *legislação de pânico*.

O volume de adesões ao *Movimento* cresce à medida que os seus princípios fundamentais estão sendo expostos com clareza e vigor. Além de centenas de contribuições individuais, é relevante o apoio de instituições de respeitabilidade nacional, a saber: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim), Instituto Carioca de Criminologia (ICC), Grupo Brasileiro da Associação Internacional de Direito Penal (AID), Instituto Transdisciplinar de Estudos Criminais (ITEC), Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), Instituto de Hermenêutica Jurídica (IHJ), Instituto de Ciên-

cias Penais de Minas Gerais (ICP/MG), Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curso de Especialização em Advocacia Criminal da Universidade Candido Mendes (UCAM), Escola Superior de Direito Constitucional de São Paulo (ESDC), Associação dos Advogados de São Paulo (ASSP), Instituto de Criminologia e Política Criminal (ICPC), Instituto de Ensino Jurídico Luiz Flávio Gomes (IELF) e Associação dos Defensores Públicos do Rio de Janeiro (ADPERJ).

As reações iniciais dessa corrente surgiram com o Projeto de Lei nº 5.073/01 e o seu Substitutivo que, modificando a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/84), elimina o exame criminológico para orientar o juiz quanto a benefícios no cumprimento da pena privativa de liberdade e institui o Regime Disciplinar Diferenciado para submeter determinados presidiários ao isolamento celular diuturno de até 720 dias (dois anos!), no interesse da segurança máxima do estabelecimento penal e do combate às organizações criminosas. Esse Substitutivo, cuidando do interrogatório do preso na unidade onde se encontra, tem como pretexto a supressão de despesas e a eliminação de riscos à segurança pública com o transporte dos réus ao fórum. Uma emenda alterou a proposta original para introduzir o interrogatório *on line*. Porém, o *Movimento* não é uma reação limitada a essas propostas pontuais, embora elas, por si sós, o justificassem. Ele surgiu e se expande em proporção geométrica, face à ausência de uma política pública adequada ao controle da violência e da criminalidade e pelo fenômeno da *legislação de conjuntura* que procura suprir a omissão dos governos quanto aos programas de prevenção e controle dos fatos anti-sociais. Outras idéias e propostas visando o endurecimento da lei penal e a mutilação de garantias processuais estão transitando num cenário de propaganda como a que sustenta a ampliação da pena de reclusão para 40 (quarenta) anos. Alguns parlamentares, reagindo emocionalmente a tragédias recentes, que lamentavelmente ceifaram a vida de juízes, estimulam e direcionam o *cenário do medo* com a pretensão de aumentar o rol dos crimes hediondos quando a vítima for magistrado, membro do Ministério Público ou Delegado de Polícia. E, traindo o juramento de cumprir a Constituição, estimulam os cidadãos a reivindicar a aplicação das penas de morte e de prisão perpétua, provocando um debate estéril frente à natureza pétreia das cláusulas que proíbem tais penas cruéis. Esses exemplos demonstram a equivocada tentativa de enfrentar a violência do crime com a violência da lei e de equacionar a segurança interna dos estabelecimentos penais com a destruição física e mental de

presidiários. Prega-se, aqui e ali, a “novidade” dos *juízes sem rosto*, uma débil contrafação de práticas em lugares dominados pelas turbulências revolucionárias e o triunfo da anarquia.

Montesquieu já deplorava “esse número infinito de coisas que um legislador ordena ou proíbe, tornando os povos mais infelizes e nada mais razoáveis”. Continua a valer em nosso tempo a lição imortal grafada em seu *Espírito das leis* (1748): “*Qu’on examine la cause de tous relâchements, on verra qu’elle vient de l’impunité des crimes et non de la moderation des peines*”. Ao falar sobre a moderação dos castigos e dos resultados funestos que a sua crueldade acarreta, Cesare Beccaria afirmou com a sabedoria que os séculos consagraram, que “o fim das penas não é atormentar e afligir um ser sensível, nem desfazer um crime que já foi cometido” (*Dos delitos e das penas*, 1764, § XV).

Especificamente a respeito do projeto do Regime Disciplinar Diferenciado Máximo, destinado aos presos que “apresentem alto risco para a ordem e a segurança do estabelecimento penal ou a sociedade”, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC) aprovou, no dia 12 do corrente mês e ano, uma Resolução que considera essa medida “desnecessária para a garantia da segurança dos estabelecimentos penitenciários nacionais e dos que ali trabalham, circulam e estão custodiados, a teor do que já prevê a Lei nº 7.210/84”. “De fato [prosegue o parecer unanimemente aprovado] ao estipular que o preso que cometer infração disciplinar poderá ser mantido em isolamento por até 30 dias, parece plenamente assegurada a possibilidade de direção do presídio de punir o preso faltoso e, ao mesmo tempo, assegurar o retorno à paz no interior do estabelecimento, valendo lembrar que a aplicação de tal sanção pode ser repetida quantas vezes o preso infringir, gravemente, a disciplina prisional”.

O isolamento celular diuturno de longa duração é um dos instrumentos de tortura do corpo e da alma do condenado e manifestamente antagônico ao princípio constitucional da dignidade humana. A sua implementação, por essa idéia contrária ao objetivo de reinserção social, invoca as palavras inscritas no átrio do *Inferno* que a *Divina Comédia* de Dante Alighieri registrou para a imortalidade: “*Deixai toda a esperança, ó vós que entraís*” (“*Lasciate ogni speranza, voi ch’intrate*” Canto III).

Além do mais, a medida de segregação extrema é praticamente inviável porque não existe, na arquitetura massificadora dos presídios, um número suficiente de celas individuais para abranger as legiões dos *diferenciados*. A posição do CNPCC, como órgão oficial que tem, entre outras, a atribuição legal de “propor diretrizes de política cri-

minal quanto à prevenção do delito, administração da justiça criminal e execução das penas e medidas de segurança” e de “inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais” (Lei nº 7.210/84, art. 64, I e VIII), não foi desqualificada pelo Ministro da Justiça. Ao contrário, na solenidade de abertura da reunião do Ministério da Justiça com todos os secretários de Justiça do País e diretores do sistema penitenciário nacional, Márcio Thomaz Bastos sustentou a necessidade de reconstruir as instituições de combate ao crime. Segundo noticiou o *Jornal do Brasil*, na edição de 15 de maio (p. A 2), “o ministro não poupou nem mesmo a Subcomissão de Segurança Pública do Senado, que, na noite de terça-feira, aumentou as possibilidades e o tempo em que os detentos podem ser mantidos isolados, ao votar projeto da Câmara dos Deputados sobre regime disciplinar diferenciado nas prisões. O ministro criticou as chamadas ‘legislações de pânico’, como, na sua opinião, seria o projeto de lei aprovado”.

A tendência do Congresso Nacional em editar uma *legislação de pânico* para enfrentar o surto da violência e a criminalidade organizada, caracterizada pelo arbitrário aumento da pena de prisão e o isolamento diuturno de alguns condenados perigosos durante dois anos —além de outras propostas fundadas na *aritmética do cárcere*— revelam a ilusão de combater a gravidade do delito com a exasperação das penas. Nesse panorama em que a emoção supera a razão do legislador, recrudescer o discurso político e se aviventam os rumos na direção de um *direito penal do terror*. Os apóstolos dessa ideologia, que considera o delinqüente um inimigo interno e socialmente irrecuperável, não estão vendo a multiplicação dos crimes hediondos (homicídio qualificado, seqüestro relâmpago ou duradouro, estupro e atentado violento ao pudor, latrocínio, roubo, tráfico de drogas, etc.) e a repetição cotidiana das chacinas em bairros e periferias de grandes cidades, apesar da severidade da lei penal ao tratar dos chamados *crimes hediondos*. Não percebem ou fingem não perceber que o crime organizado tem seus vasos comunicantes com a desorganização do Estado e com o processo desenfreado de corrupção dele resultante. Ignoram que a lei penal —por si só— jamais irá desmantelar esse *estado paralelo* que afronta a autoridade pública e intimida a população civil condenada a ficar no meio dos beligerantes (policiais e traficantes), desviando-se das “balas perdidas”, essa enganosa expressão, um eufemismo do cotidiano que mascara o anonimato e dilui a responsabilidade criminal. Suprimem do debate lúcido e da reflexão social a verdade elementar de que a violência e o crime devem ser enfrentados pela conjugação de esforços das *instâncias formais* (lei,

Polícia, Ministério Público, Poder Judiciário, instituições, órgãos e estabelecimentos penais) e das *instâncias materiais* (família, escola, associações, universidade, etc.) e para as quais devem convergir sentimentos e valores como a ética e a educação.

As linhas paralelas da violência descontrolada e do crime organizado são frutos da omissão, incompetência e corrupção dos poderes públicos de todos os níveis. Essa *guerra civil em miniatura* deflagrada nos sítios do Rio de Janeiro traduz, com suas incontáveis vítimas, a *crônica de mortes anunciadas*, parafraseando a história antológica de Gabriel Garcia Marques.

No entanto, é certo que há muitos anos os assuntos relacionados às causas próximas ou distantes da violência e da criminalidade estão nas pautas dos eventos científicos, das investigações de juristas, de trabalhadores sociais, das reivindicações populares e de setores do Ministério da Justiça sem que os governos que se alternam no poder tenham considerado as denúncias da crise do sistema e as propostas para afastá-las. Existe uma insensibilidade crônica e uma incompetência profunda em áreas relacionadas à segurança pública e à política criminal e penitenciária da União e dos Estados, de um modo geral. Alguns exemplos desse *hiato* entre a vontade de mudança e a falta de vontade dos governos, podem ser sumariamente referidos.

Uma comissão de especialistas do sistema criminal brasileiro nomeada pelo Ministro José Carlos Dias realizou, no ano de 1999, ampla e criteriosa investigação sobre os fatores determinantes da crise dos meios e métodos de controle da violência e da criminalidade. Um diagnóstico preliminar e as primeiras propostas de reformulação do sistema foram apresentados pelo grupo coordenado pelo Professor Miguel Reale Júnior, antecipando um programa que ele pretendia implementar durante sua gestão como Ministro da Justiça. Em uma de suas passagens mais expressivas, o documento acentua: “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 possuem um imenso poder de fogo, a percepção da violência prescinde da experiência pessoal, de sorte que se torna mais comunicacional 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 intranqüilidade 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, esses 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 crime hediondos foram de total inocuidade¹.

Após a colheita de dados oficiais e informações de setores qualificados da administração pública e da promoção de entrevistas e audiências públicas, além do exame afeto aos problemas referentes à delinqüência juvenil e às agências do sistema penal (Polícia, estabelecimentos e instituições penitenciárias, Ministério Público e Magistratura), a comissão divulgou as principais propostas. Merecem destaque as seguintes:

(1) Centros Integrados de Cidadania (CICs). A ocupação, pelo Estado, nas periferias das grandes cidades, das áreas abandonadas pelo poder público e a implementação de políticas na área social, redutoras da violência e da criminalidade. O vazio provocado pela ausência do Estado tem aberto ensejo para a prática de atos de violência, especialmente entre os jovens, frustrados na falta de oportunidades no mercado de trabalho e vulneráveis a atividades delituosas. Incumbe ao Estado prover equipamentos para tornar possível a reestruturação de espaços públicos, sobretudo escolas, à disposição das comunidades fora dos horários curriculares para estimular vários tipos de aprendizado e lazer. As ações preventivas devem ser conjugadas entre a comunidade e a polícia para se alcançar resultados positivos assim como ocorreu no Jardim Ângela, onde a criminalidade apresentou acentuada redução após a instalação de postos de policiamento e esporte. Outra experiência deve ser mencionada. Ela ocorre em ponto limítrofe do município de São Paulo, no bairro de Itaim Paulista, com o funcionamento de um Centro de Integração da Cidadania (CIC), reunindo o Juizado Especial Cível, Ministério Público, Delegado de Polícia, destacamento da Polícia Militar, agência do Procon e auxiliares técnicos (assistentes sociais

e psicólogos). Em face da presença desses agentes e de benéfica atuação, os conflitos passaram a ter mediação acessível. Numa de suas reuniões, havida com a presença do Ministro da Justiça, José Carlos Dias, a comunidade manifestou a importância fundamental da presença das autoridades para resolver incidentes e prevenir fatos graves contra a segurança. No ano seguinte à instalação da CIC no aludido bairro não houve nenhum homicídio durante os dias de Carnaval, ao contrário do ano anterior que registrou 27 crimes dessa natureza. A proposta de instalação de um maior número de CICs na capital de São Paulo² foi vivamente apoiada em visitas da Comissão junto ao Poder Judiciário paulista. Primeiramente na Escola Superior da Magistratura sob a direção do Desembargador César Peluzo, um dos idealizadores dos Centros, e depois com o Desembargador Márcio Bonilha, presidente do Tribunal de Justiça. Uma experiência análoga ocorreu no Rio de Janeiro, na gestão do Professor Nilo Batista à frente da Secretaria de Justiça e Segurança Pública, no Governo Leonel Brizola.

(2) Plantões sociais em Delegacias de Polícia. A criação dessa modalidade de plantão nas Delegacias de Polícia reunindo assistentes sociais, insere-se num conjunto de medidas de prevenção da criminalidade mais grave e revela a atuação moderadora do Estado em conflitos de rotina.

(3) Modelo nacional de dados. É absolutamente urgente a criação de um modelo nacional de tratamento, estruturação e apresentação de dados criminais para utilização nas áreas federal e estadual visando resultados compatíveis com um sistema de informatização indispensável à modernidade e eficiência do sistema criminal.

(4) Integração das polícias Civil e Militar. Não é mais tolerável a carência de entrosamento dessas instituições que em inúmeras situações realizam atividades superpostas para alcançar a mesma finalidade: prevenção e repressão das atividades criminosas. A separação operacional enseja a duplicidade de ações e a geração de conflitos em prejuízo da segurança coletiva e de recursos públicos. A falta de integração e outros fatores negativos, como a má remuneração, têm estimulado o crescimento da polícia privada sem a correspondente qualificação de seus integrantes.

(5) Reequipamento imediato do sistema penitenciário nacional. Uma política devidamente programada deve evitar os nós de estrangulamento

1. O relatório, com seus quadros gráficos, análise e diagnóstico, foi publicado pela *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 30 (abril-junho de 2000). As passagens transcritas estão nas páginas 348/349.

2. No tempo da publicação do relatório havia somente dois centros.

no sistema como ocorre atualmente com a existência de um número avultado de estabelecimentos prisionais fechados sem a necessária correspondência como número de estabelecimentos semi-abertos. Com essa distorção, não se viabiliza a progressão de regime impedindo-se o cumprimento da Lei de Execução Penal. Tal situação prejudica um imenso número de condenados pobres —que constitui a grande maioria da população carcerária— mantendo-os em regime fechado quando já adquiriram o direito de serem transferidos para o regime semi-aberto (colônia agrícola, industrial ou similar). Incidentes graves, rebeliões e mortes são alguns dos fatos provocados pelas tensões que resultam dessa anomalia. Por outro lado, em relação aos presos que têm uma defesa eficiente, surge a possibilidade de obter a transferência para o regime aberto (diante da ausência de vaga ou inexistência de estabelecimento penal semi-aberto), fomentando-se assim o sentimento de desigualdade e injustiça interna.

(6) Escolas de preparação e integração. É fundamental que integrantes do sistema criminal (magistrados, membros do Ministério Público e Delegados de Polícia), por meio de suas respectivas escolas, promovam o intercâmbio de informações e reflexões para a avaliação dos problemas do sistema de justiça criminal, interagindo-os em suas atividades e preparando-os para atuação criativa e crítica no contexto social e para o atendimento da população de que são servidores.

(7) Meios de comunicação e universidades. Há necessidade de uma convocação dos meios de comunicação social e das universidades para a discussão pública dos assuntos relacionados à justiça e à segurança a partir da realidade dos dias presentes.

(8) Reordenação do sistema de penas. No contexto de uma política criminal e penitenciária adequada é urgente a reordenação do sistema de penas para ajustá-lo às recentes inovações legislativas e harmonizar os princípios e regras do Código Penal com a legislação especial.

(9) Reexame da Lei de Execução Penal. O tempo de permanência em cada fase do regime progressivo, a punição por faltas disciplinares, as atividades das comissões técnicas de avaliação, remição, trabalho do preso, etc., são aspectos merecedores de um reexame para propor modificações necessárias.

(10) Revisão do Estatuto da Criança e do Adolescente. A discussão pública em torno do rebai-

xamento do limite de idade da imputabilidade penal, com a forte tendência de redução, apesar da cláusula pétrea da Constituição não permitir emenda, exige dos profissionais e estudiosos do sistema a consideração de uma via intermediária. Assim, é oportuno rever o aumento do tempo de internamento dos menores em relação aos atos infracionais extremamente graves, bem como o levantamento dos problemas determinantes da rotina de crises e rebeliões nos estabelecimentos destinados ao internamento. Não, porém, o rebaixamento do limite de idade para submeter os menores de 18 anos à legislação e aos processos de adultos³.

(11) A maior e melhor aplicação das penas restritivas de direitos. Entre as alternativas à prisão destaca-se a pena de trabalhos gratuitos em favor da comunidade que deve ser aplicada para um número maior de situações em face de sua melhor resposta ao fato delituoso que a opção do *sursis* simples. Por outro lado, é essencial que entre o juiz da execução e os destinatários dos trabalhos sejam criados serviços e adotadas medidas que possam viabilizar o objetivo de utilidade social e participação comunitária do infrator.

(12) Criação e ampliação dos quadros da Defensoria Pública. A Defensoria Pública, consagrada pela Constituição de 1988 como a instituição de amparo dos necessitados, somente em poucas unidades federativas está estruturada suficientemente e em outras tantas inexistente. A implementação de seus quadros é uma das exigências fundamentais numa política de prevenção da violência e criminalidade, graças à possibilidade de efetivar os direitos e as garantias dos cidadãos.

(13) A assistência ao egresso. É essencial que o egresso e o liberado condicional possam ter asseguradas as possibilidades de participação nos mercados de convivência saudável e de trabalho lícito na comunidade. Somente assim é possível efetivar o primeiro artigo da Lei de Execução Penal que declara o objetivo de reinserção social.

(14) Incorporação ou consolidação da legislação especial. Um dos graves problemas enfrentados pelos operadores do Direito Penal em suas atividades rotineiras é a inflação legislativa. É fundamental que o Brasil assimile a experiência da *lei delegada* para as codificações de normas penais, de processo penal e de execução penal como ocorre na experiência bem sucedida de Portugal, Itália e outros países. Outra opção será a exigência de *lei*

3. O novo Código Civil, ao estabelecer a incapacidade relativa dos maiores de 16 (dezesseis) e menores de 18 (dezoito) anos (art. 4º, I), reforça o entendimento — válido para o terreno do Direito Penal — de que essa faixa etária não é indicativa de entendimento e de autogoverno para a exata compreensão de certos atos e a maneira de os exercer.

complementar para a elaboração de normas penais e de processo penal. Tal hipótese virá eliminar, certamente, a saga das *leis de conjuntura*, caracterizadas pela iniciativa de parlamentares em propor solução exclusivamente legal para atender fatos anti-sociais de extrema complexidade.

Esse levantamento teve, entre muitos outros antecedentes, um marco especial surgido no período de redemocratização do País, caracterizado pelo mandato e esforços do último presidente militar. Ele envolveu pesquisadores, juristas e cientistas sociais também no âmbito do Ministério da Justiça a partir de 1979, portanto, há mais de vinte anos. Os estudos mostraram, invariavelmente, a precariedade do sistema e a necessidade urgente de se elaborar uma política criminal e penitenciária em harmonia com as necessidades do País e as esperanças populares. No ato de constituição do primeiro daqueles Grupos de Trabalho, o Ministro da Justiça, Petrônio Portella, destacou os objetivos da investigação: *a) o sistema penitenciário; b) a violência e a criminalidade dos grandes centros populosos; c) o aprimoramento da legislação; d) a observância, na consecução de tais propósitos, do interesse social e dos direitos que integram o patrimônio dos direitos humanos; e) a atualização das organizações policiais para melhor atender aos objetivos de prevenção e repressão da violência e da criminalidade*⁴. O outro Grupo, integrado por cientistas sociais, era constituído dias após com a finalidade de apresentar minucioso estudo interdisciplinar sobre o delito e a violência, acompanhado de sugestões para orientar as ações governamentais. As preocupações daquela segunda iniciativa ministerial se concentraram nos seguintes aspectos: *a) vitimidade decorrente da violência e da criminalidade, nos centros urbanos de maior densidade populacional; b) a defesa dos direitos humanos do preso diante dos abusos cometidos pelo Estado nas tarefas de correção e repressão; c) a interação entre a Criminologia e a administração da justiça penal, visando o controle da delinqüência e a recuperação do infrator*⁵. Os minuciosos relatórios, apresentados após vários meses de intenso labor e da colheita de informações e sugestões de variadas fontes, foram publicados pelo Ministério da Justiça⁶. Seguiram-se debates na imprensa e em diversos cenários acadêmicos e profissionais.

Poucos anos antes, no âmbito da Câmara dos Deputados, foi instaurada uma Comissão Parla-

mentar de Inquérito destinada a proceder o levantamento da situação penitenciária nacional. O relator daquela investigação, Deputado Ibrahim Abi-Ackel, apresentou conclusões dramáticas sobre as deficiências do sistema carcerário, verdadeiras "*sementeiras de reincidência*" e as flagrantes omissões dos poderes públicos⁷.

Em junho de 1980 instalou-se em Brasília o Conselho Nacional de Política Penitenciária, criado em 1975 através do Decreto nº 76.387, com o propósito de viabilizar a reforma penitenciária que deveria ser introduzida no País. Com o advento da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, as atribuições daquele órgão foram ampliadas para se atender diversos objetivos relacionados à prevenção do delito, administração da justiça criminal e execução das penas e medidas de segurança. Surgia, então, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, com detalhadas e oportunas metas em âmbito federal e estadual, como se verifica pelo art. 64 da respectiva lei. Desde a sua criação esse órgão tem elaborado, mercê do esforço e idealismo de seus membros —profissionais independentes e estudiosos do sistema criminal que prestam serviço público relevante— uma extensa pauta de propostas e diretrizes visando reduzir os fatores determinantes da violência e da criminalidade.

Ao lado das atividades do CNPCP e dos conselhos estaduais, também dedicados à investigação dos problemas do crime e da prisão e à apresentação de caminhos de solução, o mundo científico e acadêmico tem revelado, ao longo dos últimos trinta anos, uma notável contribuição para esse mesmo objetivo. Congressos, seminários, conferências, aulas, palestras, painéis e outros eventos têm tratado das questões criminais e penitenciárias com extraordinário afinco e notável competência. Publicações periódicas específicas como a *Revista do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais* e o *Boletim* (IBCCrim), *Discursos sediciosos*, do Instituto Carioca de Criminologia (ICC) e outras, a exemplo da *Revista de Estudos Criminais*, do Instituto Transdisciplinar de Estudos Criminais (ITEC) e da *Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal*, abordam com grande intensidade os aspectos críticos do sistema criminal brasileiro sem deixar de oferecer contribuições para a erradicação ou atenuação

4. Portaria nº 689, de 11.7.1979.

5. Portaria nº 791, de 14.8.1979.

6. *Criminalidade e violência*, Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 3 volumes, 1980.

7. O denso relatório e as apropriadas conclusões da CPI foram publicadas no *Diário do Congresso Nacional*, suplemento ao nº 61, de 4.6.1976, p. 5.

dos males. O mesmo ocorre nas seções especiais de revistas clássicas nos campos do Direito e da Justiça como a *Revista Forense* e a *Revista dos Tribunais*.

Mas, se existem inúmeras propostas para a erradicação da crise; se há uma inflação legislativa nos domínios penal, processual e de execução penal⁸; se existem as agências de controle da criminalidade (Policia, Ministério Público, Poder Judiciário, instituições e estabelecimentos penais); se o Congresso Nacional está funcionando e o Presidente da República jurou cumprir a Constituição, que destaca a segurança entre os bens fundamentais, por que o sistema criminal brasileiro atingiu essa crise sem precedentes em toda a história do Estado e da Nação?

É certo que somente duas palavras podem e devem ser utilizadas para reverter esse malsinado quadro: *vontade política*.

Falta a vontade política nos governos de todos os níveis para com o problema da segurança pública e da melhor administração da justiça criminal que são *gêneros de primeira necessidade*. O preconceito, a omissão, a incompetência e a corrupção, como *pontos cardeais* para as viagens da insegurança e da anomia, destamparam a *Caixa de Pandora* do crime organizado e, cumprindo fielmente a lição da fábula, deixaram escapar uma multidão de pragas que atingiu a sociedade inteira com os seus terríveis males.

Em *Manifesto* divulgado nos mais variados círculos da opinião pública, o *Movimento Antiterror* registra que em 1995 o censo penitenciário indicava a existência de 148.760 presos no País, ou seja, 95,4 para cada 100 mil habitantes. Hoje, segundo o Ministério da Justiça, há 248.685 presidiários, isto é, 146,5 presos para cada 100 mil habitantes. É uma tendência de crescimento assustadora, mas não menor que a do aumento da criminalidade que a prisão supostamente diminuiria. Essa lamentável estatística revela três causas bem definidas: a) a herança de condenações massificadoras fundadas na lei dos crimes hediondos; b) a não utilização, em níveis mais satisfatórios, das penas alternativas; c) a falta do reconhecimento de benefícios na execução da pena (progressão de regime e livramento condicional, etc.), em relação aos condenados pobres e que não têm a assistência da defensoria pública, instituição que a Constituição declara como fundamental para atender aos necessitados mas

que não tem os seus quadros criados ou providos suficientemente no País. Vale transcrever:

“Chega de cortinas de fumaça! Um grande exército de jovens brasileiros está condenado ao mundo do crime, sem perspectiva de estudo ou de trabalho. Apesar disso as grandes cidades brasileiras não têm políticas públicas voltadas para reverter o quadro de exclusão que as atinge. A origem e o impulso da violência brasileira estão na marginalidade, não na frouxidão das leis penais.

(...)

“Queremos as forças armadas nas ruas? Queremos tanques de guerra voltados para os morros e para as periferias das grandes cidades? Queremos guetos? Queremos uma política informal de extermínio de bandidos? Queremos mais presos? Queremos um milhão de presos? Queremos crianças sendo tratadas como delinquentes e delinquentes sendo tratados com animais? São estes os ideais brasileiros de segurança pública?

“No combate à violência, é preciso, antes de tudo, acertar o alvo. Mais ameaçadora do que a ação cotidiana do crime organizado é a falência do poder público. O sistema penitenciário brasileiro é frágil, cruel e corrupto. Nossas polícias são violentas, desarticuladas, despreparadas e também corruptas.

“A possibilidade de um preso possuir telefone celular e liderar sua gangue é muito mais perigosa do que a possibilidade de progressão de regime no sistema penitenciário. O Brasil precisa de uma gestão eficiente e controlada do sistema carcerário, não de pirotecnia legislativa, boa somente para enganar a sociedade, útil apenas para campanhas eleitorais.

“Mais assustador do que o envolvimento crescente de jovens no tráfico de drogas, tratados com o rigor estrábico da lei dos crimes hediondos, ainda que *pés-de-chinelo*, é o livre trânsito das armas nos redutos do crime. Isso se resolve com inteligência policial, não com cassetete em punho ou com canhão do Exército.

“Assistimos, mais uma vez, ao espetáculo político do vendaval repressivo –fadado ao fracasso, porém capaz de estimular mais violência e de eliminar do horizonte conquistas civis inestimáveis. Nossa pretensão é dirigir, de forma sistemática, um olhar crítico e rigoroso para a atuação das autoridades brasileiras.

É possível ser duro com a criminalidade e radical na preservação de direitos e garantias individuais⁹.

8. A inesgotável capacidade legiferante atingiu marcas absurdas nos últimos tempos: mais de 120 diplomas especiais (leis, decretos-leis e decretos) compõem essa carga intolerável de normas.

9. Textual da *Manifesto*.

Relativamente à situação carcerária nacional, convém lembrar que a Constituição do Império (1824), procurando romper com a herança de atrocidades das penas cruéis e desumanas orientadas pela ideologia das terríveis *Ordenações* portuguesas, declarava que “as cadeias serão seguras, limpas e bem arejadas, havendo diversas casas para separação dos réus, conforme suas circunstâncias e natureza de seus crimes” (art. 179, XXI). Até hoje aquela *proclamação otimista* é ignorada pelos governos que se sucedem na história republicana na quase totalidade dos estabelecimentos penais brasileiros. Na verdade, as sucessivas crises penitenciárias não resultam da ausência de leis, mas, sim, da *desobediência secular* do poder público em torná-las efetivas. Apesar da Lei de Execução Penal (1984) se preocupar com a formação de quadrilhas nos presídios e com a segurança interna, prevendo a construção de presídios federais “em local distante da condenação para recolher, mediante decisão judicial, os condenados à pena superior a 15 (quinze) anos, quando a medida se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio condenado” (art. 86, § 1º), somente agora —18 anos após o início de sua vigência— se anuncia a primeira dessas obras, no Estado do Mato Grosso do Sul¹⁰. Quanto tempo foi perdido e quantas vítimas devem ser lamentadas em face do aparecimento e progressão dos diversos *comandos* que administram o crime organizado do interior dos presídios e seqüestram o sentimento de segurança de megalópoles?

A histórica falta de recursos humanos e materiais, a incompetência técnico-administrativa e a sistemática indiferença dos governos para com os sintomas da anomia e insegurança projetados pelas cotidianas rebeliões carcerárias converteram a estrutura e a vida dos estabelecimentos penais em “erros monumentais talhados em pedra” como já foi dito alhures.

A população brasileira não pode mais ser enganada com medidas paliativas e mentiras legislativas que, além de ofenderem o espírito da Constituição, retardem ainda mais as reformas sérias e indispensáveis.

De tudo quanto já foi dito e o mais que será objeto de reflexões do presente e do futuro, pode-se concluir afirmando que:

O Estado não cumpre as leis criminais que promulga;

O Estado não oferece um sistema carcerário minimamente eficiente para manter, tratar e recuperar o preso;

O Estado não tem política criminal, educacional, de saúde pública ou de assistência aos excluídos;

O Estado permite que os seus agentes integrem o crime organizado ou por ele sejam corrompidos;

O Estado é negligente ao desconsiderar a realidade nacional e os dados científicos e estatísticas das ciências penais e sociais para elaborar uma competente Política Criminal e Penitenciária de médio e longo prazo;

O Estado, em nenhuma de suas instâncias (Legislativa, Executiva ou Judiciária), pode tributar ainda mais o cidadão para confiscar-lhe, agora, não mais os valores pecuniários, porém os mais elementares direitos para uma vida digna de ser vivida.

O *Movimento Antiterror* não defende a impunidade ou a lassidão legal; não protege e nem representa uma determinada classe ou grupo social ou econômico; não tem interesses eleitorais e não está ao serviço de objetivos que comprometam o conceito das pessoas físicas e jurídicas que o representam.

O *Movimento Antiterror* pretende, com a sensibilidade e a consciência de cidadãos que há muitos anos se dedicam ao estudo dos problemas da violência e da criminalidade e também com o entusiasmo e o coração dos estudantes que sempre advogam a causa da dignidade do ser humano, proporcionar ao país e à nação um material de reflexão para a adoção de novos caminhos em favor da segurança popular e da eficiência na administração da justiça.

E também para acreditar que ainda resta a esperança no fundo da *Caixa de Pandora*. Esperança que no dizer do Padre Antonio Vieira, “é a mais doce companheira da alma”.

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 20 DE MAIO DE 2003.

René Ariel Dotti é, Advogado, Professor Titular de Direito Penal da Universidade Federal do Paraná, presidente do Grupo Brasileiro da Associação Internacional de Direito Penal e ex-membro de comissões do Ministério da Justiça para elaborar sugestões de reforma do sistema criminal.

10. Imperativamente dispõe o art. 3º da Lei nº 8.072, de 25.7.1990 (*lei dos crimes hediondos*): “A União manterá estabelecimentos penais, de segurança máxima, destinados ao cumprimento de penas impostas a condenados de alta periculosidade, cuja permanência em presídios estaduais ponha em risco a ordem ou a incolumidade pública”. (Nota acrescida posteriormente à apresentação da *Carta*).