



**COMITÊ NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA
MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA**

NOTA CONJUNTA de 13 de abril de 2018

**Posicionamento sobre o Substitutivo ao Projeto de Lei 3734/2012 que
institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)**

O Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT) e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), órgãos criados pela Lei Federal 12.847 de 02 de agosto de 2013, que institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura do Brasil e consagra o compromisso do Estado Brasileiro com o Protocolo Facultativo à Convenção sobre Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes da ONU (OPCAT), vem, através da presente Nota Pública, manifestar suas posições de contrariedade ao Texto Substitutivo ao Projeto de Lei 3734/2012 (PL 3734/12)¹ aprovado na Câmara dos Deputados no último dia 11 de abril de 2018, o qual, dentre outras disposições, prevê a incorporação dos sistemas socioeducativo e penitenciário e a política de drogas enquanto organizações e objetos

¹Projeto de Lei 3734/2012. Autor: Poder Executivo. Apresentação: 23/04/2012. Ementa: *Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências.*

da política de segurança pública, à qual caberia coordenar e padronizar ações das respectivas áreas.

A proposta desconsidera as especificidades de cada uma dessas áreas, acentuando o distanciamento entre as necessidades da sociedade e a prestação de serviços públicos, em especial por não reconhecer arranjos organizativos próprios, perfil e formação de pessoal adequados, tipos de carreiras, princípios e metodologias condizentes com os públicos e objetivos das políticas, orçamento e lógicas de execução financeira distintas.

Não se desconhece as interfaces dessas políticas públicas e seu impacto para o planejamento e execução da política de segurança pública, e, para isso, mecanismos de interação, diálogo e coordenação, a partir de ações pactuadas, podem e devem ser desenvolvidos. Entretanto, isso não justifica a submissão orgânica de uma dessas políticas a outra, como quer a proposta aprovada pela Câmara dos Deputados no dia 11 de abril de 2018.

No campo do sistema penal, as abordagens mais avançadas trazidas pelas pesquisas caracterizam três dimensões: as Polícias, o Sistema de Justiça e a responsabilização por meio da Execução das penas e medidas. O papel de cada uma dessas instâncias é diferente, embora façam parte de um ciclo. Da mesma forma, espera-se uma compreensão mais atenta para as funções do Estado de Proteção Social, Prevenção e Saúde de onde derivam as Políticas de Drogas e de Socioeducação.

Especificamente quanto à Política de Atendimento Socioeducativo:

1. A Política de Atendimento Socioeducativo no Brasil tem como referência normativa os postulados e diretrizes consagrados na Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU, nas Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regras de Beijing), no art. 227 da Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal 8069/1990), na Lei Federal 12.594/2012 (Lei do SINASE), na Resolução 119/2006 do Conselho Nacional dos Direitos de Crianças e Adolescentes (CONANDA), que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), e na Resolução 160/2013 do CONANDA, o qual estabelece o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo.

2. Tais normativos instituem um sistema de responsabilização juvenil fundado na Doutrina da Proteção Integral, na prevalência intransigente do caráter pedagógico e restaurativo das medidas socioeducativas, no respeito à condição peculiar de desenvolvimento do/a adolescente, na garantia de seus direitos individuais e sociais, no fortalecimento da convivência familiar e comunitária, na excepcionalidade e brevidade de medidas privativas da liberdade e na consequente primazia das medidas socioeducativas de meio aberto. Há, deste

modo, a consagração de um sistema de responsabilização de caráter eminentemente protetivo e de garantia de direitos humanos de adolescentes acusados de ato infracional e em cumprimento de medidas socioeducativas, em contraposição ao caráter punitivo e de retributividade da justiça criminal.

3. Não por outro motivo, o art. 3º, § 4º, da Lei Federal 12.594/2012, que institui por força de lei o SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e regulamenta a execução das medidas socioeducativas no Brasil, determina que compete à “Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República” as “funções executivas e de gestão” deste Sistema. Logo, a inclusão do Sistema Socioeducativo no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), o qual será gerido pelo Ministério Extraordinário de Segurança Pública, assoma como um imensurável retrocesso para a luta por um sistema de responsabilização juvenil que vise ao respeito integral aos direitos humanos, na medida em que, ao se conceber a política socioeducativa como política de segurança pública, será reforçada a negação da perspectiva pedagógica e educativa deste sistema de responsabilização, bem como potencializados fatores de riscos de prática de tortura e violação dos direitos legalmente estabelecidos.

4. O MNPCT, entre os anos de 2015 e 2018, visitou 28 unidades de atendimento socioeducativo de internação em 17 estados brasileiros. Em tais visitas, constataram-se padrões gravíssimos de violações de direitos humanos, como a prática reiterada e sistemática de tortura por parte de agentes públicos, a aplicação ilegal de sanções disciplinares, a ausência de plano individual de atendimento, a inadequação generalizada das unidades em relações aos padrões arquitetônicos e pedagógicos da Resolução 119/2006 do CONANDA, a ausência de atividades escolares e pedagógicas e a reprodução de uma lógica punitiva e de castigo que tem marcado o sistema penitenciário brasileiro. Assim, apresenta-se como principal desafio político e jurídico do Sistema Socioeducativo no Brasil a efetivação na realidade concreta de adolescentes e jovens do modelo de responsabilização pautado na prevalência dos direitos humanos que consta nos normativos nacionais e internacionais, e não a sua desnaturação e esvaziamento, como sugere o Parecer do referido Substitutivo.

Especificamente em relação ao Sistema Prisional:

5. A política penal, arcabouço que prevê todas as fases e formas da responsabilização penal, incluindo as alternativas penais, a monitoração eletrônica, políticas de atenção à pessoa egressa e, como medida extrema, a privação de liberdade, está alicerçada num amplo conjunto de referências normativas nacionais e internacionais, que vão das Regras Mínimas da Organização das Nações Unidas para o Tratamento de Prisioneiros, de 1955, atualizadas por meio das Regras de Nelson Mandela (2015); as Regras para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras (Regras de Bangkok – 2016) e

diversos acordos firmados nos âmbitos da Organização dos Estados Americanos e do Mercosul e, nacionalmente, na própria Lei de Execução Penal (Lei 7.210/84), que consubstancia a pessoa privada de liberdade como sujeito de direitos e orienta a atuação do Estado.

6. O conjunto desses regramentos posiciona a atividade de responsabilização penal como uma questão mais ampla do que a simples retribuição, inclui estratégias restaurativas, bem como aponta para diversos serviços penais, não apenas as prisões. Esses serviços devem ter foco na individualização, redução dos danos do encarceramento e oferta de ferramentas para novos projetos de vida. Nesse sentido, a lógica é distinta da policial, pois necessita voltar o funcionamento institucional para o futuro e não para o passado. Reduzir a política que trata da responsabilização penal à segurança pública colocando-a como apêndice das atividades policiais é um reducionismo impróprio. As ações que envolvem a custódia, bem como a estruturação dos serviços penais de atenção à pessoa privada de liberdade, egresso e cumpridor de alternativa penal, reclamam políticas, instrumentos e saberes que transcendem a segurança, exigindo metodologias próprias de atendimento interdisciplinar, acompanhamento, encaminhamento e articulação de redes de proteção social, tais como a assistência social, à saúde, laborativa, educacional, jurídica, etc, não podem ser apequenadas à contenção e controle.

7. Da mesma forma, tanto as normativas internacionais, quanto as experiências de enfrentamento ao encarceramento em nível mundial apontam para a necessidade de que a política prisional seja coordenada por organismos específicos, delimitando como parâmetros para este órgão gestor: ser de natureza civil; estar submetido a formas de controle social; ser um órgão de caráter administrativo estando separado das forças policiais, e do sistema de justiça; possuir autonomia administrativa e financeira, com dotação orçamentária própria. Mesmo no Brasil este modelo já tem sido assumido por alguns estados, tendo se iniciado em 1993 quando da criação, no estado de São Paulo, da primeira Secretaria de Administração Penitenciária. A instituição destes órgãos aponta para a articulação, com independência, tanto com a esfera da Segurança Pública, quanto com os órgãos do Sistema Justiça. Reduzir a Administração Penitenciária exclusivamente ao campo da Segurança representa, inclusive, um retrocesso nos acúmulos gerados por estes órgãos com relação aos saberes e práticas específicos da gestão prisional.

8. O projeto ainda confere natureza policial ao trabalho dos agentes prisionais buscando tratar de matéria constitucional. Nesse quesito, confunde-se a necessidade de reconhecimento desses profissionais por uma titulação que não dá conta da complexidade de sua tarefa, desvirtuando a sua natureza. Os servidores penais estão incluídos no bojo das violações de direitos comuns aos estabelecimentos prisionais, uma vez que trabalham em condições de

extrema tensão, em ambientes insalubres e com péssimas condições quanto às rotinas e mecanismos para tomada de decisões, sem políticas de formação, remuneração e carreiras adequadas. Também nesse sentido, equiparar os servidores penais às carreiras policiais impede o estabelecimento de planos e padrões condizentes com as funções que lhes são previstas na Lei de Execução Penal, contribuindo, sobremaneira, para reforçar a perspectiva de confrontos entre servidores e pessoas presas, ampliando a tensão e expondo, ainda mais, estes servidores aos riscos inerentes à função policial, para o qual nem foram contratados no momento de ingresso na carreira pública, tampouco foram capacitados em seu exercício profissional.

9. O MNPCT, entre os anos de 2015 e 2018, visitou 32 estabelecimentos prisionais em 18 estados brasileiros. Em tais visitas, constataram-se padrões gravíssimos de violações de direitos humanos, que não se resumem à superlotação, mas incluem a precariedade dos serviços básicos (como alimentação, higiene e acesso à água), a insuficiência das assistências (social e material, educacional, laboral, de saúde e jurídica), isolamento excessivo, abuso de autoridade e a permanência de práticas de maus tratos e torturas. Na prática, o projeto do SUSP se propõe a tornar mais robusta, por meio de uma roupagem de integração e coordenação de esforços, uma lógica de segurança pública cada vez mais vocacionada ao confronto, cujos resultados históricos estão muito aquém da promoção de segurança. A confusão entre sistema prisional e a natureza das atividades policiais torna ainda mais custosa a materialização da Lei de Execuções Penais (LEP), cujo objetivo central é propiciar condições para a integração social da pessoa condenada e internada. Essas já são as condições que vem propiciando o nascimento e fortalecimento dos grupos organizados e tem alimentado a violência dentro e fora das prisões.

Especificamente em relação à Política de Drogas:

10. Com a aprovação da Declaração Política e o Plano de Ação sobre o Problema Mundial das Drogas pelas Nações Unidas, em 2009, houve grandes mudanças no cenário internacional na Política de Drogas, sendo cada vez mais evidente que o paradigma repressivo, baseado em uma visão moralista e simplificadora da questão tem agravado o uso problemático das drogas e trazido outras consequências, e não o contrário. Internamente, a Política Nacional sobre Drogas (2005) e o Programa “Crack, é possível vencer” (2011) também sinalizaram para o mesmo aprendizado, a necessidade de um direcionamento distinto, uma política de drogas humanista voltada para as pessoas, não para as drogas. Isso culminou no estabelecimento de um programa interministerial de políticas sobre drogas no Plano Plurianual 2016-2019, e, no plano internacional, na destacada participação brasileira na Sessão Especial da Assembleia da ONU sobre o Problema Mundial das Drogas (UNGASS 2016).

11. Nesse contexto, é inadmissível que políticas de drogas desconsiderem a custosa e dura trajetória de conclusões a partir de experiências equivocadas, assim, são premissas: a política deve se voltar para prevenção e cuidado, envolvendo aspectos médicos, sociais e psicológicos, baseados em evidências científicas e princípios éticos; o preconceito tem sido o pior dos agentes para o fomento da exclusão, a guerra às drogas sempre termina por ser uma guerra contra as pessoas que usam drogas; o problema do consumo é multidimensional, deve ser tratado de forma intersetorial, articulando políticas de saúde, assistência social, educação, cultura e geração de renda.

12. O Projeto de Lei em questão promove graves retrocessos nessa área, ao confundir as dimensões de redução de oferta de substâncias não permitidas com a redução da demanda, desconsiderando o que internacional e nacionalmente se espera do papel do Estado. Na redução da oferta está o campo para atuação das polícias com a identificação e repressão das transações comerciais de substâncias proibidas, corrupção, sonegação e os demais crimes que podem estar envolvidos nessas operações. No entanto, na redução de demanda, são outras iniciativas que precisam estar envolvidas, voltadas para as pessoas, e não para as drogas, de caráter intersetorial. A política de drogas proibicionista tem efeitos na política de segurança pública, mas tratar política de drogas no escopo do SUSP agrava o problema.

13. Ainda, o MNPCT, entre os anos de 2015 e 2018, visitou 31 comunidades terapêuticas em 13 estados brasileiros. Sob a justificativa de que os serviços da Rede de Atenção Psicossocial são insuficientes para atender à demanda das pessoas com uso abusivo de drogas, essas instituições têm se multiplicado, recebendo grandes volumes de recursos público. Foram verificadas graves violações de direitos humanos nesses espaços, os quais, em geral, estão voltadas para a disciplinarização das pessoas internadas e não favorecem ao desenvolvimento de um trabalho terapêutico. Entre as situações encontradas cita-se: contenção mecânica e física como medida de repressão; práticas de violência e tortura; más condições de higiene e limpeza; ausência de profissionais qualificados ou em quantidade suficiente; uso da religião como método terapêutico com penalidades para aqueles que não seguirem os ritos; desrespeito à diversidade sexual; limite de contato com o mundo exterior; trabalhos forçados, ausência de Projetos Singulares Terapêuticos, entre outras. A inclusão da Política de Drogas no SUSP tende a agravar esse cenário de irregularidades e ilegalidades considerando o escopo de disciplinarização, controle e ordem que pauta as ações da segurança pública.

14. Por fim, **o Substitutivo ao PL 3734/2012, ao prever a inclusão da Política de Atendimento Socioeducativo, da Política Penitenciária e da Política de Drogas no SUSP, institucionalizará uma confusão insanável, irresponsável e inadmissível entre políticas públicas de caráter pedagógico, de saúde e de integração social com perspectivas de repressão, investigação e controle.** Outra consequência inaceitável é o distanciamento entre os atores da execução das

políticas, considerando que a Segurança Pública envolve sistemicamente órgãos estaduais e federais, enquanto as demais políticas devem ter forte vínculo territorial com o município. **Em última instância, a consequência de tal confusão será o aprofundamento da cultura de negligência, repressão ilegal, violência institucional e tortura nos ambientes de privação de liberdade, enfraquecendo o papel dos agentes socioeducadores como servidores da proteção social especial, dos agentes penitenciários como funcionários de custódia e dos profissionais dos programas e iniciativas da política de drogas como atores da saúde e prevenção.**

15. À vista do exposto, **o CNPCT e o MNPCT manifestam sua contrariedade ao Substitutivo do PL 3734/2012 no que toca à inclusão da Política de Atendimento Socioeducativo, do Sistema Penitenciário e da Política de Drogas no Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º do referido PL) e reafirmam a defesa da alocação da Política Socioeducativa no âmbito do Ministério de Direitos Humanos do Governo Federal e da Política Penitenciária e de Drogas no âmbito do Ministério da Justiça.**

16. Ademais, tendo em vista a atribuição do CNPCT de “acompanhar a tramitação de propostas normativas” (art. 6º, inciso IV, da Lei 12.847/2013), e do MNPCT de “sugerir propostas e observações a respeito da legislação existente” (art. 9º, inciso VIII) **insta-se o Congresso Nacional para a retirada de todos os dispositivos do PL 3734/2012 que fazem referência ao Sistema Socioeducativo, ao Sistema Penitenciário e à Política de Drogas.**

Brasília, 13 de abril de 2018.

Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT)

Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)