



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS
PÚBLICAS

SHIRLEY AGUIAR GIRÃO

MONITORAMENTO ELETRÔNICO DE EGRESSOS: IMPLEMENTAÇÃO NO
CEARÁ

FORTALEZA - CEARÁ

2018

SHIRLEY AGUIAR GIRÃO

MONITORAMENTO ELETRÔNICO DE EGRESSOS: IMPLEMENTAÇÃO NO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Júnior

FORTALEZA - CEARÁ

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Girão, Shirley Aguiar .

Monitoramento eletrônico de egressos: implementação no Ceará [recurso eletrônico] / Shirley Aguiar Girão. - 2018.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 84 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2018.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Júnior .

1. Políticas públicas de segurança. 2. Monitoramento Eletrônico. 3. Implementação de políticas públicas. I. Título.

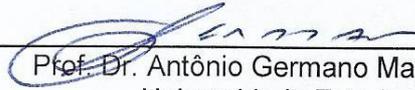
SHIRLEY AGUIAR GIRÃO

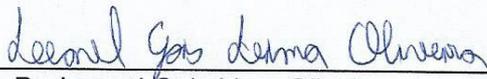
MONITORAMENTO ELETRÔNICO DE EGRESSOS: IMPLEMENTAÇÃO NO
CEARÁ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 30/08/2018

BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Júnior (Orientador)
Universidade Estadual do Ceará - UECE


Prof. Dr. Leonel Gois Lima Oliveira
Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará – ESMEC


Prof.ª Dr.ª Mônica Duarte Cavaignac
Universidade Estadual do Ceará - UECE

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me permitir mais esta vitória;

Ao meu esposo Jeison, por seu apoio e incentivo diários e aos nossos filhos Murilo e Miguel;

Ao professor Germano Magalhães, pela orientação e aos professores Mônica Cavaignac e Leonel Oliveira por aceitarem participar da banca como avaliadores e pelas sugestões de conteúdo;

À minha família, pelo amor incondicional.

Ao Tribunal de Justiça do Ceará, à Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará e à Fundação Universidade Estadual do Ceará, por viabilizarem esta qualificação profissional;

A todos os que contribuíram para a reunião dos documentos utilizados neste trabalho, em especial à Central de Monitoramento de Egressos, vinculada à Secretaria de Justiça do Ceará, representada pela Dra. Ilma Uchoa.

“Quer você acredite que consiga fazer uma coisa ou não, você está certo”. (Henry Ford)

RESUMO

A presente pesquisa intitulada “Monitoramento eletrônico de Egressos: implementação no Ceará” surgiu a partir do entendimento de que novas políticas de combate à criminalidade surgem em oposição a uma cultura de encarceramento que não reduz a violência e gera gasto elevado para o Estado. O objeto da investigação é apresentado, nesse contexto, como medida capaz de redução das prisões, como medida cautelar e no auxílio ao Poder Judiciário como execução de pena. Neste sentido, o objetivo da pesquisa é compreender o processo de implementação do processo de instalação e viabilização do monitoramento eletrônico no município de Fortaleza, considerando uma diretriz de implementação de políticas públicas. Portanto, foram realizadas pesquisa bibliográfica a partir de textos que tratam sobre as políticas públicas de maneira geral e as de segurança; foram realizadas pesquisas documentais objetivando o entendimento da implantação do projeto piloto, com a atual Central de Monitoramento Eletrônico de Egresso, órgão este vinculado diretamente à Secretaria de Segurança Pública do Ceará. A sequência cronológica dos atos executórios foi essencial para a compreensão da própria política pública, com seus resultados esperados em comparação com os reais, o que fomentou reflexões acerca da efetividade do processo de implementação desta política. Entre os principais resultados, destacou-se como positivos: a objetividade e exatidão no uso da tecnologia, assim como no ganho social da antecipação da liberdade do encarcerado e como pontos negativos, tem-se essencialmente a ausência de normas atinentes à realidade prática do monitorado, o que torna o sistema frágil e passível de questionamentos. Ao final, após a exposição de ideias, vislumbramos o caminho a ser traçado pelos envolvidos na política, como forma de aprimoramento.

Palavras-chave: Políticas públicas de segurança. Monitoramento Eletrônico. Implementação de políticas públicas.

ABSTRACT

The present research entitled "Electronic Monitoring of Graduates: Implementation in Ceará" arose from the understanding that new policies to combat crime arise in opposition to a culture of incarceration that does not reduce violence and generate high expenditure for the State. The object of the investigation is presented, in this context, as a measure capable of reducing prisons, as a precautionary measure and in assisting the Judiciary as a penalty execution. In this sense, the objective of the research is to understand the process of implementation of the process of installation and feasibility of Electronic Monitoring in the city of Fortaleza, considering a directive of implementation of public policies. Bibliographical research was carried out from texts dealing with public policies in general and those of security. Documentary research was carried out in order to understand the implementation of the pilot project, with the current Egresso Electronic Monitoring Center, which is directly linked to the Public Security Secretariat of Ceará. The chronological sequence of the executive acts was essential for the understanding of the public policy itself, with its expected results in comparison with the actual ones, which stimulated reflections about the effectiveness of the implementation process of this policy. Among the main results, it was highlighted as positive: objectivity and accuracy in the use of technology, as well as in the social gain of anticipation of the prisoner's freedom and as negative points, is essentially the absence of norms pertaining to the practical reality of the monitored, which makes the system fragile and questionable. At the end, after the presentation of ideas, we glimpse the path to be drawn by those involved in politics, as a way of improvement.

Keywords: Public security policies. Electronic Monitoring. Implementation of public policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Primeiros modelos de prisão.....	38
Figura 2 - Planta da Casa de Correção da corte.....	40
Figura 3 - Organização Administrativa prevista no manual.....	73
Figura 4 - Fluxograma geral – trâmite da medida de monitoração eletrônica....	76

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNJ	Conselho Nacional de Justiça
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EUA	Estados Unidos da América
GPS	Sistema de Posicionamento Global
LEP	Lei de Execução Penal
ME	Monitoramento Eletrônico (de Egressos do Sistema Prisional)
ONU	Organização das Nações Unidas
SAC24	Sistema de Acompanhamento de Custódia 24 horas
SEJUS	Secretaria de Justiça
SISCOM	Sistema Integrado de Suporte e Comunicação da Supervisão
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	14
2.1	A CRIAÇÃO E RELEVÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	15
2.2	CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	16
2.2.1	Conceito e Origem.....	16
2.2.2	Da classificação das políticas públicas.....	18
2.2.3	Abordagens teóricas sobre as políticas públicas.....	20
2.2.4	As políticas públicas no Brasil.....	21
2.3	DESENVOLVIMENTO.....	22
2.4	AVALIAÇÃO E FISCALIZAÇÃO.....	23
2.5	AGENDA MUNDIAL 2030: Organização das Nações Unidas.....	25
2.6	POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENÇÃO AOS EGRESSOS EM PROL DA SEGURANÇA PÚBLICA.....	26
3	DA VINGANÇA AO MONITORAMENTO ELETRÔNICO.....	32
3.1	SEGURANÇA PÚBLICA.....	32
3.2	EVOLUÇÃO DAS PENAS.....	33
3.3	SISTEMA CARCERÁRIO.....	36
3.4	LEGISLAÇÃO APLICADA.....	41
3.5	MONITORAMENTO ELETRÔNICO.....	44
3.6	REALIDADE LOCAL.....	48
3.7	CENTRAL DE MONITORAMENTO (Secretaria de Justiça).....	51
4	MODELO DE IMPLANTAÇÃO DO MONITORAMENTO ELETRÔNICO DE PESSOAS.....	55
4.1	O MONITORAMENTO ELETRÔNICO DE PESSOAS NO BRASIL.....	57
4.2	MODELO DE IMPLANTAÇÃO DO ME.....	59
4.3	DADOS INICIAIS PARA ANÁLISE DOS GESTORES DO ME.....	67
4.4	MODELO DE GESTÃO COMO SUBSÍDIO À IMPLANTAÇÃO.....	68
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
6	REFERÊNCIAS.....	81

1 INTRODUÇÃO

Este estudo está centrado na implantação do Monitoramento Eletrônico de Egressos do Sistema Prisional - ME no estado do Ceará, como parte de uma política pública na área de segurança. Tal assunto está cada vez mais em debate, considerando o crescente índice de violência no nosso país. Especialmente em Fortaleza, a violência ganha os noticiários com homicídios, guerra civil entre facções criminosas e o tráfico de entorpecentes.

Desta forma, é notório que os índices de encarceramento também sejam elevados em igual proporção, pois as políticas públicas de fortalecimento das polícias civil e militar são exitosas, o que culmina em um maior número de prisões e investigações dos delitos. Com a construção de novas casas de prisão provisória, percebemos que a cultura do encarceramento é cíclica e não regenera. Custam cada vez mais caro para o erário e agigantam o problema.

Somado a isto, as políticas públicas intramuros são frágeis e ineficazes, tornando a prisão atrativa para os novos delinquentes, que são assediados pelos demais. Neste contexto surge o Monitoramento Eletrônico, inicialmente criado objetivando um maior controle do Estado quando do cumprimento de penas, mais precisamente nas saídas temporárias, onde os presos com melhor comportamento e tempo de prisão mínimos previstos na Lei de Execução Penal – Lei nº 7.210/1984, possam passar uma semana com suas famílias em datas comemorativas, como antecipação de sua liberdade.

Posteriormente, foi utilizado como medida cautelar diversa da prisão, para aqueles presos que cometeram crimes de menor potencial ofensivo (tais como receptação, furto, estelionato) e aos primários (que não contam com nenhuma ação penal em andamento e foram presos pela primeira vez). Estas pessoas são potenciais alvos de traficantes e criminosos experientes que captam os iniciantes durante seu período na prisão. O ME evita que permaneçam presos, pois na audiência de custódia, onde têm o primeiro contato com o magistrado, já podem ser soltos com esta medida cautelar – uma liberdade vigiada.

No Brasil existem muitas normas acerca do tema, entretanto, não existe uma norma uniforme no que se refere aos procedimentos adotados quando do uso da tornozeleira eletrônica.

O tema se tornou relevante pelo fato de atuar como servidora pública, atualmente lotada em uma Vara Criminal, onde recebo diversos autos de prisão em flagrante que é concedida a liberdade provisória com uso da tornozeleira eletrônica. Percebo que os parâmetros usados pelos magistrados da Vara de Custódias não são uniformes, gerando incongruências visíveis.

Notei também que além das decisões incongruentes daqueles, os magistrados no processo de conhecimento – a ação penal – também recebem informações da Central de Monitoramento de Egressos e entendem de forma diversa, quando analisamos as violações dos monitorados. A Central de Monitoramento, por sua vez, não tem autonomia para decidir acerca de tais violações, somente comunicando tal ato ao Poder Judiciário.

O que é central no debate aqui proposto é entender de que forma está sendo implementado o ME, estudo este realizado através de diversas publicações sobre o tema tão contraditório – onde os defensores asseguram que a liberdade é um direito fundamental e os contrários que tal direito se choca com o princípio da dignidade humana e comparando com outras unidades da federação que já implantaram a política.

Dentro deste contexto, o objetivo geral deste trabalho é compreender o processo de implementação do Monitoramento Eletrônico no Ceará considerando uma diretriz de implementação de políticas públicas. Como objetivos específicos, tem-se:

- compreender a perspectiva histórica e de análise do conceito de políticas públicas;
- descrever a implementação do ME no Ceará, em termos de concepção, a partir dos seus documentos regulamentadores, realçando as particularidades para o estado e para o município de Fortaleza;
- comparar o processo de implementação da política com outros estados, considerando a ausência de legislação que a fundamenta e unifica seus procedimentos.

Tomando por base a tipologia proposta por Vergara (2012), quanto aos fins o presente estudo possui caráter exploratório. É considerado exploratório à medida que procura compreender de forma profunda o fenômeno estudado, focando na compreensão de sua dinâmica em condições particulares. Retomando as lições de Vergara (2012), quanto aos meios a presente pesquisa pode ser classificada como documental, realizada através de consultas e análises de documentos, livros e legislação atinentes à matéria.

A dissertação está estruturada em seções. Na primeira seção, as políticas públicas serão apresentadas como área autônoma do conhecimento, a partir de uma abordagem histórica e conceitual sobre o tema.

Na segunda seção, será realizada uma análise da pena: da vingança privada até a prisão virtual (Monitoramento Eletrônico), passando pelos modelos de prisão, o *jus puniendi* estatal, prisões corporais e mentais e sua legislação em vigor no País.

A terceira seção fará uma análise do Monitoramento Eletrônico, com sua origem, dados estatísticos e sua implantação no Ceará. Apresentação de documentos colhidos na pesquisa e um estudo comparativo acerca da contextualização do problema, com a realidade de sua implantação no Ceará. Apresentará, também, alguns dados de outros municípios e uma análise do manual criado para uma futura uniformização das condutas utilizadas pelos atores envolvidos na política.

Em conclusão, tendo como ponto de partida a análise dos documentos reunidos sobre o ME no Ceará, foram identificados seus obstáculos, acertos e desacertos, tendo como parâmetro de comparação as diretrizes estabelecidas para a implementação exitosa de uma política pública. As reflexões sobre o tema permitem vislumbrar a importância de uma maior participação dos atores envolvidos, além de indicarem a necessidade da uniformização dos procedimentos administrativos e judiciais.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

A disseminação de políticas públicas nas mais diversas áreas sociais tornou esse tema recorrente na agenda da ciência política atual. O aprimoramento da gestão pública também pode ser notado a partir da análise do êxito das políticas públicas que incentivam o progresso social. O presente capítulo trará uma descrição sobre as políticas públicas, com ênfase na esfera penal, em que serão trabalhados os conceitos e a avaliação das políticas. No segundo subitem será exposto o funcionamento do sistema prisional brasileiro, os seus vários tipos de prisão no Brasil, com intuito de entender a aplicação da pena alternativa à prisão, na modalidade objeto da presente pesquisa: a monitoração eletrônica.

Na visão de Lener (2006) as políticas públicas devem ser pensadas da seguinte forma:

Pensar em políticas públicas, de uma forma geral, significa pensar em instituições de uma sociedade, ou ainda, significa pressupor a existência de um interesse comum que consolide e justifique a existência dessas instituições. Maximizar o bem-estar social requer a elaboração de planos gestores que visem à mitigação de conflitos e obtenção de ganhos, o que resultará no alcance do interesse comum. Caberá sempre ao Estado empenhar-se para alcançar os fins da sociedade, sejam eles no âmbito da educação, da ordem social ou da conservação do meio ambiente. A existência de conflitos sociais, e conseqüentemente, a pressão para solução desses conflitos formará agendas, no âmbito dos Estados. A percepção desses conflitos muda de acordo com os gestores públicos e isto fixará a agenda de diferentes formas. Fixadas as agendas, estas farão surtir programas de governo que, por fim, tornar-se-ão políticas públicas a partir do momento em que forem institucionalizadas. Entretanto, esta institucionalização pressupõe a existência de financiamento para sua implementação. (LENER, 2006, p. 02).

Nesse contexto, as políticas públicas podem ser compreendidas como diretrizes que norteiam as ações do Estado para a resolução de problemas que afetam a sociedade. Esse tipo de ação estatal é pautado pela criação de leis, programas de governo, linhas de financiamento, entre outras formas de impulsionar o desenvolvimento de áreas como: economia, educação, habitação, saneamento básico, segurança pública, entre outras.

Os investimentos públicos devem ser feitos de forma racional, tendo em vista que, cada vez se tem menos recursos disponíveis e mais demandas a serem contempladas pela administração; logo, faz-se necessária a criação de estudos direcionados a identificar as mazelas que afetam o cotidiano social. Esses estudos são feitos por cientistas políticos responsáveis por formular, implementar e avaliar as políticas públicas.

O apoio estatal é indispensável para o sucesso das finalidades da política lançada. Por tal razão, este capítulo discorrerá sobre a temática 'políticas públicas' de forma geral,

apresentando conceito, correntes teóricas de fundamentação, motivações para criação e prática. É essencial que seja reconhecida a importância da difusão acadêmica de estudos voltados para a análise do resultado de planos de governabilidade, redistribuição de renda, responsabilização de governantes, entre outros.

2.1 A CRIAÇÃO E RELEVÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A marcha evolutiva da atividade do Estado direcionou a atenção dos governantes para a importância da atuação além da organização social. Nesse passo, no século XX, ganha destaque a política estatal que passou a criar mecanismos para a efetivação do bem-estar social. As políticas públicas têm por escopo melhorar a vida em sociedade, por isso devem ser materializadas em forma de disciplinas acadêmicas, campos de estudos e práticas políticas dos Estados modernos. As políticas públicas podem ser desenvolvidas em todas as esferas de poder político em nível municipal, estadual e federal, de forma isolada ou conjugada. Sobre o assunto, na obra de Teixeira (2002) tem-se que:

Procura-se também entender o processo que vai de sua formulação à avaliação dos resultados e como os movimentos populares podem dele participar, seja para tentar influir nas políticas já em vigor, seja para apresentar alternativas que possam atender aos interesses da maioria da população. Para interferir diretamente nesse processo, sobretudo no nível local, procura-se identificar as possibilidades e espaços existentes, as dificuldades e limites da atual prática, as contradições do projeto de municipalização e descentralização e as indicações de caminhos para se construir propostas articuladas de políticas de desenvolvimento integrado e sustentável. (TEIXEIRA, 2002, p. 02).

É preciso considerar que a vida em sociedade é uma experiência demasiadamente complexa. A efetivação dos direitos, bem como as omissões estatais no tocante ao cumprimento dos deveres, funcionam como gatilhos de questionamentos por parte dos cidadãos. O Estado deve atuar de forma a criar soluções para os problemas sociais através de programas, projetos e ações.

Nesse contexto, determinados grupos sociais passam a compreender a importância de seus papéis perante a sociedade e a buscar solução para os problemas identificados. As políticas públicas resultam de propostas de grupos sociais específicos, pois, em convivência coletiva, os cidadãos cultivam a ideia de que podem buscar melhorias em suas vidas com o apoio do poder público. Considerando o panorama nacional contemporâneo, pode ser dito que a prioridade das políticas públicas deve ser a erradicação da pobreza e a redução do abismo

econômico existente entre as classes que compõem a sociedade. Esses temas, ao longo dos anos, vêm se tornando o centro da literatura especializada sobre políticas públicas.

2.2 CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.2.1 Conceito e Origem

As políticas públicas são formas de atender aos anseios sociais por meio de diretrizes, estratégias e ações. Para Carvalho Filho (2008):

As políticas públicas, por conseguinte, são as diretrizes, estratégias, prioridades e ações que constituem as metas perseguidas pelos órgãos públicos em resposta às demandas políticas, sociais e econômicas e para atender aos anseios oriundos das coletividades. (CARVALHO FILHO, 2008, p. 107).

Para Thomas Dye, (1972, p. 2) "política pública é tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer" Para Howlett, tal definição seria simplória, pois todas as decisões de um governo seriam equiparadas às políticas públicas, desde a compra de material até as mais importantes decisões.

Para o citado autor, o governo toma as decisões em nome dos cidadãos e pode aplicar sanções contra os transgressores; por conseguinte, teria como impor multas, advertências, etc. O mesmo não ocorre com as ONGs (organizações não governamentais) e empresas privadas, porque tais órgãos não poderiam propor políticas públicas, somente existindo tal possibilidade se endossadas pelo poder público.

Para Jenkins (1978), o conceito de políticas públicas seria mais amplo: “é o conjunto de decisões interrelacionadas tomadas por um ator ou grupo de atores políticos e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los dentro de uma situação específica em que o alvo destas decisões estaria, em princípio, ao alcance destes atores”.

Para Sharkansky (1971), as decisões político-administrativas não refletem tanto a vontade desimpedida dos tomadores de decisão governamentais quanto à evidência de como essa vontade interagiu com as relações geradas pelos atores, estruturas e ideias presentes em determinada conjuntura política e social. O porquê da tomada de decisão de um governo vai além do olhar do óbvio, cabendo ao analista de políticas públicas apontar os motivos que geraram esta escolha, que depende de diversos fatores, inclusive da análise de instituições, conforme lecionam Faria e Coêlho (2016):

As instituições são endógenas: ou seja, elas próprias são objeto de escolha pelos efeitos que os atores esperam que elas produzam. E esse reconhecimento gerou uma revolução na agenda de pesquisas da disciplina, expressa na endogeneização das instituições. (FARIA e CÔELHO, 2016, p. 10).

O estudo das políticas públicas foi iniciado nos Estados Unidos da América (EUA) na década de 50, momento em que as ações do poder público passaram a ser pautadas no diálogo entre os atores sociais e os representantes estatais. (TEIXEIRA, 2012). Para compreender o conceito de políticas públicas, faz-se necessário o conhecimento prévio de outros conceitos, como: *politics*, *polity*, *policy network*, *policy arena* e *policy cycle*. Na obra de Klaus Frei (2000) *apud* a Windhoff-Héritier pode ser lido que:

[...] à análise de campos específicos de políticas públicas, como as políticas econômicas, financeiras, tecnológicas, sociais ou ambientais. Entretanto, o interesse da análise de políticas públicas não se restringe meramente a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais. Visando à explanação das leis e princípios próprios das políticas específicas, a abordagem da *policy analysis* pretende analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política com o arcabouço dos questionamentos tradicionais da ciência política. (FREI, 2000, p. 04).

Na visão de Klaus Frey, o cenário político comporta três dimensões: “*polity* – refere-se à ordem do sistema político; *politics* – refere-se ao processo político; e *policy* – refere-se aos conteúdos da política”. A diferenciação apontada é importante para o estudo de caso no campo da ciência política, pois se trata de um modelo investigativo. As dimensões apresentadas são interdependentes e auxiliam os atores sociais a identificar um problema, debater o conflito, idealizar soluções e criar políticas públicas para melhorar o cotidiano coletivo.

Dessa forma, primeiramente é destacado o estudo da *politics*, que é a dimensão processual da política, ou seja, são os processos pelos quais os atores sociais se reúnem para discutir a solução para determinados problemas. É comum que esses atores distintos entrem em conflito e formem coalizões.

A *polity* se refere ao ordenamento institucional do sistema político, às disposições jurídicas a que está sujeita e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. Derivado desse conceito de política, tem-se *policy* ou *policies*. Destaca-se, ainda, o *policy network*, que se refere à correlação entre os atores envolvidos na formulação de políticas públicas.

Os grupos sociais que se unem em torno de um objetivo comum (minorias) buscam criar ou bloquear políticas públicas para a promoção de melhorias relacionadas a

áreas específicas. A *policy arena* ou arenas de política são os processos de consenso ou de conflitos entre os atores que participaram da instauração das políticas públicas. Por fim, deve ser mencionado o conceito de *policy cycle* ou ciclo de políticas, que são as fases que os projetos transitam antes de se tornarem políticas públicas concretizadas no seio social.

O ciclo da política pública é integrado pela formatação, implementação e avaliação. Na percepção de Klaus Frey (2006), pode ser observada uma proposta de subdivisão mais sofisticada, que conta com cinco etapas: percepção e definição do problema político; criação de uma agenda de metas; elaboração de programas e decisões; implementação das políticas; por fim, avaliação das políticas e correção das ações. Para Klaus Frey(2006):

A existência de conflitos sociais e, conseqüentemente, a pressão para a solução desses conflitos formará agendas no âmbito dos Estados. A percepção desses conflitos muda de acordo com os gestores públicos e isto fixará a agenda de diferentes formas. Fixadas as agendas, estas farão surtir programas de governo que, por fim, tornar-se-ão políticas públicas, a partir do momento em que forem institucionalizadas. Entretanto, esta institucionalização pressupõe a existência de financiamento para sua implementação. (FREI, 2006, p. 02).

Conforme visto, a implementação de políticas públicas deriva de estudos, da pressão popular para a solução de problemas, da formação da agenda estatal, dentre outros fatores; todavia, sua implementação é condicionada à existência de verbas para prover seu financiamento.

Algumas matérias adentram a agenda estatal pelo clamor social, pela necessidade real do povo ou mesmo pela vontade subjetiva do político em focar sua campanha em algum setor que considera primordial. A exemplo disto temos os governantes que investem mais em grandes obras de mobilidade urbana, outros em benefícios sociais, ressaltando a discricionariedade destas escolhas, a depender do administrador ou da pressão/clamor social.

2.2.2 Da classificação das políticas públicas

Para ser considerada como pública, a política governamental deve contar com a participação de atores da sociedade civil para quem são destinados os benefícios buscados a partir do debate público e da elaboração da política (denominados *stakeholders*). Nesse passo, diversos atores sociais demonstram interesse em participar do ciclo de política pública.

O primeiro grupo de atores destacados são os estatais, ou seja, pessoas diretamente ligadas à administração pública (servidores do Poder Judiciário, integrantes do Poder Legislativo e do Poder Executivo). Tem-se o grupo dos atores privados, que são

pessoas não ligadas diretamente à administração pública (líderes comunitários, religiosos, dirigentes sindicais, imprensa, organizações não governamentais, empresas etc). Em relação à participação dos atores na formação e execução das políticas públicas, Teixeira (2002) destaca que:

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder, é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia. (TEIXEIRA, 2002, p. 02).

A natureza ou grau de intervenção é manifestada nas modalidades estrutural e conjectural ou emergencial. A estrutural tem o objetivo de interferir em áreas como o emprego, a renda, a propriedade etc. A conjectural ou emergencial tem por finalidade amenizar ou reduzir os males de uma situação temporária.

No que pertine à abrangência e aos benefícios, têm-se as características da universalidade (atinge a todos os cidadãos), segmentais (distingue os beneficiários por faixa etária, renda, condição social, gênero etc) e as fragmentadas (destinadas a grupos sociais específicos).

Em relação aos impactos, têm-se as políticas públicas distributivas, redistributivas e regulatórias. Na opinião de Teixeira (2002), pode ser lido, em apertada síntese, o conceito de cada forma de impacto derivado da criação e da implementação das políticas públicas:

- a) distributivas – visam distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo;
- b) redistributivas – visam redistribuir recursos entre os grupos sociais: buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos;
- c) regulatória – visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade; não visariam benefícios imediatos para qualquer grupo. (TEIXEIRA, 2002, p. 03).

As políticas públicas distributivas direcionam vantagens a um determinado grupo da sociedade sem impor custos para outras áreas, portanto essa modalidade apresenta um baixo grau de conflito dos processos políticos. No Brasil, esse tipo de política é observada na execução do projeto “bolsa família” destinado à população economicamente mais fragilizada.

No caso das políticas públicas redistributivas, de forma contrária à distributiva, são orientadas para o conflito. Isso se deve ao fato de que nessa modalidade de política pública uma determinada área da população perderá recursos que serão direcionados a outras

classes sociais, em geral, pessoas economicamente menos favorecidas. Esse tipo de política pública pode ser observado, por exemplo, nas propostas de governo sobre a reforma agrária.

Nas políticas públicas regulatórias, o trabalho é voltado ao cumprimento de ordens e observância a proibições estabelecidas por meio de decretos e portarias. Em geral, esse tipo de política não é direcionado ao conflito, porém é possível que esse tipo de reflexo se torne realidade. Nesse caso, sua implementação poderá beneficiar ou prejudicar determinadas classes ou a toda a população.

2.2.3 Abordagens teóricas sobre as políticas públicas

As abordagens teóricas sobre políticas públicas são pluralizadas, por isso podem ser citadas: o institucionalismo ou neoinstitucionalismo, o grupo de interesses, a teoria das elites, a teoria do racionalismo, a teoria do incrementalismo, a teoria dos jogos e a teoria dos sistemas. (TUDE, 2017).

O institucionalismo ou neoinstitucionalismo tem como principal pressuposto a análise organizacional das instituições para a tomada de decisões políticas. Para essa teoria, a participação dos cidadãos tem apenas caráter secundário. Dessa forma, a formulação das políticas públicas reside na presunção de que as instituições adotam políticas em níveis de dificuldades distintos. (TUDE, 2017).

A teoria do grupo de interesses, nesse caso, os grupos com fins semelhantes se reúnem para reivindicar interesses comuns. Essa teoria compreende a política como uma disputa entre diversos grupos sociais pela influência nas ações do Estado em suas políticas públicas. Assim, essa teoria foi originada da luta desses diferentes atores. (VIANA, 1996).

A teoria das elites é pautada pelo alto poder de influência sobre os processos de formulação e implementação de políticas públicas, situação bem distinta das massas populares que não têm suas expectativas tão bem valoradas. As elites demonstram efetiva capacidade de organização e alto grau de consenso não encontrado nos movimentos de massas populares. (TUDE, 2017).

No caso da teoria do racionalismo, o indivíduo ou os grupos políticos agem de forma racional em busca do melhor custo-benefício. Nessa modalidade, o construtor da política pública tem consciência dos caminhos para atingir a finalidade pretendida. (TUDE, 2017).

O incrementalismo surge como uma posição teórica oposta ao racionalismo. É preciso observar que a tomada de decisões, por vezes, é diretamente influenciada por

processos políticos nos quais determinados grupos se pressionam e se apoiam. Para esses pensadores, as políticas públicas do presente representam a evolução das decisões oriundas dos conflitos de diferentes grupos. (TUDE, 2017).

A teoria dos jogos é muito utilizada no processo de análise das políticas públicas que tem por finalidade o estudo das decisões racionais dos atores políticos. Essa teoria demonstra que, no processo de cooperação *versus* individualização dos interesses, no jogo político não enseja que os diferentes atores encontrem o melhor resultado, isto é, a solução ideal para o problema social que se pretende resolver. (TUDE, 2017).

A teoria dos sistemas preconiza que os diversos aparelhos sociais estão em constante interação e, por isso, não devem ser considerados isoladamente, mas em suas relações de interdependência, mesmo que seus fins sejam distintos. (TUDE, 2017).

2.2.4 As políticas públicas no Brasil

O conhecimento mais amplo sobre políticas públicas exige o estudo prévio de conceitos e teorias gerais. Tradicionalmente, as políticas públicas são entendidas como um conjunto das decisões e ações propostas, geralmente, pelo ente estatal em uma área específica de forma discricionária ou pela combinação de esforços com determinada comunidade ou setores da sociedade civil.

É oportuno esclarecer que o conceito de políticas públicas evoluiu com o tempo. Inicialmente, as políticas públicas serviam somente para impulsionar o sistema político. Isso significa que os problemas sociais emergiam e o sistema político criava soluções para esse tipo de demanda por meio de ações do Estado.

As demandas, em geral, envolvem grupos temáticos como crianças e adolescentes em situação de risco, combate ao analfabetismo na primeira infância, repressão à violência contra a mulher, tolerância na convivência social com as diferenças, investimentos na promoção da segurança pública, enfim, setores considerados vulneráveis ou classes fragilizadas pela sociedade.

Com o passar dos anos, o campo de análise de políticas públicas ganhou complexidade. Desta feita, o estudo da matéria foi pluralizado e passou a compreender a análise do sistema político em si, dos problemas sociais, das soluções criadas e a forma de sua materialização, ou seja, as ações do Estado. Na lição de Teixeira (2002, p. 02), as políticas públicas podem ser compreendidas como: “diretrizes, princípios norteadores de ação do poder

público; regras e procedimentos para as relações poder público e sociedade, mediação entre atores da sociedade e do Estado”.

A sociedade civil tende a se organizar para exigir soluções estatais por meio de mobilizações que pressionam, principalmente a classe política que representa o povo no poder. Esse é o modelo de Estado Democrático, portanto, as ações governamentais devem primar pelo desenvolvimento e exercício da cidadania.

Na realidade, as políticas públicas são processos dinâmicos decorrentes de pressões, mobilizações, alianças, negociações ou coalizões de interesses. A sociedade civil deve ter seus interesses e diversidade respeitados e as melhorias no cotidiano coletivo devem ser pautadas pelo consenso mínimo dos atores que laboram com o fulcro de promover as políticas públicas.

Nesse contexto, pode ser afirmado que o estudo das políticas públicas pode ser motivado por três razões distintas, a saber: científica, profissional e política. A razão científica pressupõe que os doutrinadores voltem suas atenções para a análise, compreensão e explicação dos problemas sociais, de modo a auxiliar a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

As razões profissionais podem ser entendidas como a utilização dos conhecimentos adquiridos para a resolução dos problemas práticos. Nesse contexto, é preciso identificar dois tipos principais de profissionais que podem fazer uso desses dados de forma prática, quais sejam: os gestores públicos e os empresários. Entretanto, as participações de gestores do terceiro setor, pastorais carcerárias e organizações não governamentais não são desprezadas.

Em relação ao gestor público, o conhecimento sobre os reais problemas que afetam o seio coletivo é essencial para o direcionamento de investimento por meio da implementação de políticas públicas. Os empresários, embora não estejam diretamente ligados à criação desse tipo de providência estatal, são afetados por esse tipo de decisão.

2.3 DESENVOLVIMENTO

Hodiernamente, as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado comportam outros atores de modo a compartilhar essa responsabilidade. Dessa forma, podem participar da elaboração de políticas públicas redes de associações, os movimentos sociais, os meios de comunicação, entre outros.

Em termos internacionais, podem ser observadas as políticas públicas desenvolvidas pela União das Nações Unidas (ONU). No entanto, o desenvolvimento das políticas públicas é mais direcionado à resolução do problema identificado do que aos executores das ações.

Entre as formas mais comuns de operacionalizar a materialização de uma política pública, tem-se a criação de uma Lei. Por esse meio, é possível criar programas de transferências de rendas, proteção ambiental, prevenção de doenças, atenção básica à educação e à saúde, prevenção da violência, planejamento familiar, entre outros temas. É possível também o desenvolvimento de campanhas, como a doação de sangue e de alimentos, e a conscientização de pessoas sobre os males sociais, como o uso de drogas lícitas e ilícitas.

A política pública pode ser realizada a partir da criação de instrumentos como: programas, linhas de financiamento, incentivos, fiscalização, obras públicas, leis etc. O que importa é que as políticas públicas sejam organizadas de forma sistemática para orientar ações financiadas por recursos públicos.

2.4 AVALIAÇÃO E FISCALIZAÇÃO

As teorias formuladas sobre políticas públicas foram bem explicadas no texto de Amabile (2012), que destaca a importância da avaliação para observar se foi atingida a finalidade da política pública implementada:

A atuação estatal é tema de estudo passível de análise por várias perspectivas como a filosófica, a jurídica, a sociológica, a econômica, a administrativa e a política. A escolha entre uma e outra proporciona uma visão peculiar e parcial da Administração Pública, ora mais dinâmica, ora mais estática, privilegiando princípios de atuação, estruturas, regras de funcionamento, equilíbrio de forças e processos decisórios, transferência de riquezas e meios de atuação. A sua conjugação normalmente viabiliza uma análise qualitativamente mais rica, permitindo o estudo sobre conteúdos das políticas, seu processo de concepção e, ainda, seus resultados gerados. As políticas públicas influenciam e são influenciadas por valores e ideais que orientam a relação entre Estado e sociedade. [...] o estudo das políticas públicas considera quatro etapas principais: formulação, execução, monitoramento e avaliação. Tal esquematização tem efeito didático, pois permite a visualização desde a inclusão da política pública na agenda governamental até a avaliação de sua real efetividade, consoante a finalidade que se propunha. (AMABILE, 2012, p. 390 -391).

A carência de investimentos em áreas sociais de base, como a educação, a saúde, a segurança e o saneamento básico colaboram para o crescimento da violência. Diante da escassez orçamentária e considerando o alto nível de corrupção que abala nosso país, tão importante quanto implementar as políticas públicas é promover a sua fiscalização.

Na concepção de Carneiro e Menicucci (2011), a criação de políticas públicas deve considerar que:

[...] as propostas alternativas de reforma contemporâneas enfatizam a necessidade de ampliação dos instrumentos democráticos, tanto no sistema político de forma mais geral, quanto no âmbito da gestão pública. Isto se justifica quer pela necessidade de criar sinergias mais fortes entre Estado e sociedade como forma de enfrentar os desafios complexos da atualidade, quer pela necessidade de construir, de forma partilhada entre governo e sociedade, objetivos coletivos e redistributivos. Ao se traduzirem na oferta de serviços que ampliem a capacidade das pessoas, estes objetivos se constituem tanto em meios quanto em fins do desenvolvimento, tal como identificado em teorias do desenvolvimento contemporâneas. (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011, p. 66).

Os interesses sociais devem orientar, flexibilizar, agilizar e tornar mais eficazes as ações que criam instrumentos para solucionar as demandas sociais. O Estado pode fragmentar sua atuação com parcerias privadas, mas sem desatender aos princípios e valores da administração pública. Os recursos públicos devem ser utilizados de forma otimizada e eficaz. A eficácia das políticas públicas deve observar princípios, como a minimização de custos, qualidade dos serviços prestados, alcance de metas, ampliação de atendimento das demandas sociais.

No presente, o Brasil enfrenta uma profunda crise econômica que gera efeitos diretos na criação e manutenção das políticas públicas. Essa situação é bem diferente do que deveria ocorrer, pois o crescimento populacional gera novas demandas e problemas a serem solucionados pelos governos. A redução de investimentos em políticas públicas é bem explicada nas lições de Souza (2006):

As últimas décadas registraram o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. Vários fatores contribuíram para a maior visibilidade desta área. O primeiro foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento. A partir dessas políticas, o desenho e a execução de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais, ganharam maior visibilidade. O segundo fator é que novas visões sobre o papel dos governos substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto. Assim, do ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal implicou a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Esta agenda passou a dominar corações e mentes a partir dos anos 80, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias como os da América Latina. O terceiro fator, mais diretamente relacionado aos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizados, é que, na maioria desses países, em especial os da América Latina, ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. Respostas a este desafio não são fáceis nem claras ou consensuais. Elas dependem de muitos fatores externos e internos. No entanto, o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação,

também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública. (SOUZA, 2006, p. 20).

Por essa razão, a segurança pública é um tema muito caro à promoção de políticas públicas, uma vez que a sociedade clama pela paz durante a convivência coletiva. Na realidade, os cidadãos desejam viver livres de sentimentos, como angústia e insegurança, que os invadem no cotidiano.

2.5 AGENDA MUNDIAL 2030: Organização das Nações Unidas

A Organização das Nações Unidas – ONU desenvolveu um programa para a sustentabilidade dos povos em esfera mundial. Trata-se de “17 objetivos para o desenvolvimento sustentável”, que funciona como uma espécie de parâmetro basilar de importância social das agendas sociais que adequam-se a todos os países, com algumas distinções.

São princípios norteadores para que os administradores contemplem em suas políticas e agendas as dezessete áreas-chaves, entre redução da desigualdade social, clima, natureza, fome e miséria, índices na educação e saúde, energias e recursos renováveis, mudanças climáticas e, em seu objetivo de número 16: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”, contemplando a segurança pública, violência e criminalidade.

A partir desta agenda, os administradores podem editar normas e políticas públicas para contribuir com este objetivo. E, segundo a ONU, tem os seguintes sub-objetivos:

16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionadas em todos os lugares; **16.2** Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças; **16.3** Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos; **16.4** Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado; **16.5** Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas; **16.6** Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis; **16.7** Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis; **16.8** Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global; **16.9** Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento; **16.10** Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais; **16.a** Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência

e o combate ao terrorismo e ao crime; **16.b** Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável (*online, 2015*)

Muito se questiona acerca da agenda política, como determinado assunto é relevante para a sociedade, que políticas públicas devem ter prioridade ou serem implementadas em detrimento de outras. Estas indagações não podem ser respondidas com precisão, eis que dependem subjetivamente de cada administrador. E, em tempos de poucos recursos, tais escolhas são essenciais para o investimento certo em políticas públicas que tenham mais alcance e mais clamor social.

As políticas públicas relacionadas à segurança pública, por exemplo, objeto desta pesquisa, devem ser prioritárias em nossa cidade, que ostenta o vergonhoso *ranking* das cidades mais perigosas do País.

2.6 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENÇÃO AOS EGRESSOS EM PROL DA SEGURANÇA PÚBLICA

A segurança pública é um direito inerente a todos os cidadãos e dever do Estado. Um dos grandes males da população brasileira é a criminalidade, resultante, em muitos casos, de situações de pobreza e privação de todas as ordens enfrentadas pela população economicamente mais fragilizada.

No que toca à segurança pública, tem-se a problemática da violência, por isso, é importante buscar as motivações para essa cultura danosa. Refletindo sobre a violência, Suarez e Bandeira (1999, p. 21) asseveram que sua origem pode ter ligação com o fato de que: “a desigualdade social, a irredutibilidade das diferenças, o exercício abusivo do poder, a pobreza e a miséria jogam um papel explicativo fundamental em uma macroanálise de todo distanciamento da subjetividade do indivíduo e das particularidades culturais”.

Contudo, a segurança não se restringe à atuação estatal. O êxito em relação à segurança guarda íntima ligação com o exercício da cidadania e o acesso aos direitos fundamentais. Portanto, o tema ultrapassa os limites da atuação do Estado para se converter também em uma forma de responsabilidade social coletiva.

As políticas públicas voltadas para a segurança devem ser articuladas com a sociedade, seja no campo da oferta de trabalho ou na inovação cultural de tolerância na convivência com os egressos, livrando-os dos estigmas sociais. No presente, diante da imensa população carcerária, não se pode negar a relação entre a segurança pública e a reincidência criminal.

O retorno à criminalidade, embora reprovável, não é uma opção para todos os egressos, pois existem pessoas que retornam à liberdade, mas não encontram meios lícitos para prover o próprio sustento, são muitas as dificuldades que podem ser elencadas para que os detentos se insiram novamente no mercado de trabalho, podendo ser destacada a instrução necessária dos mesmos para uma alocação, a qualificação profissional e, na maioria das vezes, o preconceito da sociedade de um modo geral.

De modo intrínseco, outro detalhe que interfere no processo de ressocialização é a desconfiança dos empregadores, dos funcionários, das empresas em incorporar em seu espaço, pessoas que cometeram delitos dos mais variados graus. Nesse sentido, muitas empresas têm pouquíssima chance de contratar um ex detento. Por isso mesmo, tantos são os obstáculos para a reinserção no mercado de trabalho e retomada da sua dignidade.

Outro destaque fundamental está em torno da crise que atinge a economia nacional que inseriu aproximadamente 14 (quatorze) milhões de pessoas na condição de desemprego. Desta forma, as empresas, quando em situação de oferta de vagas prima pelos perfis que se adequam de uma ou outra forma aos mais compatíveis, assim, conseguir emprego para um cidadão comum é uma tarefa complicada, para um egresso do sistema carcerário se impõe como um desafio.

Ainda assim, o desemprego se configura como um dos vilões nesse processo de ressocialização. Não pelo fato de que o desemprego estimula o cidadão a cometer delitos, mas no sentido de que a falta de oportunidades de ressocialização e de sua entrada no mercado de trabalho pode provocar a perda de sua identidade e por conseguinte, seu retorno ao mundo do crime.

Resta claro que é lesivo ao egresso o regime de exclusão provocado pelo pensamento social do estigma que ele carrega até a conquista de sua liberdade. Reverter tal estigma requer preparo e planejamento em todas as esferas da vida social, desde o seu retorno a sua moradia até a reconquista da sua dignidade. Para tanto, o encarceramento lesiona o indivíduo esse aspecto de configuração de sua estrutura.

A estadia de qualquer pessoa exposta ao ambiente penitenciário se torna um empecilho no processo de ressocialização. Tendo em vista a questão do desemprego, se torna um obstáculo maior. Como possibilidade de mudança desse cenário a realidade das políticas públicas em face do advento de melhorias para a reconquista de sua integralidade.

Por tal razão, a criação de políticas públicas nessa área deve incentivar a oferta de empregos ou de trabalhos autônomos, de modo a trazer utilidades para o egresso (sobrevivência digna) e para a coletividade (segurança). Já que pensar nesse egresso sem uma

ocupação seria impossível pensar na ressocialização do mesmo. A ressocialização é um processo longo que não cessa com a saída do egresso do sistema carcerário. Aliás, pode ser um fator constitutivo na promoção de um retorno do indivíduo ao mundo do crime.

A ressocialização, em geral, inicialmente incentivada no ambiente carcerário com a oferta de estudo e trabalho profissionalizante, deve ter continuidade fora das prisões. Livrar os egressos do processo social de exclusão é uma máxima a ser considerada pelo Estado. Os egressos, em sua maioria, além da condição de pobreza, enfrentam um olhar de desumanização por grande parte da sociedade. Tal processo é bem explicado por Pimenta e Alves (2010):

Hoje, na medida em que a sociedade contemporânea se afasta dos ideais e referências do Estado de bem-estar social – contexto no qual o controle social era exercido na perspectiva da configuração de um Estado totalizante (MARCUSE, 1967) – emerge um conjunto de novos condicionamentos sociais que tendem a subsumir as formas de controle social em novas formas de sociabilidade (ZALAUAR, 1997). Entre as formas emergentes de sociabilidade, aquelas que se enformam no quadro das ações e relações que se costumou denominar de exclusão social são importantes para análise, seja por sua multidimensionalidade ou pela complexidade causal. De fato, a concepção de exclusão social costuma ser relacionada a um plano de causalidade complexo e multidimensional, diferenciando-se da concepção de pobreza, sobretudo porque aquela é uma condição produzida na emergência do neoliberalismo, caracterizada pela estratégia de sobre determinação constante dos termos que fundam e reproduzem os jogos contemporâneos entre mercado, trabalho, Estados, poder e desejos. Enquanto a pobreza é um desdobramento das relações históricas e estruturais de oposição entre os interesses de classes, portanto, um fenômeno econômico que se configura na questão social derivada das relações capital versus trabalho, a exclusão social se caracteriza por um conjunto de processos que se estabelecem no campo alargado das relações sociais contemporâneas: a precarização do trabalho (ANTUNES, 1994), a desqualificação social (PAUGAM, 1999), a desfiliação social (CASTEL, 1999), a desagregação identitária (BAUMAN, 2005), a desumanização do outro (HONNETH, 1992) e a anulação da alteridade (XIBERRAS, 1993; SUNG, 2002). Tais processos geralmente são responsabilizados pela emergência ou difusão de outros fenômenos: o desemprego estrutural, a população de rua, a fome, a violência, a falta de acesso a bens e serviços, à segurança, à justiça e à cidadania, entre outros. (PIMENTA e ALVES, 2010, p. 22).

Desta feita, a criação de políticas públicas voltadas para os egressos deve considerar as condições econômicas, o nível educacional e a vontade dessas pessoas em se reinserir na sociedade, observando o que determina a legislação e respeitando os costumes bem aceitos na convivência coletiva.

As políticas públicas na área de segurança são classificadas quanto à sua natureza ou grau de intervenção, à abrangência de possíveis benefícios e aos impactos nas relações sociais, devendo ser realizado previamente um estudo do impacto social para se eleger que políticas públicas devem integrar a agenda da administração.

Os cientistas sociais analisam o comportamento dos atores em relação ao crescimento da violência urbana em decorrência da reincidência criminal por parte do egresso em situação de liberdade. Assim, é possível identificar as motivações para a adoção desse tipo de comportamento nocivo ao corpo social, realizar uma leitura política desse processo, permitindo a formulação de possíveis soluções para essa problemática, que tem como objetivo promover a segurança pública para colaborar com o bem-estar social. Nos escritos de Neves (2017):

No modelo de organização capitalista baseado no princípio do Bem-Estar Social, o Estado define, financia e implementa as políticas sociais, centralizando todo o processo de execução das principais ações públicas. No modelo de produção neoliberal há uma reconfiguração do papel do Estado e o mercado passa a ser o regulador e definidor destas políticas, com o consequente descomprometimento do Estado, transferindo tais ações sociais para a sociedade civil. (NEVES, 2017, p. 03).

O desenvolvimento de políticas públicas nessa área não pode considerar apenas fatores institucionais e processuais, visto que a área da segurança pública é grandiosa e exige uma visão global sobre como é possível solucionar os problemas sociais que resultam na criminalidade. A relação entre atores estatais e não estatais, no caso da formulação de políticas públicas, pode ser direcionada a áreas sociais de base. Para este estudo, especificamente, foi escolhida a segurança pública, com destaque para o uso de uma medida cautelar diversa da prisão: tornozeleira eletrônica.

Em relação à população carcerária, tem-se que os egressos são os protagonistas na elaboração e implementação de diretrizes voltadas a tornar eficaz a ressocialização. Os cientistas políticos desenvolvem dinâmicas metodológicas com a feitura de projetos, como o Programa Cidadania nos presídios, que atua com o apoio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na forma que segue transcrita:

O sistema carcerário também tem recebido atenção do CNJ, culminando no Programa Cidadania nos Presídios, lançado neste ano, com o objetivo de desenvolver uma nova dinâmica e metodologia para o sistema de execução e fiscalização das penas, revendo o funcionamento das varas de execução penal e a superlotação dos presídios. O programa nasceu com a meta de aperfeiçoar o trabalho dos Mutirões Carcerários, iniciados em 2008, e também pretende fiscalizar as condições físicas dos presídios e acompanhar a saída do preso do sistema penitenciário, a fim de garantir a esses cidadãos a inclusão social e o acesso ao mercado de trabalho. Só no primeiro ano de funcionamento, que se estendeu até 2014, os mutirões carcerários feitos pelo CNJ libertaram 21 mil pessoas que estavam detidas ilegalmente em presídios, cadeias públicas e delegacias. Ainda nesse campo, o Conselho firmou acordos com o Poder Executivo e entidades civis para combater a cultura do encarceramento, concretizando medidas como o projeto Audiência de Custódia. A iniciativa consiste na apresentação do preso em flagrante a um juiz no prazo de 24 horas, para que seja analisada a necessidade da prisão e a possibilidade de imposição de medidas alternativas ao cárcere. O Brasil tem, hoje, uma população

carcerária que ultrapassa os 600 mil presos, sendo 42% deles provisórios, ou seja, que ainda não foram julgados. Lançado experimentalmente em São Paulo, em fevereiro de 2015, o programa já reduziu em 45% o número de prisões provisórias no estado desde então. No Espírito Santo, o índice chega a 60%. Até o final do mês de agosto, o projeto será implantado em mais 15 capitais (PR, RS, SC, MG, RJ, BA, MA, PE, PB, CE, PI, AM, TO, MT e DF). O Programa Cidadania nos Presídios também engloba outra experiência do CNJ que é o projeto Começar de Novo, direcionado para a promoção de ações de ressocialização de presos e egressos do sistema carcerário. O intuito do Começar de Novo é reduzir as taxas de reincidência criminal por meio das oportunidades de trabalho. Contando com apoio dos tribunais, entidades civis e empresas, foram 9.970 oportunidades de trabalho preenchidas desde 2010.

Conforme previsão expressa do artigo 26 da Lei de Execução Penal, considera-se egresso¹: o liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a contar da saída do estabelecimento; o liberado condicional, durante o período de prova. Entretanto, como o processo de ressocialização é cada vez mais complexo e exige que este indivíduo possa se reintegrar socialmente, tal período não pode ser considerado exato, objetivo, pela doutrina.

Ante o exposto, a seção a seguir tem o objetivo de analisar a formatação, a implementação e avaliação das políticas públicas desenvolvidas no Estado do Ceará em relação à reinserção social dos egressos no intuito de evitar a reincidência criminal e, por consequência, reduzir a violência social, através especialmente do projeto “Ceará Pacífico²”, de autoria do governo do estado em parceria com o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, o Ministério Público e a Assembleia Legislativa.

Veremos, pois, que o citado projeto engloba diversas políticas públicas que têm o condão de reduzir a violência e a criminalidade, assim como promover a reinserção do egresso à sociedade, evitando a reincidência criminal. Trata-se de um conjunto de atuação em vários aspectos da vida social que visa melhorar as condições de vida, relacionados à saúde, educação, cidadania, trabalho, capacitação e lazer.

Como medidas norteadoras tem-se o aumento do efetivo de agentes penitenciários e policiais militares, interiorização da segurança, assim como investimentos em condições adequadas de trabalho aos profissionais (aquisição de viaturas, material e investimento no departamento de inteligência para a prevenção de crimes), criação de unidades prisionais e cadeias públicas – assim como suas reformas, reformulação do projeto “Ronda do Quarteirão”

¹ Considera-se egresso, pois, aquele que adentrou o sistema carcerário e, quando de sua saída, ainda não foi recolocado no mercado de trabalho, reinserido em sua família e sociedade em geral, é a condição de um período de “transição” do ex-presidiário.

² O programa do governo do Ceará intitulado “Pacto por um Ceará Pacífico” tem o objetivo de construir uma cultura de paz em todo o território estadual, a partir de políticas públicas interinstitucionais de prevenção social e segurança pública. O Pacto promoveu ações como as “Audiências de Custódia” e a criação das “Unidades Integradas de Segurança” (Unisegs).

– polícia comunitária e a criação da central de monitoramento de presos através do tornoelamento eletrônico e central de apoio ao egresso são medidas previstas a serem implementadas pelo citado programa, que tem como objetivo maior a criação de uma cultura de paz social às futuras gerações.

Dentro das ações no âmbito da Secretaria da Justiça e Cidadania, destaca-se o Projeto de “Audiências de Custódia”, que, ainda que não tenha a pretensão de resolver o problema da superlotação dos presídios, reduziu em aproximadamente 40% o encaminhamento de presos para as unidades prisionais, diminuindo a superlotação. A finalidade das audiências de custódia reside na redução do encarceramento de pessoas, para que possam responder em liberdade.

Outra medida criada foi o Projeto “Tempo de Justiça”, que pretende acabar com a sensação de impunidade para os crimes cometidos, diminuindo o tempo entre a abertura de um inquérito e o julgamento do processo, garantindo ao réu uma prestação jurisdicional célere, com uma duração razoável do processo.

3 DA VINGANÇA AO MONITORAMENTO ELETRÔNICO

Na presente seção, será abordada a evolução das penas: desde a vingança privada até o monitoramento eletrônico, tratado pela doutrina como "prisão virtual". A sociedade evolui e a forma do cumprimento das penas também deve segui-la. Nosso avanço tecnológico deve repercutir no aprimoramento da penalidade, uma vez que a pena tem como objetivos a punição e a ressocialização. Hodiernamente, "Pena" é a sanção do Estado, valendo-se do devido processo legal, cuja finalidade é a repressão ao crime perpetrado e a prevenção a novos delitos, objetivando reeducar o delinquente, retirá-lo do convívio social enquanto for necessário, bem como reafirmar os valores protegidos pelo direito penal e intimidar a sociedade para que o crime seja evitado. (NUCCI, 2011, p. 401). Logo, temos o caráter punitivo e o retributivo.

3.1 SEGURANÇA PÚBLICA

A segurança pública é tema que gera grande incidência de políticas públicas em vigência no país. Temos um índice de criminalidade relevante e que ainda está em crescimento, fomentado pela desigualdade social que vivenciamos no Brasil. O presente capítulo abordará a origem das penas, sua finalidade, fases da vingança e o surgimento da necessidade de criação dos sistemas prisionais, traçando-se uma escala cronológica dos movimentos históricos que propiciaram a evolução da pena e da prisão. Serão também alvo de comentários o momento de cumprimento de pena atual e a utilização do monitoramento eletrônico no Brasil, com suas bases legais nacionais e estaduais.

A segurança pública tem previsão constitucional e é um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, conforme artigo 144 da nossa Carta Magna e é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

O discurso social acerca do tema é bastante polemizado e pautado em sensacionalismos. Nosso país está entre os mais violentos do mundo e a segurança pública torna-se alvo de promessas políticas e investimentos ínfimos em políticas públicas.

Neste contexto, doutrinadores e a sociedade em geral instigam ideais acerca da necessidade de mais repressão, com penas mais rígidas, leis mais severas, criação de mais penitenciárias e redução da maioria penal. Medidas estas que, segundo Muraro (2017) são simplistas e apesar de serem medidas para uma cultura de paz, paradoxalmente produzem efeitos de guerra. Neste sentido, segundo o autor: “é necessário pensarmos na segurança

pública não apenas vinculada à prevenção do crime ou ao controle de suas consequências; é necessário pensarmos a segurança pública como parte de um amplo programa de proteção dos direitos individuais e sociais, que garantiriam a redução das desigualdades, não só econômicas, mas também culturais, com a superação de preconceitos da mentalidade repressiva que domina o senso comum (2017, p. 247).

Na verdade, o que se tem é uma ampliação das causas da fragilidade da nossa segurança pública, uma vez que tais fatores influenciam diretamente na criminalidade, marginalização dos indivíduos e na desigualdade social, em suma, é uma via de mão dupla, onde causas e consequências se alternam para gerar o cenário atual da segurança pública brasileira.

A carência do acesso aos direitos fundamentais do indivíduo como saúde, educação, moradia e alimentação é fator preponderante para o aumento da criminalidade e, em consequência um ciclo que alterna causas e efeitos.

3.2 DA EVOLUÇÃO DAS PENAS

A origem das penas é tão antiga quanto a história da humanidade. A princípio a prisão era destinada a animais, porém não havia a distinção entre racionais e irracionais, homens eram amarrados pelas mãos, pelos pés e com tratamento equiparado aos animais.

As penas surgiram no intuito de melhorar o convívio social, e para isso foi necessário que grupos de homens adotassem certas normas disciplinadoras. As leis são condições sob as quais homens independentes e isolados se uniram em sociedade, cansados de viver em contínuo estado de guerra e de gozar de uma liberdade inútil pela incerteza de sua conservação.

Alguns historiadores acreditam que as penas tinham um caráter sacral, ou seja, acontecimentos que os povos primitivos não podiam explicar como os fenômenos da natureza, eles conferiam-nas a seres sobrenaturais, que castigavam o restante do grupo. Esses seres eram chamados de *totens* e a violação dessas obrigações gerava ao grupo graves castigos. De acordo com Mirabete (2006):

As violações das regras totêmicas ou a desobediência ao tabu acarretavam aos infratores os castigos ditados pelo encarregado do culto, que também era chefe do grupo, e tinham um caráter coletivo (MIRABETE, 2006, p. 243).

As pessoas que infringiam alguma regra nas antigas civilizações poderiam ser punidas até com a pena de morte, e a repressão alcançava não só o patrimônio, como também os descendentes do infrator.

Doutrinariamente, a pena passou por diversas fases, a começar pela vingança privada, denominada “a lei do mais forte”. Este tipo de pena poderia atingir não somente o infrator, mas também sua família e estava a cargo do ofendido: ele poderia escravizar, lesionar ou até mesmo matar o infrator sem dar satisfações aos demais e da forma que achasse conveniente.

A vingança privada passa pelo famigerado Código de Hamurabi, vigente por volta do ano de 1700 a.C., no qual imperava a Lei de Talião: “olho por olho, e dente por dente”. Oportuno se torna dizer que esse tipo de vingança é retratado pela sociologia e não se configura como uma instituição jurídica.

Sabemos que o cerceamento de liberdade foi considerado um avanço, pois no primeiro momento aparentava ser uma alternativa menos cruel do que os castigos corporais utilizados em outrora, como por exemplo: roda, forca, fogueira, esquartejamento, entre outros. Esses modelos de punições se fizeram presentes em leis de muitas nações, a exemplo da Índia (Código de Manú), China (Livro das Cinco Penas), Pérsia (Avesta), Israel (Pentateuco) e Egito (Cinco Tiros).

A vingança pública adveio após a organização política do Estado. Houve a dissociação entre os poderes estatais e religiosos, conseqüentemente a pena perdeu sua característica sacra e passou a ser uma expressão do poder de controle estatal.

É possível notar que iniciou o que se entende na atualidade por *jus puniendi estatal*. A determinação e aplicação das penas eram de competência do monarca, divindade que representava a figura de Deus na terra. Notadamente, a pena mais comum era a condenação à morte, mesmo que a motivação para sua imposição ostentasse torpeza; também era corriqueira a imposição de penas de mutilação e confisco dos bens dos condenados. Embora os cidadãos ainda vivessem com grande temor pela ausência de segurança jurídica, existiu um considerável avanço em relação às sanções. A partir de então, somente o Estado passou a ser detentor da competência para a imposição e aplicação das penas, fator que se perpetua até a modernidade.

Para Michel Foucault, o suplício consistia na aplicação de castigos físicos de intenso sofrimento. Neste período, a sanção imposta pelo Estado tinha como finalidade fazer valer o seu *jus puniendi* quando houvesse a ocorrência da prática de um ilícito, típico e culpável. A finalidade do suplício não era retribuir ao condenado o mal cometido ao corpo

social, mas conservar e intensificar a força soberana de dominação exercida pelo Estado sob os súditos através do medo. Nas lições de Ferreira (1989, p. 1070) a pena deve ser compreendida como sendo: “[...] a punição imposta ao contraventor ou delinquente, em processo judicial de instrução contraditória, em decorrência de crime ou contravenção que tenha cometido com o fim de exemplá-lo e evitar a prática de novas infrações”. Conforme Foucault (2014):

De modo geral, as práticas punitivas se tornaram públicas. Não tocar mais no corpo ou o mínimo possível, e para atingir nele algo que não é o corpo propriamente. [...] O sofrimento físico, a dor do corpo não são mais os elementos constitutivos da pena. O castigo passou de uma arte das sensações insuportáveis a uma economia dos direitos suspensos. [...] Um exército inteiro de técnicos veio substituir o carrasco, anatomista imediato do sofrimento: os guardas, os médicos, os capelães, os psiquiatras, os psicólogos os educadores. (FOUCAULT,2014)

Prossegue narrando a forma cruel com que eram apenados os condenados:

[...] arrebentar um condenado sobre a roda, depois açoitá-lo até a perda dos sentidos, em seguida suspendê-lo com correntes, antes de deixá-lo morrer lentamente de fome. Não mais suplícios em que o condenado era arrastado sobre uma grade (para evitar que a cabeça arrebeantasse sobre o pavimento), seu ventre aberto, as entranhas arrancadas às pressas, para que ele tivesse tempo de as ver com seus próprios olhos ser lançadas ao fogo; em que era decapitado enfim e seu corpo dividido em postas.

A sociedade do século XVII ou “século das trevas” convivia em estado constante de tensão e medo pela ausência de segurança jurídica e dos excessos do poder de punir do Estado. As leis não eram positivadas e tal fator contribuía para inviabilização da justiça. Diante de tanta crueldade, a sociedade manifestou-se e iniciou um pleito pela humanização das penas.

A partir da Declaração dos Direitos Humanos apresentada ao mundo durante a Revolução Francesa, a restrição da liberdade tornou-se uma alternativa apta a substituir a aplicação do suplício e das penas de morte. Foucault demonstrou que o corpo social é o objeto e o alvo do poder. É preciso trabalhar e controlar o corpo social para que este se torne dócil e útil à convivência pacífica. Para tanto, o infrator deve adentrar em uma maquinaria estatal a fim de ter seu corpo desconstituído e recomposto com disciplina. Tal máquina é o que se entende por prisão. Para Foucault (2014):

Desaparece, destarte, em princípios do século XIX, o grande espetáculo da punição física: o corpo supliciado é escamoteado; exclui-se do castigo a encenação da dor. Penetramos na época da sobriedade punitiva. Podemos considerar o desaparecimento dos suplícios como um objetivo mais ou menos alcançado, no período compreendido entre 1830 e 1848. (FOUCAULT,2014)

Humanizadas as penas, garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa, a pena restritiva de liberdade foi considerada um avanço social que culminou, com o que vemos atualmente, com um novo suplício, com o atual sistema carcerário que atormenta corpo e alma dos presidiários e os submete a viver em um submundo.

Atualmente, as penas subdividem-se em privativas de liberdade ou restritivas de direitos. Sempre considerando o crime cometido e características subjetivas do réu. No caso das privativas de liberdade, são divididas em regimes prisionais: fechado, semiaberto e aberto. E, devemos considerar os presos provisórios (que não foram julgados ou cuja sentença não transitou em julgado) e os presos definitivos (que cumprem condenação irrecorrível).

No caso das penas privativas de liberdade, o preso permanece em uma unidade carcerária que, sabe-se ser superlotada, sem condições ao convívio humano harmônico, degradante e não-ressocializante. Já o regime semiaberto é cumprido em colônia agrícola ou estabelecimento equiparado, enquanto o regime aberto deve ser cumprido em casas de albergado e, na falta de um dos últimos, na residência do apenado.

3.3 SISTEMA CARCERÁRIO

O nosso sistema carcerário atual é um local insabubre, que forma indivíduos mais voltados ao crime e danifica sua personalidade. Infelizmente em nosso país, não podemos dizer que a pena tem um caráter retributivo à sociedade, uma vez que são enjaulados, não existem políticas públicas que possam ser eficazes, em face da superlotação e do atual tratamento dado ao preso.

Percebe-se que a criminalidade aumenta e o número de casas de custódia também, numa tentativa de abrigar tantas pessoas que são presas pelos mais diversos motivos. Quase nada se tem feito para amenizar estas condições e, devemos sim, tentar regenerar estas pessoas, sob pena de retornarem à sociedade sem condições de convívio com seus pares.

A onda de desemprego que vem assolando o país, perpassada pela grande desigualdade social, chegando a atingir um número de quase 13 milhões de desempregados, transborda, enquanto resultado, em várias produções, devendo ser destacado o aumento da criminalidade, porquanto tema indireto deste trabalho. O referido panorama de desemprego e consequente procura por trabalhos informais ascende a vulnerabilidade de pessoas a ingressarem no tráfico, bem como em outros descumprimentos legais, como assaltos, roubos, sequestros, assassinatos, estupros, justamente por se tornarem presas fáceis ao aliciamento.

É notório que quanto mais esse quadro de violência se instala na realidade do país, mais impotente se sente o Estado que acaba tendo de intervir, também de forma violenta ao adotar medidas nem sempre tão ponderadas, desencadeando assim um círculo vicioso, onde aqueles que devem responder pelos seus crimes acabam por tornarem-se parte dele, não havendo qualquer reabilitação ou ressocialização do mesmo.

O cenário em que se encontra o Brasil segundo o Instituto de pesquisa econômico aplicada (IPEA), de 2017, aponta que em três semanas são assassinadas mais pessoas no Brasil do que o total de ataques terroristas em todo o mundo, contando apenas os primeiros meses do ano, nesse sentido o desemprego resultante de altos impostos, da crise econômica, da baixa qualificação do trabalhador e o advento da tecnologia são as principais causas desta realidade do trabalho.

É cediço que tais dados são cada vez mais assustadores, fazendo com que as autoridades públicas busquem, de alguma forma, encontrar respostas mais plausíveis de erradicação e combate à criminalidade. Deste modo, não se trata apenas de uma melhora no aparato jurídico, no sentido de haver uma interdisciplinaridade tanto da justiça, quanto dos aspectos econômicos que norteiam a vida em sociedade. Logo, constata-se que a criminalidade caminha no mesmo diapasão do desemprego. A vulnerabilidade do status social interfere diretamente na proporção da violência.

Sabendo desta dificuldade estrutural de melhoria de condições das instalações físicas das prisões, a doutrina reflete sobre medidas alternativas à prisão. Sabe-se que os presos não são categorizados e, acabam convivendo com os mais variados tipos de delinquentes. A legislação prevê uma triagem pelo tipo de delito e também pelas condições individuais de cada preso, o que não ocorre. Desta forma, os réus primários e que cometeram delitos de pequena ofensividade, tais como um delito de furto sem violência à pessoa, receptação, estelionato, teriam que ter uma espécie de cumprimento de pena diferenciados.

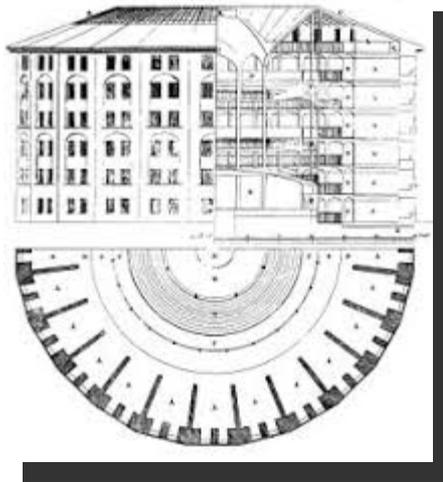
A cadeia é uma instituição que reproduz o sistema social, onde a disciplina e o poder estão totalmente controlados. Um indivíduo que adentra no sistema carcerário está sujeito a novas regras de convívio social: com horários e tarefas determinados e com uma hierarquia formal e informal.

A adaptação é traumática e tem impactos profundos em sua personalidade. Hodiernamente este trauma é potencializado pela falta de estrutura e superlotação. A penitenciária tem como funções controlar, punir, disciplinar e preparar para o retorno, ou seja, para a reinserção do indivíduo ao retorno à sociedade, entretanto, devido à falência atual que presenciamos, somente é possível a punição, fato este que presenciamos pelos casos

estudados e pelo mínimo investimentos em políticas públicas relacionadas, em prol destes indivíduos.

A evolução das prisões parte do sistema denominado "Panóptico", que foi um dos primeiros modelos de prisão divulgados, no ano de 1787, que era composto de uma central de vigilância da qual partem corredores com as celas:

Figura 1 – Primeiros modelos de prisão



Fonte: FOUCAULT, 1987.

A visibilidade de todos os presos favorecia o exercício do poder, mas os presos não visualizavam se havia alguém na torre de vigilância, o que para Foucault: “o panóptico funcionava como um “laboratório de poder”, pois era entendido como um modelo generalizável para a compreensão das relações do poder com a vida cotidiana. Em outras palavras, era uma tecnologia política com diversos usos”.

Este modelo de prisão valoriza a fiscalização e o monitoramento constantes, nos moldes do nosso sistema penitenciário atual, que usa a tecnologia para realizar esta vigilância: através de câmeras instaladas nas unidades prisionais, onde são vistos em tempo real. Tal forma de vigilância também era aplicada às escolas, manicômios e fábricas, onde o poder era materializado através de uma torre central, com possibilidade de vigilância direta – concretização da hierarquia e do poder.

No século 19, os Estados Unidos adotaram um sistema carcerário baseado no isolamento e leitura da bíblia, onde os detentos eram presos em celas individuais e somente saíam quando cumprissem integralmente suas penas ou morressem. Este sistema de confinamento permitia a reflexão do condenado, entretanto não se mostrou produtivo, uma vez que eram muito ociosos e gerou diversos suicídios e problemas mentais.

Um sistema conhecido como “Nova Iorque” foi utilizado no mesmo século, mas de forma diversa daquele que determinava a meditação dos presos, este priorizava o trabalho árduo durante o dia e a proibição de interação entre os condenados. Havia o confinamento noturno. Óbvio, pois, que o segundo sistema foi mais eficaz, pois até os dias atuais, o trabalho é um pilar essencial para a ressocialização do preso e deve ser estimulado, pois, intermuros, como política pública.

Neste sistema, o trabalho era obrigatório durante o dia e o confinamento para reflexão à noite. Atualmente não se pode falar em obrigatoriedade do trabalho no sistema carcerário, entretanto, deve ser estimulado através de ações como a previsão legal da remição de pena e como fator ressocializador do egresso.

Um sistema progressivo, adotado por países como a Alemanha, Holanda e França previu, já no final do século 19, uma combinação entre os dois últimos sistemas prisionais: o preso iniciava com uma fase de isolamento e depois migrava para uma fase de trabalho diurno com o isolamento noturno e, ao final, era concedido um trabalho fora do presídio com vigilância reduzida.

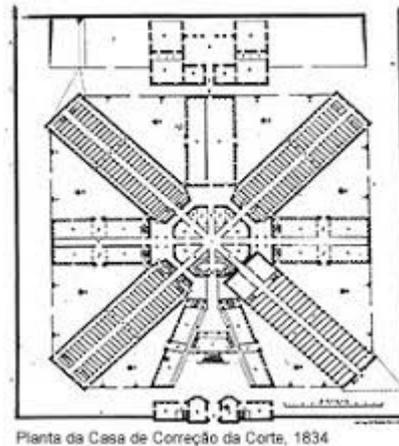
Tal modelo inspirou nosso atual sistema de progressão de penas, previsto na Lei de Execução Penal, onde o apenado inicia o cumprimento de sua pena em regime fechado, após migra ao regime semiaberto e, por fim, ao regime aberto, cada um com suas regras, mas tendo como fundamento básico uma progressão de vigilância e deveres do preso e concessão de maior liberdade para sua reinserção social progressiva.

No Brasil, as primeiras prisões eram locais, como cadeias públicas ou postos policiais, onde os infratores eram escravizados e obrigados a trabalhar até a execução de sua pena, que era pública: açoites e castigos corporais em praças públicas – na forma do suplício, do qual trata Michel Foucault logo em seguida.

Segundo Foucault (2014), em seu livro *Vigiar e Punir*, “uma pena, para ser considerada um suplício, deve obedecer a três critérios principais: em primeiro lugar, produzir uma certa quantidade de sofrimento que se possa, se não medir exatamente, ao menos, apreciar, comparar e hierarquizar; [...] o suplício faz parte de um ritual. É um elemento na liturgia punitiva, e que obedece a duas exigências, em relação à vítima, ele deve ser marcante: destina-se a [...] tornar infame aquele que é a vítima. [...] e pelo lado da justiça que o impõe, o suplício deve ser ostentoso, deve ser constatado por todos, um pouco como seu triunfo.

No final do século XIX, o Brasil também se adequou à privação de liberdade, assim como na Europa e nos Estados Unidos. A primeira “casa de correição” no Brasil foi construída em 1850, no Rio de Janeiro e foi destinada à pena de prisão com trabalho:

Figura 2 – Planta da Casa de Correção da corte



Fonte: FOUCAULT, 1987.

Modelo inspirado no panóptico, com uma torre de vigilância central. No Brasil não foi adotado o sistema de isolamento total, pelo seu alto custo para o Estado.

O código do Império, de 1830, foi um diploma que aboliu as formas cruéis de punição, estabelecendo as penas privativas de liberdade ao invés dos castigos de outrora. A Constituição de 1824 previa, como um dos direitos civis do indivíduo, em seu artigo 179, XIX, que “Desde já ficam abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente, e todas as mais penas cruéis”.

O Código Penal, de 1890, aboliu a pena de morte e regulou benefícios previstos na atualidade, como o livramento condicional e a suspensão condicional do processo.

Somente no ano de 1940 foi elaborado o Código Penal, que é considerado como progressista, classificando a pena privativa de liberdade em reclusão e detenção, bem como a Lei das Contravenções Penais, diploma este vigente até os dias atuais, com algumas modificações.

Segundo Machado (2014), os maiores problemas do sistema penitenciário atual são:

- a) Superlotação carcerária; b) Elevado índice de reincidência; c) Ociosidade ou inatividade forçada; d) Condições de vida precárias; e) Higiene dos presos precária; f) Grande consumo de drogas; g) Negação de acesso à assistência jurídica e de atendimento médico, dentário e psicológico aos reclusos; h) Ambiente propício à violência física e sexual; i) Efeitos sociológicos e psicológicos negativos produzidos pela prisão (MACHADO,2014).

Importa salientar que os problemas, acima elencados, advém de uma realidade em que o sistema carcerário brasileiro se caracteriza como um dilema a ser resolvido, um desafio a ser enfrentado pelos órgãos competentes. Os instrumentos do sistema carcerário ainda continuam precários e com isso não se tornam meios de ressocialização do preso.

Notório será, pois, que ao adentrar no sistema carcerário, o indivíduo já está fragilizado pelos motivos que o levaram a cometer um delito e, ao sair corrompido pelos demais, assim como pela falta de humanidade nas prisões, carrega consigo danos maiores que irão refletir socialmente. Em mais de 70% dos casos, voltam a delinquir, pois seu comportamento não é mais adequado para o convívio harmônico em sociedade. Ademais, o sistema carcerário não prepara o egresso para o seu retorno, o que culmina com o alto índice de reincidência. Nos ensina Mirabete (2008) que:

A falência de nosso sistema carcerário tem sido apontada, acertadamente, como uma das maiores mazelas do modelo repressivo brasileiro, que, hipocritamente, envia condenados para penitenciárias, com a apregoada finalidade de reabilitá-lo ao convívio social, mas já sabendo que, ao retornar à sociedade, esse indivíduo estará mais despreparado, desambientado, insensível e, provavelmente, com maior desenvoltura para a prática de outros crimes, até mais violentos em relação ao que o conduziu ao cárcere (MIRABETE, 2008, p. 89).

Com a evolução social, houve a necessidade de criação de medidas alternativas à prisão, pois, como vimos, o sistema carcerário brasileiro está em decadência e em vias de falência. Nos ensina Cezar Roberto Bitencourt (2002) acerca desta necessidade de se implantar novas alternativas à pena de prisão:

Embora se aceite a pena privativa de liberdade como um marco na humanização da sanção criminal, em seu tempo, a verdade é que fracassou em seus objetivos declarados. A reformulação do sistema surge como uma necessidade inadiável e teve seu início com a luta de Von Liszt contra as penas curtas privativas de liberdade e a proposta de substituição por recursos mais adequados. Nas alternativas inovadoras da estrutura clássica da privação de liberdade há um variado repertório de medidas, sendo que algumas representam somente um novo método de execução da pena de prisão, mas outras constituem verdadeiros substitutivos. A exigência, sem embargo, de novas soluções não abre mão da aptidão em exercer as funções que lhes são atribuídas, mas sem o caráter injusto da sanção substituída (BITENCOURT, 2002, p. 442).

É certo que a pena privativa de liberdade foi uma evolução para os antigos castigos corporais, entretanto temos que continuar aperfeiçoando os modelos de aplicação de penas na sociedade atual, especificamente investindo em medidas alternativas à prisão corporal, a exemplo do monitoramento eletrônico de presos, objeto da presente pesquisa.

3.4 LEGISLAÇÃO APLICADA

Inicialmente o monitoramento eletrônico teria três principais justificativas: a redução dos custos, a diminuição da população carcerária e a redução da reincidência

criminal. Com a necessidade de mudanças do nosso sistema prisional atual, que não ressocializa e que está em decadência, devemos pensar em meios alternativos à prisão.

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal iniciaram o debate acerca da introdução do sistema de vigilância eletrônica na sociedade brasileira no ano de 2007, quando alguns projetos foram apresentados. Embora o sistema já tenha se instalado em alguns países, a inovação começa a ser debatida em âmbito nacional e somente no ano de 2010 tem aplicação no nosso país, materializado através da Lei 12.258 de 15 de junho. Conforme projeto de lei de autoria do senador Magno Malta (2007):

A prisão deixou de ser o controle perfeito. É ultrapassado porque ainda é estabelecido em espaço rígido. O limite territorial determinado pelo cárcere não é mais um aspecto positivo do controle penal, mas um inconveniente, haja vista que é insustentável para o Estado manter aprisionadas as inúmeras pessoas condenadas. O controle eletrônico surge para superar as limitações das penitenciárias, podendo ser universalizado. (...) É preciso que criemos sistemas que não tenham os inconvenientes do cárcere, tais como a impossibilidade de expansão rápida e custo muito elevado. (...) Dessa forma, conclamamos os ilustres pares à aprovação deste projeto, que, se aprovado, permitirá a redução de custos financeiros para com os estabelecimentos penitenciários, a diminuição da lotação das prisões e a maior celeridade na ressocialização do apenado. (BRASIL,2007)

Segundo o citado senador, em defesa de seu projeto de lei em 2007 asseverou que “o controle monitorado de presos pode substituir eficientemente a prisão. A pulseira ou chip, dizem os seus defensores, não afetaria a integridade física do preso e permitiria o seu convívio social. É considerado um avanço tecnológico de controle penal”.

A Lei n.º 12.258, de 15 de junho de 2010, regulamentou o uso do monitoramento eletrônico no Brasil. A *novatio legis* alterou a Lei de Execução Penal (LEP) para inserir em seu contexto a possibilidade de uso de equipamento de vigilância indireta em casos específicos. Inicialmente, a utilização de tornozeleiras e pulseiras eletrônicas ficaram restritas apenas a saídas temporárias para os encarcerados em cumprimento de pena em regime semiaberto e para os que cumprem prisão domiciliar, sendo vetadas pelo presidente da república as demais hipóteses previstas na redação original do art. 146-B, senão vejamos sua redação: “Art. 146-B. O juiz poderá definir a fiscalização por meio da monitoração eletrônica quando: II - autorizar a saída temporária no regime semiaberto; IV - determinar a prisão domiciliar...”

Empós, editada a Lei 12.403/2010, que altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. Tal norma

ampliou o uso do monitoramento eletrônico aos presos provisórios, incluindo-o no rol de medidas cautelares diversas da prisão.

Verificadas as condições pessoais, somado à superlotação dos presídios, o magistrado pode determinar uma medida cautelar, que pode ser uma monitoração eletrônica, atualmente prevista em nosso Código de Processo Penal, em seu artigo 319. Tal medida pode ser imposta isoladamente ou combinada com os demais incisos, a considerar o caso concreto, o delito e o indivíduo. São medidas cautelares:

Art. 319. São medidas cautelares diversas da prisão: I - comparecimento periódico em juízo, no prazo e nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar atividades; II - proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações; III - proibição de manter contato com pessoa determinada quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado dela permanecer distante; IV - proibição de ausentar-se da Comarca quando a permanência seja conveniente ou necessária para a investigação ou instrução; V - recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga quando o investigado ou acusado tenha residência e trabalho fixos; VI - suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais; VII - internação provisória do acusado nas hipóteses de crimes praticados com violência ou grave ameaça, quando os peritos concluírem ser inimputável ou semi-imputável (art. 26 do Código Penal) e houver risco de reiteração; VIII - fiança, nas infrações que a admitem, para assegurar o comparecimento a atos do processo, evitar a obstrução do seu andamento ou em caso de resistência injustificada à ordem judicial; **IX - monitoração eletrônica. (Incluído pela Lei nº 12.403, de 2011) (grifo nosso).**

Logo, atualmente, o preso pode ter sua prisão corporal substituída por uma medida cautelar, que pode ser cumulativa com a fiscalização eletrônica, reduzindo inicialmente a população carcerária e concedendo esta medida alternativa à prisão aos indivíduos primários, que tenham residência fixa, bons antecedentes criminais ou aqueles que praticaram delitos de menor potencial ofensivo.

Esta análise é feita inicialmente na audiência de custódia, que é uma primeira análise realizada pelo Poder Judiciário acerca da possibilidade de concessão de sua liberdade com ou sem as medidas cautelares elencadas no citado artigo 319, do Código de Processo Penal, ou decretar sua prisão preventiva, mantendo-o no cárcere. Cabe ressaltar que a audiência de custódia foi normatizada pelo Conselho Nacional de Justiça e é realizada em território nacional.

Desta forma, com a existência da legislação aplicada ao monitoramento eletrônico, o Ministério da Justiça juntamente com os estados iniciaram estudos para implementar o normatizado, que teve impactos diretos quando da implantação da audiência de

custódia, uma vez que, experimentalmente, tal medida somente era utilizada em sede de execuções penais e, com a implantação da audiência de custódia iniciou-se seu uso para os presos provisórios.

3.5 MONITORAMENTO ELETRÔNICO

Sobre o monitoramento eletrônico, apesar de recente no Brasil, possui suas raízes na justiça norte americana na década de 1960 e foi se expandindo para o mundo inteiro. Mas, como surgiu o monitoramento eletrônico de pessoas?

Em 1964, na Universidade de Harvard, nos Estados Unidos, Ralph e Robert Schwitzgebel, irmãos, desenvolveram um protótipo para monitoramento e vigilância de pessoas. Logo após, um magistrado americano em 1977 – Jack Love -, atuando em Novo México e inspirado em uma estória em quadrinhos do “homem-aranha”, onde o vilão acompanha a localização do herói através de um radar.

Em parceria com um técnico em eletrônica, conseguem desenvolver um modelo de pulseira com a capacidade de monitorar a localização de um indivíduo, que denominaram “Gosslink”. Realizaram testes no próprio magistrado e, em 1983 determina, mediante decisão judicial, a implantação em um preso.

O monitoramento eletrônico teria três principais finalidades, que sejam: o controle de um indivíduo em determinado local ou raio geográfico, restrição de sua locomoção, para que não frequente determinados locais, até mesmo não de aproxime da vítima (no caso de violência doméstica, por exemplo) e como vigilância, para que possa ser monitorado todos os seus movimentos. E deve atender aos princípios previstos em nossa Carta Magna, como a dignidade humana, por exemplo. Segundo Nucci (2011):

O monitoramento eletrônico se faz discretamente, sem alarde, funcionando como um autêntico vigia oculto, de maneira que não denigra a imagem do sentenciado, nem o exponha ao ridículo. Por óbvio, qualquer forma de monitoração constituída de maneira clara e expositiva, demonstrando tratar-se de pessoa fiscalizada pelo estado é ofensiva a dignidade humana. Do contrário, se somente o condenado sabe do aparelho, nada se altera em sua vida, pois se encontra com a liberdade cerceada até o cumprimento integral da sua pena. Finalmente, privilegiar a liberdade do sentenciado, ainda que monitorado, é o mais adequado caminho para a sua reintegração social. (NUCCI, 2011, p.87).

Desta forma, cumpre destacar que o monitoramento eletrônico pode ser realizado através de diversas formas materiais: através de um cinto, de uma pulseira, de uma tornozeleira e de um chip. Atualmente no Brasil, o mais usual seria a tornozeleira eletrônica,

que seria mais discreta e teria melhor custo-benefício. Conforme leciona Edmundo Oliveira (2007):

Ele evita os efeitos nefastos da dessocialização do encarceramento – principalmente para os delinquentes primários – e facilita a manutenção dos elos familiares e o exercício de uma atividade profissional. Esse sistema permite, também, diminuir a taxa de ocupação nos estabelecimentos penitenciários, acolhendo réus e condenados, à pequenas ou médias penas, a um custo bem menor. A prisão domiciliar sob monitoramento eletrônico afasta de seus beneficiários a promiscuidade e as más condições de higiene, a ociosidade e a irresponsabilidade, encontradas em tantas prisões. Trata-se de um tipo de punição que não acarreta o estigma do associado ao encarceramento, assegurando a continuação de uma vida ‘normal’ aos olhos do empregador e junto da família (OLIVEIRA,2007, p. 370).

No Brasil, a experiência do monitoramento eletrônico foi realizada no ano de 2007, na comarca de Guarabira, no estado da Paraíba, onde cinco presos em regime fechado foram voluntários neste projeto piloto para o teste do sistema.

Atualmente, vinte e dois estados da federação já têm central de monitoramento implantadas e o Ministério da Justiça ainda pretende estimular o restante dos estados, pois estão em processo de adequação para executar a política pública, de gerência estadual.

O monitoramento eletrônico permite que o uso da tecnologia auxilie o cumprimento da pena pelos presos que cumprem os requisitos legais, tais como bom comportamento carcerário, primariedade, progressão a um regime mais brando ou até mesmo para presos provisórios (que ainda não foram julgados) ou para fiscalização de uma prisão domiciliar.

No caso da famigerada "operação lava-jato", onde são processados crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, crimes ditos do "colarinho branco", posto que praticados por pessoas com alto poder aquisitivo e classe social, o monitoramento eletrônico combinado com prisão domiciliar foi concedido a 26 dos acusados, posto que são primários, têm residência fixa e sua liberdade vigiada não será um empecilho à persecução penal.

Conforme Rogério Grecco: "Ele evita os efeitos nefastos da dessocialização do encarceramento – principalmente para os delinquentes primários – e facilita a manutenção dos elos familiares e o exercício de uma atividade profissional. Esse sistema permite, também, diminuir a taxa de ocupação nos estabelecimentos penitenciários, acolhendo réus e condenados, a pequenas ou médias penas, a um custo bem menor" (2012, *online*). Afirma ainda Tourinho Neto (2009):

O monitoramento pode, em algumas hipóteses, vir a substituir, inclusive, a prisão cautelar. A prisão virtual pode encarcerar o condenado em sua própria residência. Prisão domiciliar com monitoramento eletrônico. Aí teremos, no futuro, o fim das penitenciárias. O preso está livre das grades de ferro, mas é prisioneiro, em sua

própria casa, uma vez que a liberdade de ir e vir está cerceada, com o controle inclusive das visitas. É de lembrar-se que não pode, porém, haver uma devassa da intimidade secreta do infrator, aquela esfera em que o indivíduo não reparte com ninguém, nem com seus entes mais queridos. A prisão virtual será a prisão do futuro, de um futuro não muito longe (TOURINHO NETO,2009, *online*).

Asseveram os autores que o monitoramento eletrônico é viável, menos traumático ao detento e com menos custos ao Estado. Seria uma prisão virtual que, em um futuro próximo, poderia substituir alguns casos com penas privativas de liberdade ou em regimes mais brandos, como às gestantes, aos idosos, aos deficientes e a pessoas acometidas de doenças graves.

Existem três tipos de tecnologias que podem ser utilizadas no monitoramento eletrônico: o sistema ativo, passivo e de posicionamento global (GPS).

No sistema passivo, uma central de monitoramento faz contato telefônico com o indivíduo para se certificar se o mesmo está na sua residência nos horários fixados pelo Judiciário. Podem ligar para parentes ou vizinhos para confirmar a informação dada pelo egresso. Este tipo de monitoramento pode ser determinado de forma isolada ou combinado com os demais modelos.

No sistema ativo, o preso utiliza uma pulseira eletrônica que emite sinais de sua localização. Tal sistema é usado, por exemplo, por vítimas de violência doméstica, onde o agressor possui uma pulseira eletrônica e a vítima um receptor. Ao aproximarem-se, os mecanismos acionam a central de monitoração, que entra em contato com os mesmos advertindo o infrator que o mesmo deverá se afastar do local, sob pena de estar violando o sistema, advertindo-se ao magistrado para providências.

No sistema de posicionamento global (GPS), a mesma tecnologia que utilizamos em aparelhos celulares é aplicada. Um chip detecta em tempo real a localização do monitorado que não pode violar ou danificar seu equipamento. Tal sistema faz uso de satélites para determinar esta localização exata. Um sistema é interligado e os movimentos dos usuários são detectados e transmitidos via satélite. Neste sistema pode-se fixar lugares onde o monitorado não pode frequentar, raio de locomoção e até mesmo sua prisão domiciliar.

O sistema de GPS possibilita uma localização exata através de um receptor, que possui uma antena de captação e sinais emitidos pelo sistema de satélite e aplicam uma fórmula matemática que calcula a latitude, a altitude, a longitude e a velocidade em que se encontram.

Hodiernamente são hipóteses em que o monitoramento eletrônico podem ser utilizadas: como medida cautelar em substituição à prisão provisória, como requisito para o

regime semiaberto com trabalho externo, prisão domiciliar, fiscalização do livramento condicional, saídas temporárias e até mesmo como pena autônoma.

Ressaltamos a medida cautelar em substituição à prisão provisória: atualmente em nosso país tem-se utilizado tal prisão de forma exarcebada, uma vez que o processo penal tem um trâmite muito lento e o indivíduo fica custodiado até o julgamento de seu processo. Tal prisão tem como objetivo assegurar a investigação criminal, o processo penal e a execução da pena. Os números são alarmantes, podendo chegar a incríveis 40% (quarenta por cento).

Estas pessoas muitas vezes são primárias, ou seja, cometeram seu primeiro delito. Ao ser preso em flagrante e decretada sua prisão preventiva, o acusado adentra o sistema penitenciário – que tem inúmeras falhas estruturais – e convive com detentos perigosos, que os aliciam, participando de uma verdadeira "faculdade do crime", onde aprendem técnicas mais sofisticadas e cultivam o ódio ao sistema, que é fomentado pelos castigos, humilhação, abusos morais e sexuais, entre tantos outros fatores.

É de se esperar que esta pessoa saia do sistema penitenciário pior do que entrou, pois estamos certos de sua não ressocialização. Na verdade, o presídio é um lugar em que a sociedade entende como exclusão pelo descumprimento de uma norma e, enquanto o preso estiver atrás das grades, o problema está contido. Sabemos que esta problemática vai muito além.

A doutrina se dividiu em opiniões favoráveis e desfavoráveis ao tema. Os contrários baseiam suas opiniões na violação ao direito constitucional da dignidade humana. Neste caso, o controle estatal seria exacerbado e a vigilância em excesso afronta a dignidade da pessoa humana, além de carregar o estigma de egresso em sua perna, no caso da tornozeleira, que é um aparelho com tamanho considerável fixado em seu corpo. Esta barreira física dificulta sua ressocialização, uma vez que sofre com o preconceito social.

Aos favoráveis ao uso do monitoramento eletrônico, consideram essencialmente a reinserção social do preso, pois é possível o convívio familiar, o trabalho e o estudo do indivíduo, aliado ao custo de cada preso ao Estado, que reduz para atualmente 20% do valor total, se comparado a um preso no sistema carcerário. Favorável, Santos (2011) afirma que:

Efetivamente há que se ter no monitoramento eletrônico um importante recurso tecnológico a serviço do processo penal, por permitir que a pessoa esteja submetida a um regime de controle para impedir, por exemplo, fuga e aliciamento de testemunhas, sem, contudo, haver a necessidade de lhe impor encarceramento. O avanço da monitoração eletrônica, somado à aceitação de ampliação do uso da prisão domiciliar pode ser uma importante ferramenta para a execução tanto da prisão processual quanto da pena privativa de liberdade, com efetiva restrição da

liberdade da pessoa e sensível minoração nos problemas reflexos decorrentes do cárcere (SANTOS, 2011, p. 75).

A corrente oposta argumenta que o uso do equipamento fere o princípio da dignidade da pessoa humana, prejudicando a sua reintegração social, uma vez que a tornozeleira seria de difícil ocultação e o estigma do sistema carcerário permaneceria mesmo em sua liberdade, além de ser uma sanção leve demais, sendo inservível para satisfazer a vingança social. Além disto, o indivíduo perde o seu direito à intimidade e privacidade, uma vez que é monitorado em tempo real, assim como a afronta ao princípio da presunção de inocência. Conforme Câmara, Pacelli (2011) entende que:

Trata-se, entretanto, de medida extremamente invasiva da intimidade e privacidade do indivíduo e somente poderá ser utilizada se houver expressa concordância daquele a quem a medida for imposta. Mais: há dúvida razoável acerca de eventual não contrariedade ao princípio da dignidade da pessoa humana. (PACELLI, 2011, p. 196).

Desta forma, segundo o autor, o preso deve anuir com a decisão de inclusão da medida cautelar, sob pena de serem violados direitos constitucionais. Neste caso, quando há o choque destes direitos, deve-se fazer uma análise do impacto de cada um deles para o caso concreto. Com a anuência do preso, prevalece o direito à liberdade em detrimento do direito à intimidade.

No Brasil, o monitoramento eletrônico é realizado por meio da distribuição de tornozeleiras eletrônicas entre os réus que se enquadram no perfil exigido pela lei. Tais aparelhos são dotados de tecnologia de localização por uso de rádio frequência ou sistema de posicionamento global (GPS), que monitora em tempo real a localização exata do tornozelado. Tal tecnologia traz mais segurança ao Poder Judiciário, uma vez que o liberado está sob sua vigilância e, ao egresso, uma oportunidade de estar em liberdade e reinserindo-se socialmente em um menor período.

3.6 REALIDADE LOCAL

Na última década, a população brasileira cresceu cerca de 10%, enquanto o número de encarcerados dobrou: de 300 para mais de 600 mil pessoas. Tal dado requer reflexão acerca das origens, consequências e medidas eficazes para uma mudança desta realidade.

No Ceará, a situação não é diferente: temos uma população carcerária atual superior a 20 mil pessoas. Logo, diante de números que revelam a nossa ineficácia como Estado e na criação e incentivo a políticas públicas acessíveis a esta massa carcerária, assistimos a esta “evolução” estatística, reféns do próprio sistema.

Deve-se iniciar esta análise pela origem do problema: a quantidade de prisões em flagrante, que geram encarcerados provisórios, que atualmente chegam a quase 40% dos presos. Estas pessoas aguardam custodiadas o julgamento de seus processos que, muitas vezes têm pena prevista na legislação atual em regime aberto ou semiaberto, ou seja, regimes mais brandos que a prisão provisória³.

Saindo do presídio, o egresso se depara com o maior dos obstáculos: a reinserção social. Sem estrutura psicológica nem amparo social, não consegue retornar ao convívio social de forma harmônica retornar à sua família, se houver, inserção no mercado de trabalho, seja ele formal ou informal, ter acesso aos direitos fundamentais: educação, saúde e moradia, por exemplo, são fatores que colaboram para que o egresso evite retornar ao sistema prisional, gerando um efeito quase que perpétuo da pena, o que em nosso país é vedado pela Carta Magna.

Este estigma de egresso contribui para a reincidência, gerando um ciclo para o qual dificilmente há saída – e alterna a custódia no sistema carcerário com o retorno à delinquência. Mesmo cumprindo integralmente sua pena, restam o estigma e o preconceito social que afastam o egresso da condição de cidadão.

A Lei de Execução Penal – LEP prevê direitos ao preso e ao egresso, entretanto, não temos políticas públicas eficientes que os façam optar por um caminho diverso à reincidência, contribuindo, assim para a renovação de ciclos de violência e do crescente número de crimes e vítimas.

Entretanto, pensando nesta política criminal, foi aprovada a Lei 12.258/2010, que prevê o uso da tecnologia a favor da reintegração do egresso e como meio alternativo à prisão: o monitoramento eletrônico. Inicialmente seu uso foi previsto apenas para as saídas temporárias e para as prisões domiciliares.

³ Uma vez inserido no sistema carcerário, mais um obstáculo passível de análise: a falta de políticas públicas dentro das casas de privação provisórias. A falta de ocupação gera um ócio negativo que tem impactos dos mais variados: desde a depressão, doenças mentais e psicológicas, influência dos demais presos para a reincidência quando de sua saída, entre outros fatores que seriam suavizados se houvessem mecanismos intramuros como cursos profissionalizantes, trabalhos manuais e até mesmo o incentivo à manutenção e melhoria da estrutura carcerária pelos próprios detentos.

Após adveio a Lei 12.403/2011, que modificou o Código de Processo Penal, para incluir o monitoramento eletrônico aos presos provisórios, aumentando muito sua utilização. A medida foi incluída no artigo 319, IX, do Código de Processo Penal, como uma tentativa de reduzir os presos provisórios que, à época, giravam em torno de 41% da massa carcerária (INFOPEN BRASIL, 2015).

Com a criação da denominada “audiência de custódia”, projeto apoiado pelo Conselho Nacional de Justiça, que objetiva realizar a oitiva do detento em flagrante em até 24 (vinte e quatro) horas após a sua prisão, houve um crescimento do número de monitorados, isso porque os magistrados, em primeiro contato com o réu, já decidem se devem permanecer presos ou se, a depender da natureza do delito e de seus antecedentes criminais, deve ser solto, mediante monitoramento eletrônico, para responder o processo em liberdade.

Nossa realidade no Ceará é ainda mais preocupante, pois não temos um local de regime prisional intermediário (em 2017), ou seja, o preso passa do regime fechado ao aberto, sem qualquer estímulo à ressocialização, sem preparo, sem as condições mínimas de optar por um caminho diferente, que não o da reincidência.

Nossa massa carcerária é a 7ª maior no país que, por sinal é a 4º maior do mundo. Entretanto, temos atualmente uma prática que estimula o retorno ao convívio social do preso: o monitoramento eletrônico. Tal artefato contribui para a reinserção social uma vez que podem trabalhar, conviver com sua família e antecipar sua saída do sistema carcerário. Tal monitoramento eletrônico funciona como uma semiliberdade e a oportunidade de ser avaliado pelo Estado se tem condições de readaptação e reintegração paulatina à sociedade.

Atuar de forma presente junto a estes egressos seria uma forma de entender, avaliar e propor melhorias em uma política pública que é usada nacionalmente ao egresso recém liberado ou ao preso provisório, e que têm a sua frente obstáculos severos, que aumentaria as suas chances de seguir em frente e superar este efeito da pena.

O Ceará, segundo relatório do Ministério da Justiça, intitulado de “a implementação da política de monitoração eletrônica de pessoas no Brasil”, possui uma infraestrutura adequada para o atendimento dos monitorados, uma vez que conta com apoio psicológico, jurídico e de assistência social, o que não ocorre em todos os estados da federação. Isto nos leva a crer que houve um planejamento quando da implantação do projeto e ainda hoje conta com este apoio importante ao usuário.

O uso da tecnologia faz com que o Estado vigie o monitorado e que esta vigilância seja algo mais lógico e econômico: enquanto um preso custa ao erário três mil reais mensais, um monitorado custa, em média, trezentos reais, segundo dados do CNJ (em 2015).

Logo, somente a questão financeira já é estímulo suficiente para a adoção do monitoramento eletrônico, pois, ainda de acordo com dados do CNJ, cerca de 50% (cinquenta por cento) dos presos em flagrante são liberados logo após a audiência de custódia, deixando de ser um ônus excessivo ao erário e reservando as vagas do presídio aos mais perigosos e nocivos à sociedade, naquela ocasião.

O citado estudo ("A implementação da política de monitoração eletrônica de pessoas no Brasil") traz alguns dados importantes: no Brasil temos 88% de monitorados e somente 12% de monitoradas, o que é proporcional ao número de presos por gênero.

O certo é que, em cinco anos da criação do projeto, já houve muitos avanços e, sem ele o sistema carcerário estaria mais caótico que o atual. Assim como esta alternativa penal foi criada, outras serão, na tentativa de minimizar os efeitos crescentes e degradantes do aumento da criminalidade brasileira, que tem raízes muito profundas em nossa sociedade.

Cabe salientar que até o presente momento, não existem regras unificadas em nível nacional, pois, apesar de serem frutos de uma lei federal, as centrais de monitoramento têm regras próprias e funcionam de forma autônoma somente a cargo da Secretaria de Justiça e com as especificações judiciais, nos mais variados moldes.

3.7 CENTRAL DE MONITORAMENTO DA SECRETARIA DE JUSTIÇA

No Ceará, atualmente funciona uma Central de Monitoramento Eletrônico 24 horas, onde servidores e agentes penitenciários recebem alertas quando há alguma obstrução ou irregularidade no uso do equipamento. A central também conta com psicólogo, assistência jurídica e social.

O sistema adotado funciona com regularidade e, em breves linhas, nesta ordem: o magistrado determina a fixação da tornozeleira eletrônica no réu, que pode estar inicialmente preso ou solto. Nesta decisão fundamentada, ele fixa regras para o monitoramento, tais como o raio de movimentação possível do acusado, se deve permanecer em prisão domiciliar e se deve haver o recolhimento noturno.

Atualmente, a principal empresa voltada ao controle eletrônico de presos no Brasil é a Spacecom Monitoramentos Ltda., uma empresa brasileira que atua desde 1996, com sede na cidade de Curitiba, no Paraná. Seus contratos são estabelecidos com as administrações penitenciárias estaduais, por unidades de equipamento. Seu sistema de rastreamento, denominado SAC24 (Sistema de Acompanhamento de Custódia 24 horas), é utilizado hoje

nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Acre, Pernambuco, Rondônia, Piauí, Goiás, Paraná, Maranhão, Mato Grosso e Ceará.

De acordo com a empresa Spacecom, as vantagens do seu produto (tornozeleira eletrônica) são:

Social - Possibilita ao sentenciado um melhor retorno à sociedade, reduzindo o impacto negativo de um encarceramento desnecessário. A vigilância a que está submetido permite também que o sentenciado não entre em contato com presos mais perigosos. Economia - Reduz custos da manutenção dos presos em regime aberto, semi-aberto e indivíduos com prisão preventiva decretada. Customização - A Spacecom é responsável pelo desenvolvimento de todos os módulos do SAC24 (hardware e software), o que permite que customizações e/ou integrações com outros sistemas sejam implementadas com muito mais agilidade. Acessibilidade - Acesso aos dados de qualquer terminal através da Internet, em tempo real. Além de detalhar o histórico de atividades e alterações dos sentenciados, o SAC24 também oferece relatórios de alarmes pré-determinados pelos usuários do sistema. Segurança - O SAC24 possui material confiável e resistente, seus dispositivos estão de acordo com as normas brasileiras. O sistema de transmissão e armazenamento de dados é criptografado, o que garante a segurança das informações (SPACECOM,2017, *online*).

Em cada estado existe uma central de monitoramento, que fixa o aparelho e explica ao usuário como deve proceder para usar e realizar o carregamento da bateria interna. Também são ditas as regras fixadas pelo juiz e as possíveis reprimendas para o caso de descumprimento. Segundo a citada Lei, são deveres do monitorado:

Art. 146-C. O condenado será instruído acerca dos cuidados que deverá adotar com o equipamento eletrônico e dos seguintes deveres: I - receber visitas do servidor responsável pela monitoração eletrônica, responder aos seus contatos e cumprir suas orientações; II - abster-se de remover, de violar, de modificar, de danificar de qualquer forma o dispositivo de monitoração eletrônica ou de permitir que outrem o faça; (...) Parágrafo único. A violação comprovada dos deveres previstos neste artigo poderá acarretar, a critério do juiz da execução, ouvidos o Ministério Público e a defesa: I - a regressão do regime; II - a revogação da autorização de saída temporária; (...) VI - a revogação da prisão domiciliar; VII - advertência, por escrito, para todos os casos em que o juiz da execução decida não aplicar alguma das medidas previstas nos incisos de I a VI deste parágrafo (BRASIL,1984).

Quando houver violação de qualquer regra, o monitorado é acionado, via telefone. Caso não haja sucesso, uma viatura da polícia militar é encaminhada ao encontro do usuário. Em caso de quebra ou destruição da tornozeleira, tal fato é comunicado ao juízo solicitante do monitoramento eletrônico, para providências e o réu é considerado foragido.

Na decisão judicial, o magistrado deve fixar o raio geográfico de limitação para a locomoção do usuário e, caso saia do limite permitido, estará cometendo uma violação às regras. O aparelho é composto por 01 (um) transmissor de sinais para realizar comunicação com o apenado, bem como alertar sobre fuga ou eventuais violações do equipamento.

O peso médio do aparelho é de 100 (cem) gramas e a tornozeleira eletrônica é blindada e à prova d'água. O funcionamento está condicionado à bateria, que deverá ser recarregada por 02 (duas) horas de forma similar à carga de um aparelho celular, e sua duração é de cerca de 48 (quarenta e oito) horas. Conforme Japiassú (2008):

O bracelete emissor, utilizado durante todo o tempo em que durar a medida imposta, emite continuamente sinais, permitindo-se atestar a presença do condenado no lugar designado. O sistema emissor é preto, semelhante a um relógio retangular, com ou sem mostrador de horas, geralmente fixado no tornozelo ou no punho. Dotado de uma bateria, emite sinais de alarme específicos caso haja baixa de carga ou mau funcionamento. Da mesma forma, possui fibras óticas que permitem detectar qualquer tentativa de arrombamento ou deterioração. O emissor produz por trinta segundos um sinal com alcance de cinquenta a setenta metros aproximadamente em direção a um receptor que delimita o local de emissão do sinal (JAPIASSÚ, 2008, p. 25).

O reeducando sob monitoramento será informado das regras quando da sua fixação pela central de monitoramento, onde inicialmente assiste a um vídeo educativo e de fácil entendimento produzido pela assessoria de comunicação da Secretaria de Justiça do Ceará, e após realiza um cadastro com endereço que pretende residir e telefones de contato seu e de familiares. Após este vídeo, seu cadastro é alimentado no sistema nacional da empresa SISCOM e será acessado em tempo real pela equipe da monitoração, que funciona 24 horas e em regime de plantões.

Para ter acesso à saída temporária com o monitoramento eletrônico, o reeducando não poderá se abster de atender prontamente aos regramentos legalmente expressos na nova redação do artigo 124 da LEP. Veja-se:

Art. 124. [...] § 1º Ao conceder a saída temporária, o juiz imporá ao beneficiário as seguintes condições, entre outras que entender compatíveis com as circunstâncias do caso e a situação pessoal do condenado: I - fornecimento do endereço onde reside a família a ser visitada ou onde poderá ser encontrado durante o gozo do benefício; II - recolhimento à residência visitada, no período noturno; III - proibição de frequentar bares, casas noturnas e estabelecimentos congêneres. § 2º Quando se tratar de frequência a curso profissionalizante, de instrução de ensino médio ou superior, o tempo de saída será o necessário para o cumprimento das atividades discentes. § 3º Nos demais casos, as autorizações de saída somente poderão ser concedidas com prazo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias de intervalo entre uma e outra.

Como pode ser observado, as condições impostas pelo magistrado devem atender à situação específica de cada apenado, sendo indispensável que o réu informe o endereço onde pretende usufruir do benefício, pois somente assim é possível limitar a área a ser monitorada.

Na hipótese de o apenado se dirigir a locais irregulares, a central de monitoramento tenta contato telefônico com o usuário e, caso não regularize sua conduta, a

polícia comparecerá ao local. Saliente-se, ainda, que para as hipóteses de violação das regras legais o aparelho atenderá a sua programação e alertará as autoridades competentes, que comparecerão ao local de forma imediata, além de vibrar e mudar as cores da luz de LED, como formas de aviso ao reeducando. Desobediências às regras, bem como a prática de novo delito, ocasionam a revogação do benefício, nos termos do artigo 125 da LEP:

Art. 125. O benefício será automaticamente revogado quando o condenado praticar fato definido como crime doloso, for punido por falta grave, desatender as condições impostas na autorização ou revelar baixo grau de aproveitamento do curso. Parágrafo único. A recuperação do direito à saída temporária dependerá da absolvição no processo penal, do cancelamento da punição disciplinar ou da demonstração do merecimento do condenado.

Desta feita, o detento é o responsável pelo aparelho de monitoramento. Em caso de violação às regras ou ao aparelho, este terá cessado o direito ao benefício da monitoração eletrônica, receberá advertência e poderá até ser regredido de regime.

Este projeto foi iniciado no Ceará no ano de 2011, onde 90 detentos foram selecionados para a implantação do projeto. No mesmo ano, mais 110 obtiveram a autorização da medida cautelar, totalizando 200 na primeira fase da política pública. Naquele ano, um preso custava ao Estado cerca de 1.300 reais mensais e sua vigilância eletrônica, 600 reais.

Em 2014 já eram 1.200 tornozelados e, atualmente estamos chegando aos 1.700. Em outubro de 2017 foi dado início à expansão do projeto ao interior do estado do Ceará, onde mais três municípios irão contar com centrais de monitoramento. Hoje, o custo para manter um tornozelado é de 242 reais, enquanto um preso comum custa aos cofres públicos 1.800 reais. A redução de custos pode chegar a 86,5%.

De acordo com o Sistema Penitenciário Cearense (2015), 1.248 condenados cumprem atualmente prisão domiciliar com o uso do equipamento, o que representa 81,6% dessa população; 235 presos e presas enquadram-se no regime de trabalho externo (15,3%) e 44 homens cumprem medidas inseridas na Lei Maria da Penha (2,8%). Somente dois presos tiveram saídas temporárias no mês de maio do corrente ano (0,3%). Atualmente nossa população carcerária cearense soma 25.611 detentos.

Iremos, pois, analisar estatisticamente dados fornecidos pela Secretaria de Justiça acerca do projeto “Monitoramento Eletrônico” em nível estadual, com suas evoluções, fragilidades do sistema, casos concretos de sucesso e índices de reincidência.

4 MODELO DE IMPLANTAÇÃO DO MONITORAMENTO ELETRÔNICO DE PESSOAS

A valorização da técnica, presente no nosso modelo de sociedade, influencia em todos os aspectos a conduta humana, não se podendo pensar o ser humano distante desta configuração. Tal fato implica dizer que os seus benefícios não podem ser ignorados, uma vez que todos os esforços realizados em função da utilização tecnológica visa transformar o contexto social e implantar novas conjecturas em benefício de seus usuários.

Nesse aspecto, ciência e tecnologia caminham juntas, no mesmo diapasão que a justiça e a sociedade, destacando-se o fator da celeridade, pois técnica torna a ciência cada vez mais precisa e objetiva. Em outro aspecto a ciência é um conhecimento rigoroso capaz de provocar a evolução da técnica. (ARANHA, 1998)

Deste modo, pode-se pensar que a junção da técnica e da ciência produzem intensas alterações nos diversos segmentos da vida em sociedade, uma vez que a vida humana está em constante modificação, e isso é fruto da aliança entre esses dois vértices criados pela inteligência. É incongruente pensar contrário à ideia de que um dos processos, resultantes dessa união seja a modificação do jeito de ser e de pensar do homem.

Em detrimento disso, a justiça caminha lentamente nessa direção, tentando acompanhar o aceleração da sociedade ao mesmo tempo em que busca mecanismos que possam dar suporte às suas configurações, passando a ver na ciência e na técnica recursos que possibilitem cada vez mais o aprimoramento da aplicabilidade da lei. Assim, pode-se pensar o modelo prisional a partir da utilização da tecnologia e, principalmente, nesse aspecto o embasamento no modelo de monitoramento eletrônico torna-se um recurso valioso em prol da aplicação da justiça.

Tem-se que o fruto de consultoria entre o Departamento Penitenciário Nacional e Programas das Nações Unidas para o desenvolvimento foi a criação de um manual de gestão para a implantação da política de monitoração eletrônica de pessoas. Tal manual foi desenvolvido entre os anos de 2015 e 2017 e publicado neste último.

Levando em consideração a realidade da multiplicidade dos fenômenos de cada estado, o modelo de gestão não visa com esse projeto atender a cada aspecto em separado do todo, nem mesmo desmerecer as singularidades, mas busca acender diretrizes que orientem para uma aplicação da totalidade, captando o fim comum.

Desta forma, o modelo de implantação do monitoramento eletrônico busca se espelhar nos constitutivos legais da Constituição Federal, visando amplamente respeitar os

princípios legais que preservam a dignidade da pessoa humana. O mesmo conta com dados estatísticos, modelos adotados em unidades da federação e traça diretrizes básicas aos entes que desejem implantar o sistema em sua jurisdição.

Encontram-se no escopo do texto do referido modelo os subsídios fundamentais do projeto nacional de monitoração de pessoas. Um dos pressupostos primeiros dessa política é o pano de fundo da questão de redução dos índices do encarceramento, sem ferir os direitos fundamentais. Por fim, garantir o pressuposto da Constituição que é priorizar a liberdade humana aos que estão cumprindo a pena de ser monitorado, de modo que tenham os menores prejuízos relacionados ao uso da tornozeleira eletrônica.

Para tanto, partimos da problemática da ausência de regras unificadas no Brasil. Os municípios que se preparam para iniciar a política de monitoração de egressos têm como parâmetros os que já estavam em atividade, adequando-se à sua realidade local. Resta, portanto, evidenciado que não adianta elaborar leis deixando de lado as orientações e processos de socialização que sejam voltados para a prática.

Neemias Prudente (*online*, 2013), assinala que é um passo importante dado pelo Poder Executivo regulamentar a implementação da monitoração eletrônica, em consolidação ao Código de Processo Penal. Segundo o referido autor, há uma distância abissal entre a realidade cotidiana e a aplicabilidade da justiça, entre aquilo que se vê diariamente e a teia normativa, e, por isso mesmo, o descrédito da execução das penas frente ao cenário judicial e o sistema penitenciário brasileiro.

Quanto ao monitoramento, enfatiza-se uma questão favorável no sentido de que, em nenhum momento, o monitoramento eletrônico se apresenta apenas como uma alternativa ao encarceramento, mas sim uma extensão, um acréscimo na privação ou restrição à liberdade.

É importante pensar que essa mudança de paradigma é fértil em interpretações. Para alguns pensadores, a implantação do modelo aqui tratado aparece como inadequada, e que sua aplicação apenas geraria desperdícios. Em contrapartida, há os que pensem de forma favorável à utilização do modelo, suscitando a ideia de um aliado valioso ao esvaziamento das penitenciárias.

A exemplo do que afirmado por Alexandre Barbosa da Silva (*online*, 2017) em artigo apresentado sobre o monitoramento eletrônico, o Brasil tem grandes chances de alcançar o nível de monitoramento eletrônico como medida de redução da superlotação de estabelecimentos prisionais sem violentar a Constituição Federal de 1988.

Destarte, a presente seção será desempenhado um estudo acerca do manual de gestão para a implantação da política de monitoração eletrônica de pessoas, tendo como escopo apresentar a legislação e os atos normativos atinentes ao seu pleno funcionamento.

4.1 O MONITORAMENTO ELETRÔNICO DE PESSOAS NO BRASIL

O Monitoramento Eletrônico de Pessoas – ME versa sobre mecanismos de restrição da liberdade e de intervenção de conflitos e violências, diversos do encarceramento, executados por meios tecnológicos que permitem indicar a geolocalização exata para o controle e vigilância estatal.

No Brasil, como citado em seções anteriores, tal mecanismo é majoritariamente utilizado no âmbito da execução da pena, ou seja, como forma de progressão penal de regime de cumprimento. Dessa forma, seu objetivo principal, que seria o desencarceramento, está prejudicado.

De acordo com Michel Foucault (1987), em seu livro “Vigiar e Punir”, há um afrouxamento da severidade penal no decorrer dos últimos séculos; Segundo ele, o referido fenômeno é bem conhecido dos historiadores do direito penal, pois vislumbra-se a possibilidade de haver mais suavidade e menos sofrimento, mais respeito e mais humanidade em relação à pessoa do detento.

Na mesma linha de raciocínio, Foucault (1987) traz a ideia de que essas modificações se fazem a partir do deslocamento do objeto para a ação punitiva. Ao que ele pensa, seria uma redução da intensidade ou uma mudança de objetivo. De todo modo, o abrandamento das penas segue o movimento da própria realidade social e utilização dos mecanismos disponíveis de ampliação do pressuposto jurídico da penalização.

Mably (*apud* Foucault, 1987) formula de modo bem simples o princípio decisivo para esse “afrouxamento”, pelo que pensa que não é mais sobre o corpo que a pena recai, que o castigo funciona mais à alma que ao próprio corpo. Para ele, à expiação que tripudia sobre o corpo deve suceder um castigo que atue sobre o coração, o intelecto, a vontade e as disposições.

Impende apontar que esta “troca” da prisão pela tornazeleira eletrônica ainda não é satisfatória, uma vez que, conforme o Manual de Gestão para a Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas (2017), 86,18% (oitenta e seis vírgula dezoito) dos casos de uso do ME são direcionados para a Execução penal.

Ainda conforme o citado manual, as medidas cautelares diversas da prisão correspondem a apenas 12,63% (doze por cento vírgula sessenta e três) dos casos, demonstrando que o objetivo principal da medida (que é o desencarceramento) não está sendo concretizado.

À guisa de explicação, a política de Monitoramento Eletrônico pode ser utilizada tanto como medida alternativa ao encarceramento quanto como mecanismo de gestão prisional e controle. No caso do Brasil, o mesmo surgiu como alternativa ao cárcere, considerando nossa atual superpopulação intramuros.

Cogitou-se, inicialmente, o esvaziamento das prisões, com a retirada de parte da população carcerária que, em tese, por delitos de menor potencial ofensivo, poderiam estar em liberdade vigiada, ficando somente custodiados aqueles condenados por crimes mais severos, hediondos e com maiores penas a cumprir. Neste sentido a conclusão de Campello (2015) é de que:

O emprego do monitoramento nos casos previstos não apresenta impacto algum no sentido de reduzir a população carcerária ou possibilitar o desencarceramento anunciado por aqueles que defendiam a medida e contribuíram para a sua ratificação. Permitem, ao contrário, o reforço do controle sobre os que já transitam entre o cárcere e sua extensão a céu aberto, supervisionando os fluxos estabelecidos em meio aos seus poros e redimensionando os limites dados pelos muros da prisão-prédio. (CAMPELLO, 2015, p. 24):

Ocorre que, usualmente, vemos a determinação do Monitoramento Eletrônico para pessoas que, em tese, teriam direito à liberdade condicionada a outras medidas cautelares, e como reforço da garantia da persecução penal, os magistrados determinam mais uma condição para esta soltura, e não como substituto ao cárcere.

Esta problemática precisa ser revista pelos doutrinadores e operadores do Direito como um dos fatores negativos para a expansão da política pública. O fato consiste em que tal determinação implica numa constante vigilância do indivíduo, implicando muito mais num castigo moral do que físico e espacial.

Outro fator negativo seria a ausência de normas unificadas para a implantação pelas unidades da federação do sistema de ME. Neste ponto, foi elaborado o citado manual para gestores, com o intuito de uniformização dos procedimentos administrativos e, posteriormente, a criação de uma norma unificada para sua execução.

Em suma, a criação de uma lei específica aos referidos procedimentos possibilitaria, além da uniformização, a obrigatoriedade de cumprimento por parte das Centrais de Monitoramento, quanto à execução das medidas.

4.2 MODELO DE IMPLANTAÇÃO DO ME

É cediço que qualquer novidade provoca contestações; o novo sempre assusta, não sendo diferente quando se aborda o sistema de monitoração de presos. Quando do surgimento desta nova ideia, muitas discussões foram surgindo, e isso se deve ao fato de que esse avanço do sistema jurídico possibilita um melhor acompanhamento e controle do apenado.

Outro fator de contestações é que nacionalmente não se há regras uniformes de implantação das Centrais de Monitoramento Eletrônico de Pessoas. No entanto, com a criação das Leis 12.258/2010 e 12.403/2011, os municípios teriam que somar esforços para sua implantação local, realizando convênios com o Estado.

Pensando nesta lacuna, o Ministério da Justiça, através do Departamento Penitenciário Nacional, incentivou encontros e estudos acerca do tema, que culminaram na criação de um manual com informações aos gestores, para o auxílio da implantação local do Monitoramento Eletrônico. Conforme o citado manual, seu objetivo é oferecer parâmetros para avaliação da política pública, bem como ações para aprimorar e uniformizar os procedimentos quando da implementação pelos estados, senão vejamos:

De acordo com os inúmeros contornos que podem ser assumidos pela monitoração, o Modelo de Gestão de Monitoração Eletrônica de Pessoas justifica-se enquanto possibilidade de orientar e qualificar os serviços por meio de protocolos passíveis de aplicação em nível nacional para os mais diversos atores envolvidos, conforme será tratado adiante. São considerados aspectos que organizam os serviços em termos conceituais e principiológicos, formando uma base para a profissionalização da gestão, permeando aqueles que atuam direta ou indiretamente na aplicação ou execução da monitoração, assim como as próprias pessoas monitoradas – sujeitos da política de monitoração. O Modelo de Gestão traz, então, elementos essenciais da política nacional de monitoração eletrônica de pessoas, visando reduzir os índices de encarceramento, potencializar a promoção dos direitos fundamentais e minimizar os danos para aqueles que estão em cumprimento de medida de monitoração (*online*, 2017).

Ademais, além de orientar os gestores, o manual serve como instrumento basilar para a implantação e futura avaliação dos resultados pretendidos, apresentando dados estatísticos e situando os envolvidos, bem assim, comparando estados e confrontando suas realidades locais. Outro vértice em que se aporta o modelo é a possibilidade de ressocialização dos usuários.

Relevante evidenciar, neste ponto, que o ser humano deve ser entendido como aquele que faz parte de uma cultura e de uma transformação social. Nesse sentido a cultura possibilita o acúmulo das experiências que o homem vai sendo capaz de apreender e realizar,

de efeito favorável a si e ao meio em que habita, buscando cada vez mais melhorar o cenário em que participa.

Ou seja, visando garantir os direitos de preservação da dignidade humana no contrastante cenário das penitenciárias brasileiras, tornou-se necessário encontrar uma solução satisfatória tanto para a superlotação quanto para apenados que pudessem cumprir pena em liberdade vigiada.

Nesta linha de raciocínio, o clamor social influencia operadores do Direito a determinar prisões de forma reiterada, culminando por existirem milhares de mandados de prisão em aberto e ainda não cumpridos. Esta cultura se ramifica pelos mais diversos setores da sociedade e, entre outros fatores, lotam nossas prisões, que, por falta de espaço físico e estrutura adequada, não cumprem seu papel teoricamente ressocializador.

Fato é que o número de presos cresce vertiginosamente e a construção de unidades prisionais não acompanha tal aumento. Outro fator preocupante seria a quantidade – também crescente – de presos provisórios. Atualmente, conforme dados do Infopen, este índice ultrapassa os 40%, revelando uma morosidade do Poder Judiciário em julgar de forma eficaz suas demandas:

Logo, a cada dia que passa mais pessoas são presas no Brasil, tornando o país mundialmente reconhecido como uma das nações que mais encarcera na atualidade, com uma taxa de aprisionamento de mais de 300 pessoas privadas de liberdade para cada 100 mil habitantes. Segundo o “Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen – dezembro/2014”, a população prisional no Brasil chega a 622.202 presos, fazendo a nação ocupar o 4º lugar no ranking dos países com maior população prisional. 40,1% da população prisional no país - 249.668 indivíduos - é constituída por presos sem condenação, que aguardam julgamento de seu processo privados de liberdade (Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen – dezembro/2014”. Dados do sistema prisional referentes a 31/12/2014).

Nesse aspecto, a tornozeleira eletrônica serve como um símbolo de identificação do indivíduo apenado. Essa ferramenta se torna um signo de um sujeito que transita entre a prisão e a liberdade, trazendo, apesar de um caráter de ambiguidade para alguns legisladores, a garantia de justiça, por um maior monitoramento e acompanhamento do indivíduo que cumpre a pena. E nada mais justo do que esse serviço para evitar a superpopulação carcerária.

Desta forma, a determinação pelo magistrado de seu uso deve ser realizada de uma forma responsável e considerando cada egresso individualmente, pois esse cenário é uma responsabilidade do Estado e da sociedade, o que, certamente, pode refletir um sentimento de aplicação da justiça.

Anote-se que tal matéria será abordada em item a seguir, quando será analisado o apoio psicossocial ao monitorado, utilizado por alguns estados, a exemplo do Ceará.

Outrossim, a utilização do Monitoramento Eletrônico é cada vez mais aceita pela sociedade e pelos operadores do Direito, tendo em vista que a tecnologia utilizada é eficaz, indicando precisamente e em tempo real a localização geográfica do monitorado, o que favorece o processo de execução da pena e a persecução penal, conferindo uma maior segurança ao magistrado quando de sua decisão de concessão de liberdade ao acusado.

O modelo de monitoramento eletrônico, com o passar do tempo, passou a ser uma ferramenta valiosa no sentido de orientação para a implementação de controle da vigilância dos usuários. Isso se deve especificamente pelo fato de que os recursos do GPS indicam para que se tenha a precisão acerca da localização geográfica do indivíduo portador de tornozeleira eletrônica.

Serve ainda como uma forma de restrição a certos lugares e pessoas. Não apenas nesse aspecto, como também se torna um modo de proteger o apenado que não oferece risco à sociedade e que o impede do convívio com outros infratores considerados de maior risco.

Rafaela de Brito Cândido Gomes (2010) afirma que são três as finalidades do monitoramento eletrônico. A primeira, citada pela autora é a detenção, para manter a pessoa controlada em local predeterminado. A segunda é a restrição para impedir que tenha acesso a determinados lugares ou se aproxime de pessoas. E a terceira é a vigilância constante do indivíduo sem impedir, com isso, sua movimentação.

A referida autora, ao falar sobre o modelo de monitoramento eletrônico, perpassa as questões que se referem à aplicação, mas abre questionamentos para as possibilidades de implicações e os riscos que a teoria provoca, como uma forma de humanização da pena.

Para tanto, o modelo de monitoramento eletrônico se consolida como um importante mecanismo de gestão pública, orientação de serviço e metodologia de diretrizes deste novo recurso de apoio ao sistema prisional, e que, sendo bem conduzido, deverá facilitar o enfrentamento dos desafios e dilemas do sistema penitenciário brasileiro.

É importante lembrar que a ciência jurídica jamais poderá ser compreendida como uma ciência pronta, acabada. Sua pretensão de um saber sólido e seguro não lhe garante aspecto de imutabilidade. O fato de colocar em questão seus mecanismos pretende apenas ilustrar a realidade de uma constante modificação do aparato de que dispõe, ou seja, acompanhar o ritmo da sociedade, os recursos tecnológicos e a promoção da dignidade.

Nesse aspecto, o escopo de qualquer modelo, de modo particular o do monitoramento eletrônico, busca acompanhar esse movimento específico da dinamicidade da existência humana frente ao desafio dos cumpridores de penas.

Tendo essa afirmação como ponto de interesse, passa-se a um outro pressuposto que é a finalidade principal do referido modelo, que, em sua base fundamental, prima pelos processos educativos, de estruturar os serviços de monitoração, de buscar fundamentos legais e constitucionais, levantar regras e diretrizes capazes de orientar e nortear os aplicadores da justiça, imprimindo os aspectos conceituais de monitoramento eletrônico.

Bernardo de Azevedo Souza (2014), ao falar sobre o modelo de implementação do monitoramento eletrônico no Brasil, afirma que ainda se tem um longo caminho a percorrer, que entre tantos desafios necessita de melhor treinamento das pessoas inseridas nesse processo, o requer, também, aquisição de aparelhos tecnológicos com eficiência e eficácia na realização do serviço e de centrais competentes no acompanhamento de monitoramento ao preso.

Segundo esse ponto de vista, uma das funções do modelo é a capacitação dos agentes que acompanham o serviço de monitoração, requerendo destreza e capacidade de pessoal devidamente habilitado. Consoante a isso, necessita também de reciclagem direcionada a habilidade técnica dos recursos cibernéticos, com a finalidade de suporte aos aparelhos que estão sendo utilizados em benefício da justiça.

Além disso, o modelo vigente do monitoramento eletrônico emana de sofisticado aparelhamento virtual, de modo que tanto as tornozeleiras quanto as centrais que fazem o acompanhamento precisam ser equipadas com os mais eficientes instrumentos de localização, possibilitando ao infrator saídas temporárias, quando autorizadas pelo Magistrado, permitindo que o mesmo se locomova.

O papel do modelo consiste, então, em precisar os instrumentos que garantirão a manutenção dessa nova modalidade de “encarceramento”, ainda que seja em domicílio, e manter as condições desta nova realidade. Essa regulamentação e instrumentalização prescinde de um outro fator posterior que é a avaliação das consequências das técnicas utilizadas.

Diante disto, resta lembrar que no desempenho desse papel, o legislador ou o aplicador da norma não tem respostas prontas e acabadas desse novo dispositivo. É uma habilidade que se elaborará no decorrer do tempo. E apenas o tempo e o uso poderão responder pela real eficácia desse sistema.

O modelo, por si só, retrata apenas a conceitualização geral, sem fornecer *a priori* garantias de que não haverá falhas em sua implementação. Antes, porém, lança diretrizes para sua aplicação prática, de modo que são luzeiros na escuridão do sistema jurídico nacional.

Ainda que norteie os rumos do monitoramento, não se tem a garantia da eficiência plena, lembrando que são meios tecnológicos que estão a serviço de fins humanos.

O especialista em criminologia Mateus Marques (*online*, 2011), do Rio Grande do Sul, afirma que em análise quantitativa, torna claro que o monitoramento eletrônico dos vigiados tem cada vez menos possibilidade de erros, o que leva a acreditar que os recursos destinados à implementação desse modelo na realidade prisional pode ser uma porta de saída eficiente na aplicação desse sistema.

De todo modo, cabe ao poder público vigiar constantemente o sistema utilizado no sentido de buscar cada vez mais as melhorias para que funcione e que o modelo seja uma alternativa valiosa na aplicação da justiça.

Constatam-se, por outro lado, críticos da implementação desse modelo, que acusam-no de denegrir a imagem do usuário, como que uma mácula do portador em que ao carregar a tornozeleira se identifica um criminoso. Nesta via são muitos os defensores dos direitos humanos que acreditam que a tornozeleira eletrônica se torna um sinal de delinquência perante a sociedade, carregando consigo simultaneamente um estigma.

No entanto, críticas à parte, o modelo de monitoramento eletrônico não tem essa vertente de cunho pejorativo, seus defensores, porém, acreditam que a aplicação desse rigoroso sistema traz a possibilidade e uma alternativa para o esvaziamento das penitenciárias e uma forma de proteger os infratores mais brandos daqueles criminosos mais austeros.

Segundo os autores do modelo, a aplicação dessa metodologia fornece uma visão sistêmica da política de proteção dos acusados e ao mesmo tempo de inclusão social, e ainda que a função principal seja a monitoração, ela não impede que o infrator tenha sua liberdade restringida no mesmo aspecto de uma prisão convencional.

O Poder Judiciário garante que o Departamento Penitenciário Nacional e o Conselho Nacional de Justiça concebam a monitoração como medida excepcional em função das alternativas penais. Assim, tal caracterização não é de nenhum modo agressiva à dignidade da pessoa humana e, certamente, destaca os fatores mais importantes da ampliação desse debate, iluminando a implementação do ME.

Nesse aspecto, os conceitos e as expressões dos pressupostos legais são mais profundos do que afirmar a infalibilidade dessa nova conjectura. As inferências atuais da realidade prisional reforçam as teses do arcabouço legal em que se apoia o presente manual.

Tem-se que a lei 12.403/11, sancionada pelo Presidente da República, quando passa a vigorar introduz diversas modificações no sistema processual penal e torna-se objeto de olhar do aparato jurídico. Pode-se dizer que o modelo implantado pela citada lei marca

uma revolução e, portanto, uma mudança de paradigma na sociedade nesse processo. Um avanço no uso da técnica, o progresso a serviço da justiça.

A propósito, estudos realizados por Oliveira (2012) mostraram que os sistemas de monitoração eletrônica estão em permanente evolução. Segundo ele, os avanços tecnológicos permitem que os equipamentos sejam menores e menos perceptíveis a cada dia que passa. Acrescenta ainda que, nessa mesma razão os resultados são mais satisfatórios e o custo mais acessível.

Consoante a essa ideia, além da questão financeira, tem-se o aspecto primário desta discussão que é a possibilidade de não ficar encarcerado, que é um dos dispositivos mais buscados pelo modelo de implantação do monitoramento eletrônico.

Sabe-se que a primeira lei que regularizou o monitoramento eletrônico, advinda do projeto de Lei 111/2008 que já tratava das medidas cautelares, não contemplava a monitoria. Disso resulta uma via de mão dupla, pois o modelo traz enfaticamente a ideia de que para que os avanços tecnológicos tenham efetividade é necessária a implementação de políticas públicas capazes de dar operacionalidade às diretrizes legais e subsidiar o alcance de resultados mais tangíveis.

Assim, trata-se de uma questão onde se requer pelo menos uma investigação mais pormenorizada e que não pode, de pronto, ser despachada devido aos ares que ostenta, a saber, se há uma concomitância da aplicação da metodologia, ou se há meios legais, instrumentos eficientes e centrais que possam dar o devido suporte a implementação desse novo método.

Para Rogério Grecco (2010), em artigo publicado, à implementação do modelo de monitoração deve ser usado em benefício da vida social, do homem, pois, a seu modo de ver estamos na era da tecnologia e isso deve ser visto com bons olhos, uma vez que ao que acredita, em futuro mais próximo, os muros de todas as penitenciárias serão destruídos.

Entre outros aspectos destaca-se no escopo do Manual de Gestão para Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas (p. 21, 2015):

A implementação do modelo é capaz de oferecer parâmetros para avaliação da política, bem como ações voltadas para o aprimoramento dos serviços. Ele tem caráter inovador, plural e inconclusivo, sobretudo porque não considera o indivíduo monitorado eletronicamente meramente como sujeito do direito penal, mas como um sujeito de direitos, que estando em liberdade, ainda que vigiada, deve ter não somente obrigações, mas direitos e garantias aqui expressas.

Ainda ancorado no texto apresentado acerca do modelo, a principal defesa é de que este é amparado pelo dispositivo constitucional que consagra e incorpora princípios e

normas internacionais de direitos humanos. Com destaque para a questão da liberdade da pessoa, pois de nenhum esta será privada de ser livre senão por meio de processo legal.

Os modelos ultrapassados de encarceramento levam a novas reflexões, pelas quais o desafio expresso no modelo de gestão está em se tornar uma realidade: mudar as práticas de aplicação das penas. Pois bem. Quando se fala de Modelo de gestão do monitoramento eletrônico é preciso levar uma série de fatores em consideração, sobretudo no que concerne ao uso e à aplicação da tecnologia em nosso ordenamento, na medida em que observa os mecanismos que protegem a dignidade do apenado (Bianca, 2011).

Destaca-se que o uso do aparelho em questão se dá pelo tempo em que durar a medida concebida, pois ele emite sinais que permitem a localização precisa do apenado, o que permite para se atestar a presença do usuário em seu território estipulado, podendo-se, assim, reconhecer qualquer infração de área ultrapassada.

Outro instrumento valioso para a utilização desse recurso é a unidade portátil de rastreamento, que costuma ser empregada para assegurar as medidas protetivas, na Lei n. 11.340/06, a Lei Maria da Penha, que obriga o infrator a manter distância da pessoa que agrediu. Tal medida é indicada apenas quando necessária e determinada segundo a escuta atenta de cada caso, não sendo um impeditivo da violência, mas servindo como medida para garantir o distanciamento do agressor e da vítima.

Outro instrumento importante nesse quesito é a central de monitoração, que por meio de utilização de recursos de televisão pode monitorar a localização exata dos envolvidos, o que facilita o serviço de vigilância. Através do armazenamento de informações em bancos de dados sobre o comportamento e localização do apenado em períodos determinados para cada caso.

Para tanto, os sinais pessoais dos monitorados são sensíveis permitindo, assim, que o mau uso, o descuido com o aparelho ou qualquer atitude que seja verificada fora dos padrões estipulados, impliquem na adoção de outras medidas de segurança contra o portador da tornozeleira e até mesmo sua prisão.

Portanto, requer atenção especial do apenado para diversos comportamentos que são o respeito aos limites impostos de localização, tanto para inclusão de áreas, quanto de exclusão. Horários estabelecidos pelo juiz, controle de recargas de baterias, de modo que esteja constantemente em poder da central de monitoramento seus estímulos sensoriais.

O dano contra o aparelho é passível de verificação, de modo que qualquer incidente com o aparelho demanda uma resposta imediata da parte da equipe que faz a monitoração, devendo o usuário desse instrumento estar constantemente vigiado.

É importante salientar que o uso da tornozeleira, de forma prática, é capaz de promover a interação social. Exemplo clássico disso é a aplicação desse recurso no regime semiaberto.

Ademais, o sistema de encarceramento e monitoramento simultâneos visa ampliar o controle sobre o usuário da tornozeleira, sendo cada vez mais eficaz na localização precisa, a partir dos movimentos da área delimitada, que em casos de desrespeito serão levados à Central para que sejam tomadas decisões cabíveis ao descumprimento, e infração de restrições delimitadas.

Como já foi dito, a monitoração eletrônica, por si só, não resolve os conflitos e questões acerca do tema, porque se trata apenas de um instrumento utilizado pelo controle penal, isto é, ela não trata da raiz das querelas jurídicas, mas serve apenas como mais um recurso. A monitoração serve, enfim, como medida de restrição e, se violada, inquirir medidas punitivas.

Neste azo, o principal personagem da monitoração eletrônica é o monitorado e requer que sua integridade física seja garantida, havendo a necessidade de princípios que garantam os direitos fundamentais do mesmo. Respeitando o sentido do decreto 7.627/2011, que salvaguarda, entre outros aspectos, a integridade física, moral e social da pessoa monitorada.

Enfim, são questões que ampliam os direitos fundamentais dos monitorados que visam sobremaneira proteger a honra, primar pelo respeito à dignidade e mais ainda no que tange aos dados pessoais do monitorado, pelo que, devido ao mau uso destes pode recair em riscos para a imagem e dignidade do usuário.

Do ponto de vista operacional, o modelo de gestão pode atuar na modificação do cenário do atual sistema carcerário brasileiro, sendo um recurso valioso e instrumental para a solução dos conflitos existentes na sociedade, porque regula os direitos e deveres das pessoas em qualquer fase do processo. Assim, a adoção do modelo de gestão, em sentido amplo, pode reduzir a anomalia entre os discursos jurídicos e a realidade empírica.

Ora, o decreto anteriormente mencionado, em seu artigo 3º, dispõe que a pessoa que passa a ser monitorada recebe, de antemão, o norteamento de modo claro e preciso dos seus respectivos direitos e deveres, estabelecendo, ainda, que estará sujeita a monitoramento e como deve proceder durante esse período. Desse modo, o monitorado é informado de sua nova realidade, devendo, com isso, adaptar seu modo de vida a esse novo condicionamento.

Soma-se a isso o fato de que a prática de aplicação do monitoramento eletrônico demanda esforços e habilidades dos mais variados tipos de conhecimento, primando pelo

objetivo de cercear os aspectos normativos do empreendimento a que se vislumbra nos serviços oferecidos a partir de então.

Toda a fundamentação da política de monitoração tem os alicerces basilares em apenas impor limites ao apenado, e não somente o fato de aplicação do direito penal em punir. O que está em evidência é uma política pública com diretrizes, normas e regras para que seja dado um suporte melhor ao sujeito monitorado.

Isto posto, cabe ressaltar que a aplicação do monitoramento eletrônico não pode respingar em formas degradantes de cumprimento da pena. Há de haver o pressuposto primeiro de que os direitos do usuário sejam resguardados de modo que não firam sua dignidade e liberdade.

4.3 DADOS INICIAIS PARA ANÁLISE DOS GESTORES DO ME

Atualmente no Brasil, 19 Unidades da Federação implementaram os serviços de monitoração eletrônica, sendo que em 17 unidades os serviços encontram-se implementados e em 2 unidades os serviços estão em fase de testes. Sinalizando o movimento de expansão da política, 7 Unidades da Federação já apresentam projeto visando à implementação dos serviços de monitoração. Fora desta perspectiva, apenas o Amapá não implementou e não apresenta projeto nesta direção.

São Paulo foi o primeiro estado a realizar a implantação do ME, no ano de 2010, seguido por Alagoas, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rondônia, no ano seguinte. Em 2012, o Ceará iniciou seu projeto piloto, e no mesmo ano os estados de Minas Gerais e Acre. Em 2013 foi a vez do Rio Grande do Sul e do Piauí. E, em 2014 Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará e Paraná, acumulando 17 Unidades da Federação com serviços de monitoração.

Esta expansão ocorreu por incentivos do Ministério da Justiça e também pelo Conselho Nacional de Justiça. Sua utilização em maior escala se deu a partir da criação e execução da “Audiência de Custódia”, que estimulou o uso de tornozeleiras eletrônicas quando da concessão de liberdades provisórias.

É fato que a tornozeleira não é um instrumento de impedimento da prisão, mas sim um mecanismo poderoso de ajuda ao controle e monitoramento e que, cada vez mais, ocupa um ponto central na seara jurídica como recurso de apoio ao aparelho prisional. Tanto para as saídas temporárias quanto para as prisões domiciliares, esse instrumento tecnológico se torna um aliado de vigilância e acompanhamento das ações dos usuários da monitoração.

Rogério Grecco (2010) ao falar sobre o cenário penitenciário brasileiro afirma que o sistema carcerário que temos não é o melhor ambiente para o cumprimento da pena aplicada ao apenado. Para o autor, por essa razão a melhor forma de salvaguardar os direitos deste cidadão é o monitoramento eletrônico.

4.4 MODELO DE GESTÃO COMO SUBSÍDIO À IMPLANTAÇÃO

O Modelo de Gestão criado visou orientar os serviços e as centrais de monitoramento eletrônico em todo o país, haja vista a ausência até o presente momento de regras que unifiquem este procedimento de implantação, gerência e avaliação periódica dos resultados. Com isto, objetiva-se uma maior uniformização dos procedimentos e especialmente uma troca de experiências diante de uma lacuna normativa.

O Decreto nº 7.627/2011 regulamentou os primeiros traços acerca do tema e expressou fundamentos essenciais para este período inicial de implantação do monitoramento eletrônico:

Art. 3o A pessoa monitorada deverá receber documento no qual constem, de forma clara e expressa, seus direitos e os deveres a que estará sujeita, o período de vigilância e os procedimentos a serem observados durante a monitoração.

Art. 5o O equipamento de monitoração eletrônica deverá ser utilizado de modo a respeitar a integridade física, moral e social da pessoa monitorada.

Art. 6o O sistema de monitoramento será estruturado de modo a preservar o sigilo dos dados e das informações da pessoa monitorada.

Art. 7o O acesso aos dados e informações da pessoa monitorada ficará restrito aos servidores expressamente autorizados que tenham necessidade de conhecê-los em virtude de suas atribuições. (BRASIL,2011)

O Conselho Nacional de Justiça também sugeriu normas para a implantação através da Resolução de número 213/2015, que delinea inicialmente as medidas cautelares e seu acompanhamento e, dentre elas está o monitoramento eletrônico. Em seu protocolo I, destacamos:

(...) III. Articular, em nível local, os procedimentos adequados ao encaminhamento das pessoas em cumprimento de medidas cautelares diversas da prisão para as Centrais Integradas de Alternativas Penais ou órgãos similares, bem como os procedimentos de acolhimento dos cumpridores, acompanhamento das medidas aplicadas e encaminhamentos para políticas públicas de inclusão social; (...) IV. Articular, em nível local, os procedimentos adequados ao encaminhamento das pessoas em cumprimento da medida cautelar diversa da prisão prevista no Art. 319, inciso IX, do Código de Processo Penal, para as Centrais de Monitoração Eletrônica de Pessoas, bem como os procedimentos de acolhimento das pessoas monitoradas, acompanhamento das medidas aplicadas e encaminhamentos para políticas públicas de inclusão social. (BRASIL,2015)

Logo, existiu esta preocupação de articulação, a nível local, com os demais poderes e seus órgãos acerca da implantação e da necessidade das centrais de monitoramento, assim como um apoio social aos monitorados, que, como anteriormente mencionado, já eram sujeitos que não tinham acesso aos direitos fundamentais concedidos pelo Estado, e que, após sua prisão e inclusão no sistema carcerário e soltura mediante liberdade vigiada teriam menos acesso ainda.

A citada resolução também se presta a recomendar aos magistrados acerca do modo de aplicação das medidas cautelares diversas da prisão, abordando aspectos sociais e limitadores de seu uso indiscriminado, como forma de conscientização do uso adequado da novel ferramenta tecnológica.

Para Leitão Júnior, (*online*, 2010), a grande esperança das prisões é que se acabe com o modelo até então estabelecido e que o método mais favorável para a ressocialização está na prisão domiciliar com monitoramento eletrônico. A seu critério, a implantação desse suporte penitenciário é a garantia da evolução humana. Seu pensamento parte do pressuposto de que as penitenciárias brasileiras não cabem no atual momento em que a sociedade chegou. Desta feita, as cadeias públicas restariam aos criminosos reincidentes e mais perigosos.

O modelo de gestão para a política de monitoração eletrônica de pessoas foi desenvolvido com uma linguagem técnica, mas de fácil compreensão, com o intuito de proporcionar ao aparato jurídico uma melhor forma de resolver os entraves da pena restritiva de liberdade, propondo aos apenados deste tipo de acompanhamento a manutenção de seus direitos reservados, vivendo livre e em sociedade.

A falta de uma uniformidade nacional no que tange às diretrizes de aplicação do monitoramento faz com que cada unidade da federação adote os critérios mais pertinentes à sua realidade. Criando assim uma discordância dos mais variados procedimentos entre cada estado que utiliza esse instrumento punitivo.

Resolução 213/2015, do CNJ

O Conselho Nacional de Justiça em resolução de número 213 de 15 de dezembro de 2015, dispôs sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Iniciando a redação pela criação da “audiência de custódia”, com o objetivo maior de evitar tortura e maus-tratos aos detentos e deliberação de sua situação prisional e justificado pelas seguintes razões: o Brasil possui a 4ª maior população prisional do mundo, em números absolutos; tem o 2º maior índice de crescimento da população carcerária no mundo e um dos

maiores índices mundiais de presos provisórios e pelo relatório da ONU, do ano de 2014, afirmando que “no Brasil a prisão é a regra”(o IPEA revelou que 37% das prisões provisória não resultam na imposição de prisão definitiva de pena de prisão).

A audiência de custódia tem sua origem prevista no art. 7º, item 5, da Convenção Americana de Direitos Humanos, que dispõe, *verbis*: “toda pessoa presa, detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz”. Desta forma, o contato do juiz de direito com o preso é fundamental para a redução de práticas estatais violentas e abusivas contra os cidadãos custodiados – torturas e maus-tratos. Ademais, seu objetivo principal é, além de verificar a ocorrência de ilegalidades, evitar que todos os presos sejam encaminhados aos presídios ou casas de detenção provisória, evitando, assim, o aumento da população carcerária.

Uma vez presa, antes da citada resolução, a pessoa aguardava a homologação do auto de prisão em flagrante com uma possível conversão de sua prisão em preventiva na delegacia e sequer era comunicado sobre a decisão. Após a edição da resolução 213/2015, o preso tem direito de ser ouvido perante a autoridade judicial, que deverá analisar seus antecedentes criminais, natureza do delito e se irá permanecer preso ou se será solto com imposição de medidas cautelares.

No dia 09 de abril de 2015 foram assinados três Termos de Cooperação Técnica. O primeiro, Termo de Cooperação Técnica nº 005/2015, firmado entre o CNJ e o Ministério da Justiça, que teve por objeto a elaboração de diretrizes e promoção da política de monitoração eletrônica de pessoas. O Termo de Cooperação Técnica nº 006/2015, assinado pelas mesmas partes, visando a ampliação da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, como medida de substituição à privação de liberdade, com vistas ao enfrentamento do processo de encarceramento em massa. E o Termo de Cooperação Técnica nº 007/2015, que tem por signatários o CNJ, o Ministério da Justiça e o Instituto de Defesa do Direito de Defesa, visa à efetiva implantação da audiência de custódia, viabilizando a apresentação do preso em 24 horas à autoridade judiciária, com o apoio do efetivo funcionamento de Centrais Integradas de Alternativas Penais, Centrais de Monitoração Eletrônica e serviços correlatos capazes de oferecer alternativas ao encarceramento provisório.

De acordo com as diretrizes construídas em parceria com o CNJ, os termos preveem que o Ministério da Justiça deve apoiar financeiramente os estados para a instalação de Centrais de Monitoração Eletrônica. Assim, no dia 21 de agosto de 2015, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará e o Governo do Estado do Ceará assinaram Termos de Adesão ao

Termo de Cooperação Técnica de número 007/2015, celebrado entre o Conselho Nacional de Justiça, o Ministério da Justiça e o Instituto de Defesa do Direito de Defesa, somando intenções de fomentar e viabilizar a operacionalização da audiência de custódia, e funcionamento de centrais de penas alternativas e monitoração eletrônica.

Centrais de Monitoração Eletrônica

O Decreto nº 7.627, de 24 de novembro de 2011 regulamentou originalmente a monitoração eletrônica de pessoas, prevista no nosso Código Penal e, entre seus apenas 8 artigos prevê que é de competência do Poder Executivo a instalação das Centrais de Monitoração, cabendo as mesmas:

Art. 4º. A responsabilidade pela administração, execução e controle da monitoração eletrônica caberá aos órgãos de gestão penitenciária, cabendo-lhes ainda:

I - verificar o cumprimento dos deveres legais e das condições especificadas na decisão judicial que autorizar a monitoração eletrônica;

II - encaminhar relatório circunstanciado sobre a pessoa monitorada ao juiz competente na periodicidade estabelecida ou, a qualquer momento, quando por este determinado ou quando as circunstâncias assim o exigirem;

III - adequar e manter programas e equipes multiprofissionais de acompanhamento e apoio à pessoa monitorada condenada;

IV - orientar a pessoa monitorada no cumprimento de suas obrigações e auxiliá-la na reintegração social, se for o caso; e

V - comunicar, imediatamente, ao juiz competente sobre fato que possa dar causa à revogação da medida ou modificação de suas condições.

Parágrafo único. A elaboração e o envio de relatório circunstanciado poderão ser feitos por meio eletrônico certificado digitalmente pelo órgão competente.

Complementado o Decreto citado, o CNJ delineou que as Centrais de Monitoramento Eletrônico devem observar os seguintes procedimentos (Resolução 213/2015, 3.3):

I. Assegurar o acolhimento e acompanhamento por equipes multidisciplinares, responsáveis pela articulação da rede de serviços de proteção e inclusão social disponibilizada pelo poder público e pelo acompanhamento do cumprimento das medidas estabelecidas judicialmente, a partir da interação individualizada com as pessoas monitoradas.

II. Assegurar a prioridade ao cumprimento, manutenção e restauração da medida em liberdade, inclusive em casos de incidentes de violação, adotando-se preferencialmente medidas de conscientização e atendimento por equipe psicossocial, devendo o acionamento da autoridade judicial ser subsidiário e excepcional, após esgotadas todas as medidas adotadas pela equipe técnica responsável pelo acompanhamento das pessoas em monitoração.

III. Primar pela adoção de padrões adequados de segurança, sigilo, proteção e uso dos dados das pessoas em monitoração, respeitado o tratamento dos dados em

conformidade com a finalidade das coletas. Nesse sentido, deve-se considerar que os dados coletados durante a execução das medidas de monitoração eletrônica possuem finalidade específica, relacionada com o acompanhamento das condições estabelecidas judicialmente. As informações das pessoas monitoradas não poderão ser compartilhadas com terceiros estranhos ao processo de investigação ou de instrução criminal que justificou a aplicação da medida. O acesso aos dados, inclusive por instituições de segurança pública, somente poderá ser requisitado no âmbito de inquérito policial específico no qual a pessoa monitorada devidamente identificada já figure como suspeita, sendo submetido a autoridade judicial, que analisará o caso concreto e deferirá ou não o pedido.

IV. Buscar integrar-se em redes amplas de atendimento e assistência social para a inclusão de forma não obrigatória dos autuados a partir das indicações do juiz, das especificidades de cada caso e das demandas sociais apresentadas diretamente pelos autuados, com destaque para as seguintes áreas ou outras que se mostrarem necessárias:

- a) demandas emergenciais como alimentação, vestuário, moradia, transporte, dentre outras;
- b) trabalho, renda e qualificação profissional;
- c) assistência judiciária;
- d) desenvolvimento, produção, formação e difusão cultural principalmente para o público jovem.

V. Realizar encaminhamentos necessários à Rede de Atenção à Saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) e à rede de assistência social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), além de outras políticas e programas ofertadas pelo poder público, sendo os resultados do atendimento e do acompanhamento do autuado, assim indicados na decisão judicial, comunicados regularmente ao Juízo ao qual for distribuído o auto de prisão em flagrante após o encerramento da rotina da audiência de custódia. (BRASIL,2015)

Deve ser instalada em um prédio de fácil acesso e de preferência próximo à vara de custódias ou fórum estadual, para uma localização mais fácil ao usuário. Uma vez determinado o monitoramento eletrônico e, com o consentimento do egresso, o mesmo deve dirigir-se à central que fará explicações sobre o aparelho, seu uso e manutenção.

Devem, também, observar o contido na decisão judicial, sendo explicado ao monitorado (que muitas vezes não sabem ler ou não tem discernimento para entender o que significado de cada medida cautelar) informações, tais como: o prazo da medida, o limite geográfico que poderá se locomover (área de inclusão e exclusão), os horários de recolhimento domiciliar e circulação, entre outras condições, a exemplo de poder ir à outra comarca (viagem) e se pode ou não frequentar lugares com aglomeração de pessoas.

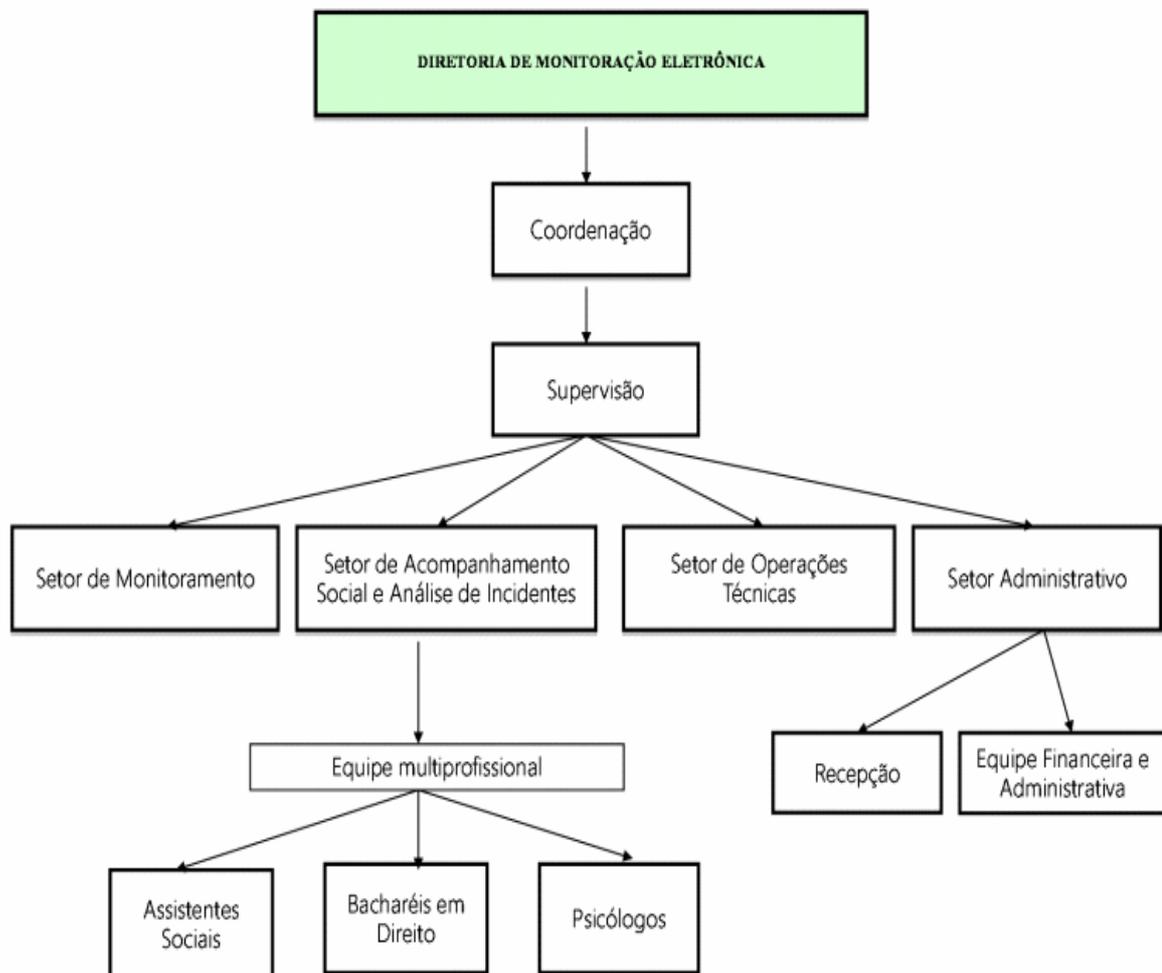
É necessário, ainda, assegurar que o cumprimento da medida cautelar ocorra de modo humanitário, com atenção voltada ao usuário da política, encaminhar aos órgãos com finalidades assistenciais – tratamentos para dependência de drogas e álcool, cursos profissionalizantes, emprego ou projetos de empreendedorismo.

Os servidores envolvidos na política devem ser pessoas capacitadas, mas especialmente sensíveis à causa; que tratem os usuários com humanidade e respeito e que compreendam o momento frágil que passam aqueles que cumprem uma medida cautelar que limita sua liberdade. Quanto aos servidores, estes devem ser preferencialmente civis (não militares), em face do caráter do serviço e do sujeito a quem se destina; conforme o manual:

É recomendado que os profissionais atuantes na Central de Monitoração Eletrônica sejam de natureza civil e capazes de desempenhar funções administrativas. Eles não devem ser servidores da carreira policial, pois a política de monitoração eletrônica não deve ser tratada como uma atividade própria da segurança pública. A Central não deve se assemelhar às instituições prisionais, porque ela deve funcionar como um local de prestação de serviços ao cidadão, inclusive de atendimento a esse público, que apresenta quadros acentuados de vulnerabilidades sociais.

A organização administrativa prevista no manual multicitado é a seguinte:

Figura 3 – Organização Administrativa prevista no manual



Outrossim, os setores funcionam em horário comercial, com exceção da central de monitoramento que funciona em regime de plantão, 24 horas e tem competência para acompanhar os monitorados em tempo real, realizar ligações de advertência, no caso de descarregamento de bateria, violações de local de inclusão e horário de recolhimento. No caso de violações, podem acionar a polícia civil ou militar e comunicam ao Poder Judiciário as violações graves como fuga e perda de sinal e quebra da tornozeleira.

Implantação no Ceará

Após a vigência da legislação retro apresentada, a Secretaria de Justiça instituiu uma comissão especial para tratar sobre a implantação do projeto piloto do ME no Ceará. Iniciando pela capital, foi oficializado através da Portaria de número 257/SEJUS, de 31 de maio de 2011 e publicada no Diário Oficial de 13 de junho do mesmo ano, com a seguinte redação:

“PORTARIA Nº257/2011 - CRIA COMISSÃO ESPECIAL PARA ELABORAR O PROJETO PILOTO DE MONITORAMENTO ELETRÔNICO DE PRESOS. A SECRETÁRIA DA JUSTIÇA E CIDADANIA, no uso de suas prerrogativas, RESOLVE: Art.1º. Criar Comissão Especial, composta pelos servidores AUGUSTO SÉRGIO DE CÂMARA CARDOSO, Secretário Adjunto (Presidente), PATRÍCIA DE SÁ LEITÃO DE LEÃO, Assessora Especial de Gabinete; JOSÉ BENTO LAURINDO DE ARAÚJO, Coordenador do Sistema Penal; CARLOS JORGE DE MOURA LEITE, Coordenador de Tecnologia da Informática e Comunicação; MÁRIO JORGE DE MOURA LEITE, Analista de Sistema II; KEYDNA ALVES DE LIMA CARNEIRO, Supervisora no Núcleo de Assistência ao Presidiário e Apoio ao Egresso, e KANY CARVALHO BEZERRA, Diretor do Instituto Penal Professor Olavo Oliveira I – IPPOO I para, sob a presidência da primeira, elaborar o Projeto Piloto de Monitoramento Eletrônico de Presos. Art.2º. Conceder prazo de 20 (dias) para conclusão dos trabalhos, podendo ser prorrogado, caso necessário. Art.3º. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação. SECRETARIA DA JUSTIÇA E CIDADANIA, em Fortaleza, 31 de maio de 2011. Mariana Lobo Botelho Albuquerque SECRETÁRIA DA JUSTIÇA E CIDADANIA Registre-se e publique-se.”

Inicialmente, uma detenta fez uso da tornozeleira eletrônica para assistir aulas na Universidade Federal do Ceará. Trata-se de Cynthia Curvello, que realizou a prova do ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) quando presa e foi aprovada para o curso de história, sendo concedida suas saídas para assistir aulas na universidade e retornar ao estabelecimento prisional.

Em fevereiro de 2012, a apenada pleiteou junto a uma das Varas de Execuções Penais do Estado do Ceará o direito a frequentar as aulas como universitária. Seu pedido foi deferido com a condição de utilização de tornozeleira eletrônica durante os períodos de aulas, o que foi devidamente aceita pela apenada, que passou a conviver em ambiente acadêmico e

projetar novas e boas perspectivas para o futuro além cárcere. Condenada a uma pena total de 25 anos de prisão por homicídio, a mesma estava em regime fechado quando realizou o pedido e, além das saídas para assistir aula, teve direito ao benefício da remição de pena (um dia diminuído a cada três de estudo).

Após a aprovação do projeto piloto, foram escolhidos 90 monitorados com condições iniciais de fiscalização, em regime semiaberto e preferencialmente que tenham acesso ao trabalho externo (sendo 30 para cada vara de execução penal). No mesmo ano, este número subiu para 200 monitorados. Pendentes de licitação para o aumento do número de tornozeleiras, as decisões de concessão do benefício foram tornando-se mais comuns e a situação dos presos começaram a ser revistas por meio de mutirões carcerários organizados pelas varas de execuções penais de Fortaleza.

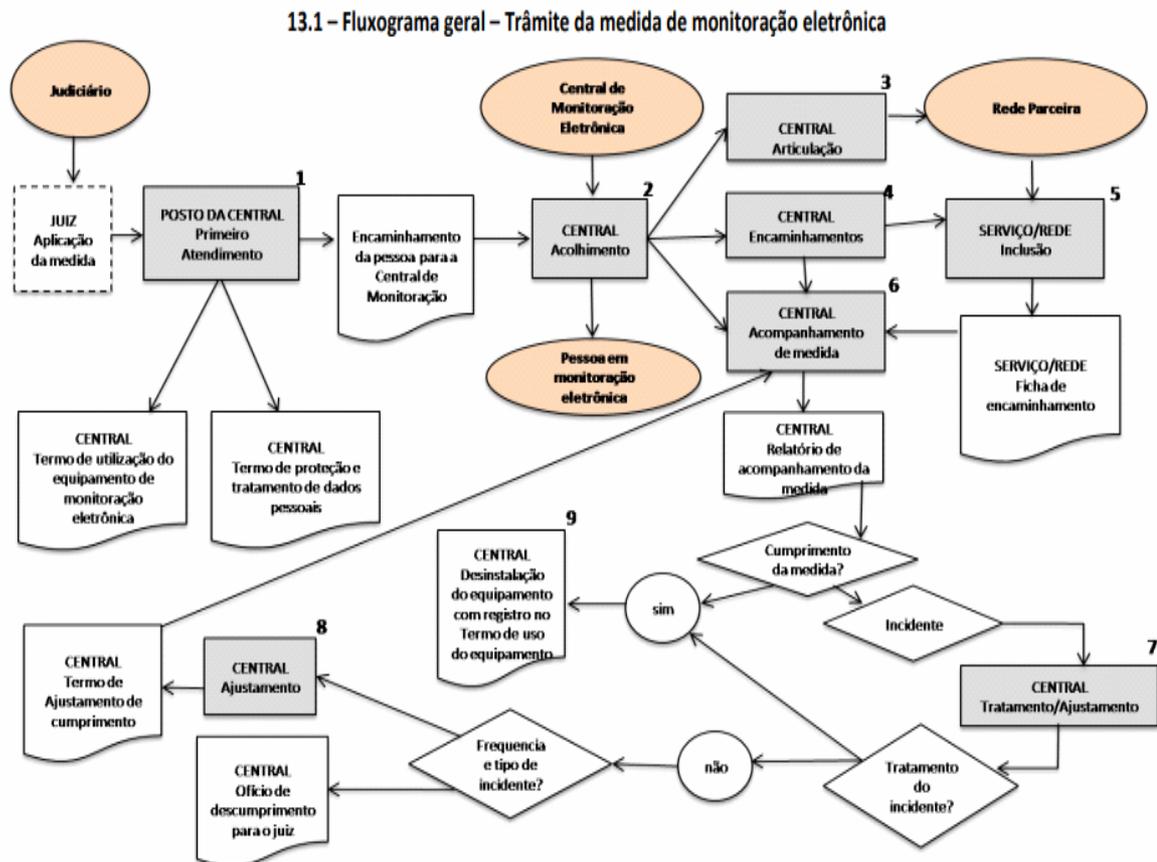
No ano de 2013, este número subiu para 350, no ano seguinte para 470 e em 2015, ano em que foi instalada a audiência de custódia, este número subiu para 950, sendo crescentes as concessões de liberdade provisória combinada com monitoramento eletrônico.

O ME teve ampla discussão pelos doutrinadores e operadores do direito que, em suas decisões começaram a deferir a medida como forma de vigiar aqueles presos que poderia ser evitada a sua permanência na unidade prisional, além de ser concedido como alternativa ao regime semiaberto, em face de sua ausência no estado do Ceará.

Em outubro de 2017 foi instalada a central de monitoramento na cidade de Quixadá, seguindo-se no processo de interiorização para as cidades de Sobral, Iguatu e Juazeiro do Norte, esta última inaugurada em março de 2018.

Tem-se que, na central de monitoramento eletrônico, o trâmite dos procedimentos funciona, em suma, da seguinte forma:

Figura 4 – Fluxograma geral – trâmite da medida de monitoração eletrônica



Fonte: PIMENTA,2017.

Para melhor compreensão do ME, foram realizadas visitas à central de monitoramento para observação das rotinas dos servidores e usuários. À primeira vista percebe-se ser um ambiente organizado, com instalações satisfatórias. Muitos monitorados aguardam atendimento (que pode ser agendado ou aguardar por ordem de chegada), mas os mesmos ocorrem de maneira célere.

Em Fortaleza, a Central de Monitoramento funciona no prédio da Secretaria de Justiça e é setorizado. A Central de Monitoramento conta com uma sala da diretoria, onde são realizados os expedientes administrativos, tais como ofícios de comunicação ao Poder Judiciário acerca de violações, inclusões e exclusões dos usuários e uma sala de monitoração e fiscalização dos mesmos em tempo real, onde servidores se revezam em escalas de plantão e realizam ligações telefônicas e as recebem dos monitorados.

Em visita técnica para entender como funciona o ME desde a sua concessão, presenciou-se que o usuário vai a uma sala inicial (ainda escoltado), onde é apresentado um

vídeo de fácil compreensão e lúdico, de autoria da Secretaria de Justiça do Ceará. Este vídeo é utilizado por outros estados e confere ao egresso um entendimento mais leve de como funciona a tornozeleira eletrônica, as luzes de alerta, carregamento, área de inclusão, entre outras informações essenciais.

Após este vídeo, o egresso vai a uma outra sala, onde agentes penitenciários e funcionários terceirizados da SEJUS ratificam as informações do vídeo e questionam acerca de dúvidas. Após, realizam um cadastro e registram as imagens dos monitorados (através de fotografias de perfil, de frente e de sinais identificadores tais como tatuagens, por exemplo). e, por fim, a tornozeleira é fixada e anotados os números de série que a vinculam no sistema desenvolvido pela empresa SPACECOM, com sede em Curitiba/PR.

No procedimento inicial, o servidor realiza a entrega de equipamento (carregador) e a assinatura de 02 vias do “Termo de Uso do Equipamento Individual de Monitoração Eletrônica” pela pessoa monitorada e por um dos profissionais responsáveis por essa etapa, sendo uma das vias entregue à pessoa monitorada e a outra mantida na Central. Após, o preso sai da SEJUS para sua residência já em liberdade vigiada em tempo real, constando no sistema a sua localização exata por GPS e um cadastro fica ativo para fiscalização.

A entrada é controlada com cadastro e registro de dados e fotografia do monitorado. Na sala de atendimento, o carregamento da tornozeleira é a maior causa de reclamação e, muitas vezes somente a troca do carregador resolve o problema do usuário. Reclamações acerca do material emborrachado da pulseira também foram comuns: alergias e até feridas nas pernas dos monitorados são recorrentes.

No caso de violações, o servidor inicialmente tenta contato telefônico com o monitorado e, uma vez atendido, não registra a ocorrência. No caso de não atendimento, registra e comunica ao magistrado que determinou a medida. Desta forma, a depender da decisão e do tipo de violação (se leve, se grave), pode o servidor acionar o CIOPS (polícia civil e militar) para realizar averiguações ou até mesmo o recolhimento e prisão do monitorado.

Atualmente, não se tem regras uniformes acerca deste procedimento administrativo, partindo da central de monitoramento, em uma decisão subjetiva e individualizada, que medida tomar. Sugere-se, pois, a criação de um modelo uniforme de ação, através de ato normativo, para as possíveis violações dos usuários e sua reprimenda, assim como devem os mesmos ser comunicados de tais medidas.

Na prática, cada central de monitoramento adota regras diferentes, pois na grande maioria das decisões advindas do Poder Judiciário, as violações não são previstas. Esta

omissão faz com que a central deva agir de ofício ou somente comunicar quando houver uma violação não sanável.

Conforme o manual são incidentes não sanáveis: “violação de áreas de inclusão e/ou exclusão; detecção de movimentação sem sinal de GPS e/ou perda de sinal de celular; falha de comunicação do equipamento ou detecção de falsa geolocalização; descarga completa de bateria Inobservância de horários e/ou de restrições a locais específicos e danificação do equipamento, ruptura/violação da tira de fixação ou do invólucro do equipamento de monitoração eletrônica”.

Assim, o manual sugere que, após o terceiro incidente não saneável com advertência através de contato telefônico, seja acionada a polícia para uma advertência presencial, o que pode ocorrer antes, caso previsto na decisão judicial. Por derradeiro, implica-se destacar que na ausência da lei, o manual deve ser preferencialmente seguido até a edição e vigência da legislação atinente à matéria aqui tratada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa compilou a legislação em vigor acerca do monitoramento eletrônico de presos, com foco na implementação no Ceará, cujo processo se deu de forma experimental, mas que evoluiu para número significativos de usuários, tornando-se uma política pública auxiliar no desencarceramento e reinserção social.

Iniciado em nosso estado através da instituição de um grupo de trabalho, a central de monitoramento eletrônico funciona como previsto na legislação e cumpre com as diretrizes contidas no manual de gestão para a política de monitoração eletrônica de pessoas.

A central de monitoramento acolhe os egressos, fixa a tornozeleira eletrônica, realiza manutenções, fiscaliza os usuários e comunica ao Poder Judiciário os principais incidentes ao longo do cumprimento da medida cautelar por ele determinada. Tem autonomia para realizar advertências e até mesmo para acionar a força policial (civil e militar) em casos de extremo descumprimento.

Os documentos elencados ao longo da pesquisa permitiram perceber como a implementação do monitoramento eletrônico cronologicamente ocorreu e como funciona o projeto atualmente. O documento principal coletado foi a portaria que instituiu o grupo especial de trabalho para analisar como o sistema seria implantado, baseado nas experiências de outros estados, o Ceará realizou a implantação em parceria com as Varas de Execuções Penais de Fortaleza com êxito.

Muitos foram os obstáculos para a implantação da central de monitoramento eletrônico, além de administrativos – os desafios políticos. Atualmente o sistema funciona como previsto e os monitorados são observados em tempo real, em face da tecnologia utilizada pela empresa SPACECOM, vencedora do processo licitatório no estado. Cabe salientar que a citada empresa atua em 18 estados e monitora 90% dos usuários, sendo a maior empresa do ramo na América Latina.

As reflexões possíveis sobre o tema passam pela necessidade de maior envolvimento do Poder Judiciário quando da implantação, o que ocorre é uma conscientização paulatina dos magistrados, promotores, defensores e servidores acerca do tema, de responsabilidade da central de monitoramento.

Novas pesquisas são necessárias para se prosseguir no estudo do tema, especialmente acerca dos impactos sociais da medida. Acerca de dados estatísticos, a central de monitoramento apresenta periodicamente, possibilitando uma análise/estudo de caso acerca da efetividade da medida.

O monitoramento eletrônico atende seu objetivo principal, que é incluir o egresso como um “preso virtual”, onde o Estado concede uma liberdade vigiada para aqueles que reúnem condições de estar nesta situação de “semiliberdade”. Como uma fase intermediária entre prisão e liberdade e para o início de sua reinserção social, já que o contato com familiares e o trabalho são pilares essenciais para esta finalidade.

Com a investigação dos documentos e normas atinentes à matéria, foi possível compreender a implementação do monitoramento eletrônico no estado do Ceará, enquanto ação integrante de uma política pública de segurança, e à luz de uma diretriz de implantação de Políticas Públicas.

No primeiro capítulo foi traçado um histórico conceitual acerca das políticas públicas, com suas fases e diretrizes para implementação. No capítulo seguinte, a pena foi analisada desde a vingança privada até a prisão virtual – através do monitoramento eletrônico, fazendo uma análise cronológica da mesma.

No último capítulo foi analisada a implementação do monitoramento eletrônico no estado, em termos de sua concepção e desenvolvimento, a partir dos documentos analisados e a legislação em vigor. A comparação entre o processo de implementação do monitoramento eletrônico e as diretrizes dispostas – legislação que fundamenta o projeto, os recursos disponibilizados, a relação entre causa e efeito – também foram analisados no citado capítulo.

Com a implantação do monitoramento eletrônico no Ceará, espera-se contribuir para uma diminuição da violência e criminalidade, reduzir o número de reincidentes e resgatar parcela destes egressos que, uma vez inseridos no sistema carcerário têm uma maior dificuldade em serem sujeitos de direitos. Estas pessoas contam com o auxílio do monitoramento eletrônico para sua reinserção social gradual, através do convívio familiar, da possibilidade de exercer uma profissão e de qualificar-se.

Desta forma, através da análise do conceito de políticas públicas, podemos perceber como o Monitoramento Eletrônico foi implementado no nosso estado, com um comparativo com outras centrais.

Portanto, para que a política pública alcance seus resultados a que se propõe, deve haver uma unificação da legislação e dos procedimentos administrativos, assim como um maior incentivo à ressocialização, através de trabalho externo e de qualificação destes monitorados, que encontram um obstáculo quando de sua saída do sistema prisional.

A “prisão virtual” é uma medida cautelar que tem objetivos maiores que a simples diminuição do contingente carcerário, ela se torna parte de uma política pública assistencialista que resgata seres humanos.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I**. Belo Horizonte: EdUFMG, 2004.

_____. **Meios sem fim: notas sobre política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2015.

AMABILE, Antonio Eduardo de Noronha. **Políticas Públicas**. Dicionário de Políticas Públicas. Belo Horizonte: EdUEMG, 2012. Disponível em: <<http://pt.calameo.com/read/0016339049620b36a7dac>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **Temas de Filosofia**. 2 ed. São Paulo: Moderna, 1998.

ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 1992.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan/ICC, 2002.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. 11.ed. São Paulo: Hemus, 1995.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal Brasileiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 31 dez.1940. Seção 1, p. 23911.

_____. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal Brasileiro. **Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 13 out.1941. Seção 1, p.245.

_____. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – **Lei de Execução Penal**.

BRASIL. **Lei de Execução Penal**. Organizada por Juarez Oliveira. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. Ministério da Justiça, **Monitoramento eletrônico: uma alternativa à prisão? Experiências internacionais e pesquisas no Brasil**. Brasília: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAMPOS, Teresinha de Jesus Moura Borges. **A eficácia das Penas Alternativas**. Teresina: Associação Piauiense do Ministério Público, 2005.

CERVINI, Raúl. **Os processos de descriminalização**. 2. ed. espanhola. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

CHARAM, Ram; LARRY, Bossidy. **Execução**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

COELHO, E. C. **A oficina do diabo: crise e conflitos no sistema penitenciário do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.

CUNHA, Elizangela Lelis. Ressocialização: o desafio da educação no sistema prisional feminino. **Cad. Cedex**, Campinas, v. 30, n. 81, p.157-178, ago. 2010.

DELA-BIANCA, Naiara Antunes. **Monitoramento Eletrônico de presos**. São Paulo:[s.n], 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18126>>. Acesso em: 28 maio 2018.

DEPEN. **Modelo de Gestão para monitoração eletrônica de pessoas**. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/dirpp/monitoracao-eletronica/modelo-de-gestao>>. Acesso em: 28 jul.2018.

DUARTE, Virgílio Rios. **Reinserção do egresso frente ao programa “Começar de novo”**. São Paulo:[s.n], 2010.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; COELHO, Denílson Bandeira. **Difusão de Políticas Públicas**. São Paulo: EdUFABC, 2016.

FORTINI, Cristiana . Políticas Públicas: possibilidades e limites. In: CARVALHO FILHO, SANTOS, José dos. **Políticas Públicas e pretensões judiciais determinativas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FOUCAULT, Michel. **A Verdade e as Formas Jurídicas**. Rio de Janeiro: NAU, 2003.

_____. **Em defesa da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. **Vigiar e Punir: história da violência nas prisões**. Petrópolis: Vozes, 1984.

FREI, Klaus. III Encontro da ANPPAS – Convenção da Diversidade Biológica – Compromissos Assumidos e Resultados Obtidos pelo Brasil. **PROCAM USP**, Brasília, v.3, n.5, p.23-27, 2006.

_____. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**: São Paulo:IPEA,2000. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/ppp21parte5.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

FREITAS, Paulo Henrique Mendonça de. **Monitoração eletrônica e o sistema prisional brasileiro**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/32207/>>. Acesso em: 15 maio 2018.

GOMES, Rafaela de Brito Cândido. **Monitoramento eletrônico de presos: como medida alternativa ao cárcere**. Campina Grande:[s.n], 2010. Disponível em: <<http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/handle/123456789/6092>>. Acesso em: 28 maio 2018.

HOWLETT, Michael. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KAWAGUTI, Luis. **As seis piores prisões do Brasil**. São Paulo:[s.n],2014. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/01/140115_seis_prisoes_lk> eletrônico>. Acesso em: 12 ago.2015.

KUHENE, Maurício. **Lei de Execução Penal Anotada**. 11. ed.Curitiba: Juruá , 2013.

LENER, Lucy Claudia. **Convenção da Diversidade Biológica: compromissos assumidos e resultados obtidos pelo Brasil**. São Paulo: PROCAM/USP, 2006.

LEAL, César Barros. **Vigilância Eletrônica à Distância**. Curitiba: Juruá, 2011.

_____. **Prisão: o crepúsculo de uma era**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

LEITAO JÚNIOR, Joaquim. **Monitoramento eletrônico: uma nova realidade jurídica no sistema prisional brasileiro**. São Paulo:[s.n],2010. Disponível em: <[http:// www.lfg.com.br](http://www.lfg.com.br)>. Acesso em: 31 de maio de 2018.

MADEIRA, Lígia Mori. A atuação da sociedade civil no apoio a egressos do sistema penitenciário. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v.23,n.53, p.277-318, abr. 2005

MAMELUQUE, Maria da Glória Calixto. A subjetividade do encarcerado, um desafio para a psicologia. **Psicologia Ciência e Profissão**, v.26, n.4, p.620-631, set.2006.

MARCÃO, Renato. **Curso de Execução Penal**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MARQUES, Mateus. **Liberdade vigiada: estudo avalia prós e contras do monitoramento eletrônico**. São Paulo: [s.n],2011. Disponível em: <<https://mateusmarquesadv.blogspot.com/search?q=liberdade+vigiada>>. Acesso em: 27 maio 2018.

MARQUES, Oswaldo H. D. **Fundamentos da Pena**. 2 ed. São Paulo:Martins Fontes, 2008.

MASIERO, Andréa. **O uso do monitoramento eletrônico como instrumento de controle penal estatal: breve discussão sobre sua (in) constitucionalidade**. São Paulo: [s.n],2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/63842>>. Acesso em: 27 maio 2018.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Execução Penal**. 10.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

NETO, Félix Araújo; MEDEIROS, Rebeca Rodrigues Nunes. **O monitoramento eletrônico de presos e a lei no. 12.403/2011**.Brasília:[s.n],2014. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9894. Acesso em 16 de maio de 2018.

NEVES, Fernanda Wanzeller; MOREIRA, Bruno Duarte; CUNHA, Leonardo Costa da; SANTOS DA SILVA, Méri Rosane. **Políticas públicas de esporte e lazer na cidade do Rio Grande**. Curitiba: EdUFSC, 2015. Disponível em: <

<https://repositorio.ufsc.br/Livro%20Políticas%20P%C3%BAblicas.PDF?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Prisão e liberdade: as reformas processuais penais** introduzidas pela Lei 12.403, de 4 de maio de 2011, São Paulo: RT, 2011.

OLIVEIRA, Edmundo. **Direito Penal do Futuro: a prisão virtual**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

_____. **O Futuro Alternativo das Prisões**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PEDROSO, Regina Célia. **Os signos da opressão: história e violência nas prisões brasileiras**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2002.

PIMENTA, Carlos Alberto Máximo; ALVES, Cecília Pescatire. **Políticas públicas e desenvolvimento regional**. Campina Grande: EdUEPB, 2010.

PIMENTA, Izabela Lacerda. **Manual de Gestão para a Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas**. Brasília:[s.n],2017. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/dirpp/monitoracao-eletronica/modelo-de-gestao/modelodegestoparaamonitoraoeletrnicadepessoas.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2018.

PRUDENTE, Neemias. **Monitoramento eletrônico: uma alternativa à prisão**. Rio de Janeiro:[s.n],2014. Disponível em: <<https://neemiasprudente.jusbrasil.com.br/artigos/121942848/>>. Acesso em: 27 maio 2018.

ROCHA, Alexandre Pereira da. **O Estado e o direito de punir: a superlotação no sistema penitenciário brasileiro. O caso do Distrito Federal**. 2006. 198f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

RODRIGUES, Anabela Miranda. **A posição jurídica do recluso na execução da pena privativa de liberdade: seu fundamento e âmbito**. São Paulo: IBCCrim, 1999.

ROSA, Alexandre Morais. **Monitoramento eletrônico em Debate**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SILVA, Alexandre Barbosa da. **Monitoramento eletrônico: análise quanto à sua aplicabilidade**. [S.l; s.n],2017. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,monitoramento-eletronico-analise-quanto-a-sua-aplicabilidade,590118.html>>. Acesso em: 14 maio 2018.

SOUZA, Bernardo Azevedo. **A implementação do monitoramento eletrônico no Brasil**. São Paulo: ACLO, 2014.

TUDE, João Martins. **Conceitos gerais de políticas públicas**. [S.l]: IESDE,2010. Disponível em: <<http://www2.videolivriaria.com.br/pdfs/24132.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

VIANA, Ana Luiza. **Abordagens metodológicas em políticas públicas**. Rio de Janeiro:FGV, 1996.