



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

NEUMA CIPRIANO BRAGA

**ENTRE POSTULADOS E PRÁTICAS: UMA ANÁLISE DOS SERVIÇOS DA
CENTRAL DE ALTERNATIVAS PENAIS DE FORTALEZA/CE E SUA
CONFORMIDADE AOS REFERENCIAIS DA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL**

FORTALEZA - CEARÁ

2016

NEUMA CIPRIANO BRAGA

ENTRE POSTULADOS E PRÁTICAS: UMA ANÁLISE DOS SERVIÇOS DA
CENTRAL DE ALTERNATIVAS PENAIS DE FORTALEZA/CE E SUA
CONFORMIDADE AOS REFERENCIAIS DA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado 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 Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Junior.

FORTALEZA - CEARÁ

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Braga, Neuma Cipriano .

Entre postulados e práticas: uma análise dos serviços da Central de Alternativas Penais de Fortaleza/Ce e sua conformidade aos referenciais da política pública nacional [recurso eletrônico] / Neuma Cipriano Braga. - 2016.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 117 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, 2016.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Junior.

1. Alternativas penais. 2. Interdisciplinaridade. 3. Intersetorialidade. 4. Política Pública. I. Título.

NEUMA CIPRIANO BRAGA

ENTRE POSTULADOS E PRÁTICAS: UMA ANÁLISE DOS SERVIÇOS DA
CENTRAL DE ALTERNATIVAS PENAIS DE FORTALEZA/CE E SUA
CONFORMIDADE AOS REFERENCIAIS DA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL

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 grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

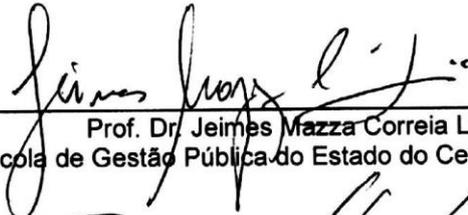
Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 21/10/2016

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Junior
Universidade Estadual do Ceará – UECE



Prof. Dr. Jeimes Mazza Correia Lima
Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará - EGP-CE



Prof. Dr. Rui Martinho Rodrigues
Universidade Estadual do Ceará – UECE

À minha linda filha, Isabelle Adjane, meu motivo de querer ser melhor a cada dia, pois é meu amor singular. Ao meu marido, amor da minha vida, que sempre me apoiou nas minhas escolhas e que foi fundamental nesse mestrado por ser um incentivador incansável, amoroso, e por ter me impulsionado a seguir em frente.

AGRADECIMENTOS

Se você está lendo estas páginas é porque eu consegui. Do processo seletivo, passando pela aprovação até a conclusão do mestrado, foi um longo caminho percorrido. Não foi fácil, nem tranquilo.

Nesse processo muitas pessoas contribuíram para essa construção, às quais eu sou grata. Quero agradecer a todos aqueles que sempre confiaram em mim, desde sempre.

Ao nosso Deus, Senhor Todo Poderoso, pela misericórdia e graça que se renova a cada dia, além de possibilitar a abertura das oportunidades em minha vida pessoal e profissional.

Aos meus pais, por me terem dado educação, valores e por me terem ensinado a andar. Ao meu pai (*in memoriam*). À minha mãe, amor incondicional. Ao melhor orientador de todos os tempos, Prof. Dr. Germano, exemplo de profissional, por não ter permitido que eu interrompesse o processo pela metade. Aos professores, funcionários e colegas do curso de mestrado.

Às Prof.^a Dr.^a Helena Frota e Liduína Farias pela solicitude e solidariedade perante minhas dificuldades.

Aos professores Jeimes Mazza e Rui Martinho por terem aceitado compor a minha banca e por todas as sugestões enriquecedoras.

Quero agradecer ainda a todos aqueles que sempre confiaram em mim e me apoiaram. Ao Secretário da Justiça, Dr Helio Leitão, pelo exemplo de gestor; ao Dr. Sandro Camilo, por sua dedicação em fazer um sistema penitenciário melhor; ao Dr. Pedro Brito, por ser um líder transformacional e por seu apoio irrestrito; à Dra. Aline Miranda, pela paixão em apoiar as mudanças no sistema penitenciário; ao amigo Almir Reis que me munuiu de informações imprescindíveis à pesquisa; às amigas Danielles, companheiras de todos os dias no trabalho e que sempre tinham uma palavra de incentivo nos momentos mais difíceis.

Ao coordenador da CAP, Elton Gurgel, por ser sempre solícito em todas as informações solicitadas e por sua determinação diante das dificuldades na gestão desse projeto inovador.

Ao Prof. Dr. Horácio Frota, sem o apoio do qual esse sonho não se realizaria.

“Há dois valores essenciais que são absolutamente indispensáveis para uma vida satisfatória, recompensadora e relativamente feliz. Um é segurança e o outro é a liberdade. Você não consegue ser feliz, você não consegue ter uma vida digna na ausência de um deles, certo? Segurança sem liberdade é escravidão e liberdade sem segurança é um completo caos, incapacidade de fazer nada, planejar nada, nem mesmo sonhar com isso. Então você precisa dos dois.”

(Zygmunt Bauman)

RESUMO

No Brasil, desde o ano 2000, o governo federal, por meio do Ministério da Justiça, tem orientado a política nacional de alternativas penais para o incentivo ao estabelecimento de estruturas que viabilizem a execução dessas sanções no âmbito das Unidades Federativas. Com o passar dos anos o escopo da política foi expandido para promover a ampliação e a sustentabilidade das estruturas criadas, bem como superar a resistência e a cultura conservadora dos atores institucionais e sociais envolvidos na temática. O objeto da investigação é a política das alternativas penais, seus processos e práticas interdisciplinares e interinstitucionais efetivadas pela equipe da Central de Alternativas Penais de Fortaleza, subordinada à Secretaria da Justiça e Cidadania do Ceará. A demarcação temporal estabelecida nesta pesquisa se atém ao período de 2000 a 2015, em análise à trajetória nacional da política de alternativas penais, culminando na criação e o atual funcionamento da supracitada central, no ano de 2015. O objetivo da pesquisa foi analisar as práticas de acompanhamento interdisciplinar adotadas na Central de Alternativas Penais em Fortaleza/Ce e sua conformidade ao referencial preconizado pela política nacional de alternativas penais, com foco no acompanhamento dos beneficiários com medidas cautelares. As fontes de pesquisa utilizadas foram: as normas que instituíram as penas e medidas alternativas no país e no Ceará; a política nacional de alternativas penais; os postulados para a política de alternativas penais e manuais publicados pelo Ministério da Justiça; e, os processos de trabalho da Central de Alternativas Penais do Ceará. O referencial teórico-metodológico desenvolveu uma concepção sobre o tema, visando compreender: i) o comportamento desviante e as discussões em torno da função da pena e do minimalismo penal na adoção de uma política de alternativas penais (DURKHEIM, 1999 e 2007; MERTON, 1970; MORSELLI, 2000; ZAFFARONI, 1991; FERRAJOLI, 1995); ii) o protagonismo das pessoas e a responsabilização a partir do paradigma da justiça restaurativa (SICA, 2007; PARKER, 2005; JACCOUD, 2005); iii) a interdisciplinaridade e intersetorialidade no acompanhamento extramuros junto aos beneficiários das alternativas penais (MORIN, 2005; SOUZA, 2009; TEIXEIRA e PAIM, 2000). Foi concebido um instrumental com parâmetros que subsidiaram a verificação da conformidade das práticas de acompanhamento interdisciplinar adotadas na central de alternativas penais de Fortaleza-Ce com o preconizado pelos

referenciais da Política Nacional de Alternativas Penais. Observou-se por fim, a comprovação da hipótese em quase sua totalidade, pois, de treze parâmetros, nove ocorrem em conformidade e quatro de forma parcial, ressalvadas dificuldades ligadas à carência de efetivo e a sobrecarga de tarefas e serviços junto ao corpo técnico; a falta de uma maior estrutura de salas; a necessidade de recursos materiais e financeiros para atendimento de demandas imediatas junto aos beneficiários das medidas cautelares. Destacaram-se como fatores positivos a colaboração interdisciplinar dos membros da equipe, a busca pela atualização e resolutividade das demandas dos beneficiários e, a articulação com setores da própria SEJUS para encaminhamento de demandas relacionadas a trabalho, qualificação e cidadania.

Palavras-chave: Alternativas Penais. Interdisciplinaridade. Intersetorialidade. Política Pública.

ABSTRACT

In Brazil, since 2000, the federal government, through the Ministry of Justice, has oriented the national policy of penal alternatives to encourage the establishment of structures that enable the execution of these sanctions within the scope of the Federal Units. Over the years the scope of the policy has been expanded to promote the expansion and sustainability of the structures created, as well as to overcome the resistance and the conservative culture of the institutional and social actors involved in the theme. The object of the investigation is the policy of the penal alternatives, their interdisciplinary and interinstitutional processes and practices carried out by the team of the Central of Penal Alternatives of Fortaleza, subordinated to the Secretariat of Justice and Citizenship of Ceará. The temporal demarcation established in this research covers the period from 2000 to 2015, in analysis of the national trajectory of the policy of penal alternatives, culminating in the creation and the current operation of the aforementioned center in the year 2015. The objective of the research was to analyze the practices of interdisciplinary follow-up adopted at the Center of Penal Alternatives in Fortaleza / CE and its compliance with the benchmark advocated by the national policy of penal alternatives, focusing on monitoring beneficiaries with precautionary measures. The sources of research used were: the norms that instituted the penalties and alternative measures in the country and in Ceará; The national policy of penal alternatives; The postulates for the policy of penal and manual alternatives published by the Ministry of Justice; And, the work processes of the Central of Penal Alternatives of Ceará. The theoretical-methodological framework developed a conception on the subject, aiming to understand: i) the deviant behavior and the discussions about the function of penal and penal minimalism in the adoption of a policy of penal alternatives (DURKHEIM, 1999 and 2007, MERTON, (1995), Moriselli (2000) and Zaffaroni (1991). li) the role of people and accountability based on the paradigm of restorative justice (SICA, 2007; PARKER, 2005; JACCOUD, 2005); lii) the interdisciplinarity and intersectoriality in the monitoring outside the walls with the beneficiaries of the penal alternatives (MORIN, 2005; SOUZA, 2009; TEIXEIRA and PAIM, 2000). An instrument was designed with parameters that supported the verification of the conformity of the interdisciplinary monitoring practices adopted in the Fortaleza-Ce penitentiary center with the recommendations of the National Policy on Penal Alternatives. Finally, we verified the hypothesis

almost in its entirety, since, of thirteen parameters, nine occur in conformity and four in a partial way, except for difficulties related to the shortage of personnel and the overload of tasks and services with the technical staff; The lack of a larger structure of rooms; The need for material and financial resources to meet immediate demands with the beneficiaries of precautionary measures. The interdisciplinary collaboration of the team members, the search for updating and solving the demands of the beneficiaries, and the articulation with SEJUS's own sectors to address demands related to work, qualification and citizenship were highlighted as positive factors.

Keywords: Criminal Alternatives. Interdisciplinarity. Intersectoriality. Public policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Comparativo entre o antigo e o novo escopo das políticas de alternativas penais no Brasil.....	21
Figura 2 – Representação do Ciclo de Políticas Públicas.....	35
Figura 3 – Evolução das Medidas Alternativas x Taxa de Encarceramento.....	40
Figura 4 – Postulados da Política de Alternativas Penais.....	45
Figura 5 – Alternativas penais nas fases de intervenção penal.....	46
Figura 6 – Taxa de Ocupação do Sistema Prisional Brasileiro, por estados.....	68
Figura 7 – Quantidade de beneficiários acompanhados pela CAP, por tipo de delito (2015)	74
Figura 8 – Quantidade de encaminhamentos para rede de apoio (2015).....	75
Figura 9 – Evolução mensal da quantidade de beneficiários (2015).....	75
Figura 10 – Projeção da quantidade de beneficiários até dezembro 2016.....	76
Figura 11 – Macroprocesso de acompanhamento do cumprimento das medidas cautelares na Central de Alternativas Penais.....	78
Figura 12 – Postulados e Macroprocessos de Gestão.....	81
Figura 13 – Processo de Acolhimento.....	84
Figura 14 – Processo de Articulação.....	87
Figura 15 – Processo de Acompanhamento.....	92
Figura 16 – Subprocesso de Gerenciamento de Incidentes com ajustamento.....	98
Figura 17 – Subprocesso de Encaminhamento para cumprimento.....	99
Figura 18 – Subprocesso de Encaminhamento para inclusão.....	100

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Parâmetros para análise de conformidade.....	29
Quadro 2 –	Correspondência entre postulados, macroprocessos e categorias ..	30
Quadro 3 –	Quadro Sinóptico de Fases das Políticas Públicas.....	34
Quadro 4 –	Análise de conformidade – Processo 1. Acolhimento 1.1. Primeiro atendimento psicossocial.....	85
Quadro 5 –	Análise de conformidade – Processo 1. Acolhimento 1.2. Encaminhamentos para a rede.....	86
Quadro 6 –	Análise de conformidade – Processo 2. Articulação 2.1. Pesquisa preliminar.....	88
Quadro 7 –	Análise de conformidade – Processo 2. Articulação 2.2. Visita de articulação e cadastramento.....	89
Quadro 8 –	Análise de conformidade – Processo 2. Articulação 2.3. Capacitação inicial.....	89
Quadro 9 –	Análise de conformidade – Processo 2. Articulação 2.4. Visitas de rotinas e discussão de casos.....	90
Quadro 10 –	Análise de conformidade – Processo 2. Articulação 2.5. Capacitação de rotina.....	90
Quadro 11 –	Análise de conformidade – Processo 3. Acompanhamento 3.1. Atendimento individual.....	94
Quadro 12 –	Análise de conformidade – Processo 3. Acompanhamento 3.2. Participação em grupo.....	94
Quadro 13-	Análise de conformidade – Processo 3. Acompanhamento 3.3. Estudo de caso.....	95
Quadro 14-	Análise de conformidade – Processo 3. Acompanhamento 3.4. Rotina de cumprimento.....	96
Quadro 15-	Análise de conformidade – Processo 3. Acompanhamento 3.5. Ajustamento.....	97
Quadro 16-	Análise de conformidade – Processo 3. Acompanhamento 3.6. Informes ao juiz.....	97

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Postulados e Categorias da Pesquisa.....	27
Tabela 2 – Postulados e principais elementos descritivos.....	48
Tabela 3 – Postulados e Categorias da Pesquisa.....	50
Tabela 4 – Tipologia de modos de Adaptação individual.....	53
Tabela 5 – Convênios do Programa de Aprimoramento da Execução Penal (SEJUS/DEPEN - 2010).....	69
Tabela 6 – Composição das equipes multidisciplinares dos convênios.....	70
Tabela 7 – Descrição dos elementos do fluxo dos processos.....	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAP	Central de Alternativas Penais
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CAPS-AD	Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas
CENAPA	Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas
CGPMA	Coordenação-Geral de Penas e Medidas Alternativas
CISPE	Coordenadoria de Inclusão Social do Preso e do Egresso
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CONAPA	Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas
CRD	Centro de Referência sobre Drogas
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
DIRPP	Diretoria de Políticas Penitenciárias
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MJ	Ministério da Justiça
ONU	Organização das Nações Unidas
PACAD	Programa de Ações Continuadas de Assistência aos Drogadictos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SciELO	Scientific Electronic Library Online
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SFC	Sistema de Frequência de Colaboradores
SINAPE	Sistema Nacional de Alternativas Penais
SISPEN	Sistema Penitenciário do Ceará
SSPDS	Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
VEPAH	Vara de Execução de Penas Alternativas e Habeas Corpus

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
1.1	O PROBLEMA DA PESQUISA.....	20
1.2	A HIPÓTESE E OS OBJETIVOS DA PESQUISA.....	23
1.3	METODOLOGIA DA PESQUISA.....	24
1.4	COLETA DE DADOS.....	26
1.5	TRATAMENTO DOS DADOS.....	28
1.6	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	30
2	ALTERNATIVAS PENAIS.....	32
2.1	A POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE ALTERNATIVAS PENAIS.....	33
2.1.1	Política Pública.....	33
2.1.2	A trajetória da Política de Alternativas Penais.....	37
2.1.3	Os Postulados da Política Pública Nacional de Alternativas Penais.....	44
2.2	O MINIMALISMO PENAL.....	51
2.2.1	O comportamento desviante.....	51
2.2.2	A (a-)normalidade do crime.....	54
2.2.3	A utilidade do crime.....	56
2.2.4	A função da pena.....	56
2.2.5	As perspectivas punitivistas, abolicionistas e minimalistas.....	58
2.3	JUSTIÇA RESTAURATIVA.....	61
2.4	INTERDISCIPLINARIDADE E INTERSETORIALIDADE.....	62
3	A CENTRAL DE ALTERNATIVAS PENAIS DE FORTALEZA-CE.....	66
3.1	O CONTEXTO ORGANIZACIONAL DE CRIAÇÃO DA CAP.....	66
3.2	CONSOLIDAÇÃO DAS AÇÕES DA CAP.....	74
3.3	DESCRIÇÃO DO MACRO PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO NA CAP.....	77
4	ANÁLISE DA (DES) CONFORMIDADE DAS PRÁTICAS DE ACOMPANHAMENTO INTERDISCIPLINAR.....	81
4.1	DESCRIÇÃO DOS PROCESSOS E ANÁLISE DE CONFORMIDADE...	82
4.1.1	Processo de Acolhimento.....	84
4.1.2	Processo de Articulação.....	87

4.1.3	Processo de Acompanhamento.....	92
4.1.4	Subprocessos de Apoio.....	98
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	102
	REFERÊNCIAS.....	105

1 INTRODUÇÃO

Os dois grandes desafios impostos ao sistema de justiça criminal brasileiro, baseando-se na interpretação junto aos referenciais da Política Pública Nacional de Alternativas Penais preconizada pelo Ministério da Justiça, são: (i) acabar a “cultura do encarceramento” para, desse modo, mitigar a superlotação das unidades prisionais, e; (ii) promover a inclusão e o convívio social dos apenados, visando a redução da reincidência, com a abertura de oportunidades viáveis e lícitas para trilharem novos caminhos na vida.

Para lidar com tais desafios, em 2015, três acordos de cooperação técnica foram firmados pelo Ministério da Justiça e o Conselho Nacional de Justiça. O objetivo foi promover e definir diretrizes para a implantação das audiências de custódia em território nacional; à monitoração eletrônica, e; à política de alternativas penais.

Para fins de entendimento desses três importantes mecanismos de enfrentamento às demandas supracitadas, seguem, de modo sucinto, suas descrições:

- **Audiência de Custódia:** consiste na apresentação pessoal da pessoa autuada presa em flagrante delito à autoridade judiciária, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas após sua prisão. Contam com o apoio direto das Centrais de Alternativas Penais e Centrais de Monitoração Eletrônica, uma vez que o magistrado pode definir, dentre outras resoluções, o encaminhamento às centrais como opção ao encarceramento provisório. (BRASIL, 2015c, p. 2)
- **Monitoração Eletrônica:** trata-se do rastreamento, por dispositivo eletrônico e sistema informatizado, e é destinada a pessoas cumpridoras de medidas cautelares diversas da prisão (em crimes com pena privativa de liberdade máxima superior a quatro anos¹) e

¹ Quando aplicadas para pessoas acusadas por crimes dolosos punidos com pena privativa de liberdade máxima superior a 4 (quatro) anos ou se tiver sido condenada por outro crime doloso, em sentença transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso I do caput do art 64 do Decreto-Lei 2.848, de 7 de setembro de 1940 (Código Penal Brasileiro) que estabelece que não será considerado reincidente caso tenha de passado cinco anos ou mais do cumprimento ou extinção da pena à data da infração posterior cometida (BRASIL, 2015a)

medidas protetivas de urgência², nas especificidades e requisitos definidos na legislação vigente. Destaca-se a preocupação de que tal medida não sirva apenas para ampliação da teia punitiva do Estado, mas sim que se reconheça seu potencial desencarcerador com a garantia de maior dignidade, respeito aos direitos fundamentais e efetividade ao cumprimento da pena ou de uma medida cautelar. (BRASIL, 2015a, p. 2).

- **Alternativas Penais:** Versa sobre os mecanismos diversos do encarceramento que venham a intervir em conflitos e violências, no âmbito do sistema penal. Têm por finalidade o incentivo à participação da vítima e da comunidade na resolução dos conflitos, e; a responsabilização da pessoa submetida à medida e a manutenção do seu vínculo com a comunidade, com a garantia de seus direitos individuais e sociais, e; a restauração das relações sociais. (BRASIL, 2016a, p. 19)

Nesse cenário vale destacar que a Lei das Cautelares (Lei nº 12.403/11) estabeleceu mudanças em vários artigos do Código de Processo Penal Brasileiro de modo a possibilitar maior controle sobre a prisão preventiva, conter o uso da prisão provisória e ampliar o rol das medidas cautelares diversas da prisão, introduzindo no ordenamento jurídico penal diversas alternativas à prisão e à liberdade não condicionada. No artigo 310 da Lei das Cautelares, ao receber o auto de prisão em flagrante, o juiz deverá, de forma fundamentada, relaxar a prisão ilegal; ou, conceder liberdade provisória, com ou sem fiança ou converter a prisão em flagrante em preventiva, quando presentes os requisitos constantes do art. 312, e se revelarem inadequadas ou insuficientes as medidas cautelares diversas da prisão. No artigo 319 da mesma lei são definidos os tipos de medidas cautelares que podem ser aplicadas, de modo que o juiz não tem discricionariedade para aplicar outras medidas que se diferenciem destas:

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;

² Aplicadas para pessoas acusadas por crime que envolva violência doméstica e familiar contra a mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência (BRASIL, 2015a).

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.

(BRASIL, 2011a)

O presente estudo não tem por foco os processos atinentes às audiências de custódia, tampouco à monitoração eletrônica. A pesquisa se deterá na análise das práticas da equipe de acompanhamento psicossocial da Central de Alternativas Penais de Fortaleza/Ce e sua conformidade ao recomendado pela Política Nacional de Alternativas Penais. Esclarece ainda que não apresentará o processo de monitoramento da pessoa presa (intramuros), mas tão somente o processo de acompanhamento daquelas que estejam submetidas a medidas cautelares diversas à prisão, ou seja, pessoas ainda não sentenciadas, público este atendido pela central supracitada.

Para fins da pesquisa, destacam-se fatores importantes que contribuíram à escolha da referida instituição:

- A natureza de sua missão em potencial conformidade à política pública nacional;
- A composição multidisciplinar da equipe;
- O grau de institucionalização no âmbito da Secretaria da Justiça e Cidadania;
- O serviço desta pesquisadora enquanto psicóloga na CAP e servidora de carreira da Secretaria da Justiça e Cidadania.

Dessa forma, considerando tais fatores, optou-se como objeto da pesquisa o estudo sobre a conformidade das práticas interdisciplinares da Central de Alternativas Penais de Fortaleza/CE aos princípios e referenciais preconizados pela Política Pública Nacional.

1.1 O PROBLEMA DA PESQUISA

No sítio eletrônico do Ministério da Justiça encontra-se o documento que descreve a Política de Alternativas Penais³. No seu interior há o exposto reconhecimento de que a carência ou insuficiência de estrutura e rede para o encaminhamento de prestadores de serviço ou para o monitoramento da execução dessas penas, nas unidades federativas, chegaram a provocar o fenômeno da “[...] banalização da aplicação das cestas básicas em todo o território nacional” (BRASIL, 2011b, p.1). É possível perceber no documento supracitado a necessidade de se ampliar o escopo da Política de Alternativas Penais, de modo que os atores envolvidos (sejam agentes da segurança pública, da justiça criminal ou mesmo da comunidade) iniciem as providências a partir do momento da infração penal, com iniciativas mediadoras e reparadoras que possam, além de promover a responsabilização do autor da infração penal, manter o vínculo com a comunidade, com respeito à dignidade e às garantias individuais, tanto da vítima quanto do infrator.

Para iniciar tais medidas, antes mesmo que a infração penal tenha ingressado no sistema de justiça criminal, a política recomenda a necessidade de provocar a articulação em rede das instituições do sistema de segurança pública, justiça criminal e sociedade, com o incentivo de soluções participativas e adaptadas às realidades das partes envolvidas.

A figura a seguir ilustra, à esquerda, o escopo das alternativas penais semelhante às práticas de encarceramento e, à direita, o escopo ampliado sugerido no novo escopo da política de alternativas penais.

³ O documento intitulado “Política de alternativas Penais: A concepção de uma Política de Segurança Pública e de Justiça” foi produzido pela Coordenação Geral de Penas e Medidas Alternativas – CGPMA/DEPEN, com a colaboração da Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas – CONAPA e de consultores externos, membros do Grupo de Trabalho criado por Portaria do Depen (BRASIL, 2011).

Figura 1 – Comparativo entre o antigo e o novo escopo das políticas de alternativas penais no Brasil



Fonte: Elaborado pela autora a partir da política nacional de alternativas penais (BRASIL, 2011b).

Notadamente, pelo menos, duas diferenças se destacam. Anteriormente, a temática das alternativas penais era abordada, com maior ênfase, na fase processual e na aplicação da pena, além de destacar a ausência ou insuficiência de espaços de participação; já no escopo ampliado nota-se a mudança da ação preventiva e reativa dos órgãos de segurança pública para uma ação sensibilizadora e de enfrentamento qualificado nas infrações sujeitas à política de alternativas penais, além de incluir espaços para o engajamento da sociedade e das demais políticas públicas que possam apoiar as ações da referente política.

Entretanto, tal reformulação de escopo da política de alternativas penais não significa, necessariamente, a eliminação do risco de que tal política caia na mesma espiral do sistema prisional atual, que tem levado ao aumento progressivo na aplicação das sanções, com a ampliação das estruturas de fiscalização e monitoramento sem que isso gere resultados positivos na redução dos delitos ou mesmo nos números de encarceramento.

Na busca de mitigar esse risco a referida política desdobra atribuições ao Poder Executivo para que sejam instituídos, nos três níveis de governo, mecanismos de participação e controle social para a formulação, implementação, monitoramento e avaliação da política, com representatividade das três esferas de governo e sociedade.

Nessa perspectiva transversal, a Política Nacional de Alternativas Penais traz procedimentos e processos inerentes à sua implementação, uma vez que se preconiza (BRASIL, 2011b, p. 4 e 5):

- a) É necessária a implementação de programas de sensibilização das polícias para atuação adequada no enfrentamento das infrações sujeitas à política de alternativas penais.
- b) É recomendável que a política seja aplicada a partir do tipo de infração penal, por área temática. Em temas que já têm políticas públicas específicas constituídas como violência doméstica, drogas e trânsito, o sistema de alternativas penais deve interagir com elas, para que as discussões produzidas sejam incorporadas ao planejamento e avaliação de ambas as políticas.
- c) A adoção de metodologia e procedimentos processuais que visem a resolutividade para todos os envolvidos são fatores a ser observados na condução da política. Esses mecanismos devem focar a celeridade, bem como favorecer o cumprimento das intervenções adotadas.
- d) Deve ser assegurada abordagem sistêmica e integrada das infrações penais e partes envolvidas e para tanto é imprescindível adotar a transversalidade das áreas de conhecimento.
- e) O monitoramento das medidas não privativas de liberdade deve ser realizado por meio de metodologias que considerem a autodisciplina e responsabilização, a exemplo do monitoramento psicossocial realizado pelas varas e centrais de penas e medidas alternativas.
- f) A implementação da política de alternativas penais deve se dar mediante diálogo e intersecção com outras políticas públicas.

Para fins desta pesquisa será dada ênfase aos itens “d)” e “e)” supramencionados, considerando o serviço de acompanhamento psicossocial realizado pela equipe interdisciplinar da central de alternativas penais de Fortaleza, a fim de compreender sua conformidade ao que é preconizado pelos referenciais da política nacional de alternativas penais.

Considerando que, para Zaffaroni (2004), as alternativas penais surgem como uma “uma tendência político-criminal contemporânea, que postula a redução ao mínimo da solução punitiva nos conflitos sociais, em atenção ao efeito frequentemente contraproducente da ingerência penal do Estado” (ZAFFARONI, 2004, p. 314 e 315) faz-se relevante problematizar o modo pelo qual os beneficiários de tais medidas são acompanhados pela Central de Alternativas Penais, analisando as atividades desenvolvidas em comparação ao recomendado pelo Departamento Penitenciário Nacional, a fim de compreender a existência de disparidades e trazer à tona questões que possam promover reflexões para aproximação aos referenciais da respectiva política pública.

Diante do exposto, o questionamento principal da pesquisa, do qual desaguarão as demais questões a serem investigadas, é: - Como ocorrem as

práticas de acompanhamento da central de alternativas penais de Fortaleza na perspectiva dos referenciais da política de alternativas penais preconizada pelo Ministério da Justiça?

1.2 A HIPÓTESE E OS OBJETIVOS DA PESQUISA

Como recorte teórico-analítico da pesquisa foi definida uma linha de investigação em torno dos aspectos ligados ao processo de acompanhamento, considerando os pressupostos da intervenção penal mínima; do protagonismo das partes envolvidas na resolução dos conflitos; da articulação intersetorial e a atuação interdisciplinar dos profissionais que lidam com as pessoas que possuem medidas cautelares alternativas à prisão encaminhadas à central de alternativas penais pelo poder judiciário.

Nesse sentido, será verificada a aderência dos serviços interdisciplinares desempenhados pela equipe de acompanhamento da CAP à política nacional de alternativas penais.

A seguinte hipótese foi formulada para o presente estudo:

- As práticas de acompanhamento aos beneficiários de alternativas penais, adotadas na Central de Alternativas Penais de Fortaleza, ocorrem em conformidade aos referenciais preconizados pela Política Nacional de Alternativas Penais.

Buscando a verificação da hipótese apresentada, determina-se como objetivo geral deste estudo:

- Analisar as práticas de acompanhamento interdisciplinar adotadas na Central de Alternativas Penais em Fortaleza/Ce e sua conformidade ao referencial preconizado pela política nacional de alternativas penais.

Para o alcance do objetivo geral da pesquisa restaram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Apresentar a Política Pública de Alternativas Penais, sua trajetória, seus postulados, princípios e diretrizes, assim como os referenciais teórico-metodológicos e os de gestão preconizados pelo Ministério da Justiça;

- Apresentar a Central de Alternativas Penais de Fortaleza, sua criação, os papéis e responsabilidades dos profissionais da equipe e principais processos de acompanhamento interdisciplinar aos beneficiários de alternativas penais;
- Analisar as práticas adotadas na Central de Alternativas Penais de Fortaleza na perspectiva do referencial preconizado pela Política Pública Nacional.

1.3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa teve como método de abordagem o método hipotético-dedutivo que se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese (GIL, 2008). Em referência a Karl Popper, autor que definiu o método, Gil (2008, p. 12) acrescenta que:

[...] quando os conhecimentos disponíveis sobre determinado assunto são insuficientes para a explicação de um fenômeno, surge o problema. Para tentar explicar as dificuldades expressas no problema, são formuladas conjecturas ou hipóteses. Das hipóteses formuladas, deduzem-se conseqüências que deverão ser testadas ou falseadas. Falsear significa tornar falsas as conseqüências deduzidas das hipóteses. Enquanto no método dedutivo se procura a todo custo confirmar a hipótese, no método hipotético-dedutivo, ao contrário, procuram-se evidências empíricas para derrubá-la.

Na forma de abordagem, a pesquisa apresenta características qualitativas, utilizando-se da observação participante como técnica de investigação, a partir da relação e vínculo organizacional por parte da pesquisadora, que há mais de oito anos é servidora da Secretaria da Justiça e Cidadania e trabalha como psicóloga na Central de Alternativas Penais de Fortaleza/Ce, o que facilita a observação dos fenômenos a serem observados. Minayo (2009, p. 70) destaca acerca da observação participante que: “[...] no trabalho qualitativo, a proximidade com os interlocutores, longe de ser um inconveniente, é uma virtude e uma necessidade.”

Quanto ao objetivo, trata-se de uma pesquisa do tipo exploratória considerando a análise dos serviços de acompanhamento psicossocial junto à respectiva central, de modo a possibilitar maior familiaridade com o tema e ampliar a

compreensão em torno do processo e sua aderência aos referenciais preconizados pela política nacional de alternativas penais.

Quanto à natureza a pesquisa pode ser classificada como aplicada, ao considerar a intenção de gerar conhecimentos para aplicação prática e dirigidos à solução de problemas específicos (SILVA e MENEZES, 2005, p. 20).

Quanto aos procedimentos utilizados para coleta de dados foi utilizada a pesquisa bibliográfica e a análise documental, por se tratar de métodos de pesquisa que se desenvolvem a partir do acesso a materiais já elaborados e constituídos principalmente nos livros de leitura corrente, artigos científicos, manuais de referência informativa, relatórios, prontuários de atendimento e de acompanhamento e demais documentos produzidos pelo setor que é foco do estudo. Complementarmente, a presença da pesquisadora no local a ser estudado a permitiu tornar-se parte do universo investigado para “[...] entendimento do contexto das ações e apreensão dos aspectos simbólicos que o permeiam.” (PROENÇA, 2008 apud SOUZA et al., 2011, p. 224). A observação participante seguiu um roteiro de observação previamente estabelecido conforme instrumental criado a partir dos referenciais de acompanhamento dos beneficiários de alternativas penais preconizados pela respectiva Política Pública Nacional. O estudo também contemplou a estrutura física, a dinâmica e as relações do serviço, a oferta dos atendimentos, a organização do processo de trabalho, o acompanhamento de atendimentos individuais, reuniões, registros e encaminhamentos, grupos e oficinas, visitas e demais atividades desenvolvidas pela Central de Alternativas Penais de Fortaleza. Foram registradas e levadas em consideração as reflexões que surgiram durante a observação dos fenômenos, incluindo aquelas relacionadas às questões teóricas e/ou metodológicas. Desse modo, a observação participante supriu eventuais lacunas na análise documental, no que diz respeito ao esclarecimento da realidade prática.

Considerando as categorias relacionadas aos temas de Minimalismo Penal, Justiça Restaurativa, Interdisciplinaridade e Intersetorialidade, e sua correspondência aos postulados da política pública de alternativas penais, houve a vantagem de permitir uma compreensão de fenômenos de modo mais sistêmico e abrangente do que ocorreria ao analisar na perspectiva de apenas uma determinada categoria em separado. Desse modo, tal estudo foi realizado à luz das contribuições das ciências sociais, ou seja, da sociologia, da criminologia e, ainda, da psicologia.

1.4 COLETA DE DADOS

Para verificar quais os aspectos ligados ao processo interdisciplinar de acompanhamento aos beneficiários das alternativas penais, a pesquisa foi estruturada em duas etapas: (i) análise documental de informações e legislações referentes à política nacional de alternativas penais, bem como junto aos instrumentais do fluxo processual de acompanhamento da CAP/Fortaleza; (ii) pesquisa bibliográfica junto ao arcabouço teórico em torno das categorias enunciadas anteriormente.

A pesquisa bibliográfica foi inicialmente realizada em livros, revistas eletrônicas especializadas, jornais, dissertações e teses com informações ligadas à temática da intervenção penal mínima e das alternativas penais. Esta pesquisa foi realizada principalmente nas Bibliotecas da UECE e da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), em sites de periódicos acadêmicos específicos, tais como: o Scientific Electronic Library Online (SciELO) e revistas do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM).

Tal levantamento teve como propósito identificar na literatura a a compreensão dos conceitos relacionados às alternativas penais, ao minimalismo penal, às práticas de justiça restaurativa e a aplicação destes junto às instituições engajadas no sistema de justiça criminal.

O referencial teórico-metodológico utilizado para a realização da pesquisa traz, inicialmente, contribuições de autores como Durkheim (1999 e 2007), Merton (1970), Morselli (2000), Zaffaroni (1991) e Ferrajoli (1995), de modo a compreender a dinâmica do contexto social que potencialmente propicia o surgimento do comportamento desviante e os aspetos relacionados à pena e ao minimalismo penal. A partir daí, os aportes de Sica (2007); Parker (2005); Jaccoud (2005), quanto ao protagonismo das pessoas e responsabilização presentes nas práticas de justiça restaurativa. Para compreender o alcance do modelo de monitoramento penal no sistema punitivo brasileiro e sua configuração de acompanhamento interdisciplinar no âmbito das alternativas penais serão trazidos dados estatísticos, parâmetros legislativos e outras informações sobre o contexto brasileiro desde o início da aplicação de penas e medidas alternativas. A contribuição de autores como Edgar Morin (2005); Souza (2009); Teixeira e Paim (2000) apoiará a análise do processo

de acompanhamento penal (jurídico-psicossocial) extramuros a partir de uma perspectiva interdisciplinar e intersetorial.

Os três eixos de análise destacados no parágrafo anterior foram didaticamente escolhidos para: (i) ir da compreensão do indivíduo inserido em determinados espaços sociais, seus desejos, suas escolhas, o acesso aos meios lícitos ou ilícitos para alcançá-los e os paradigmas de privação da liberdade; (ii) prosseguir por estudos que possibilitem a revisão dos mecanismos de controle disciplinar e as tendências restaurativas que apresentam a pena privativa de liberdade como exceção ao invés de regra, com a personalização dos conflitos pelo protagonismo das partes envolvidas; (iii) compreender a importância da concepção de estratégias de acompanhamento extramuros orientadas à atuação interdisciplinar dos profissionais envolvidos, além dos arranjos sociais e institucionais a serem concebidos para apoiar o cumprimento das medidas (intersectorialidade). Desse modo foram escolhidas as seguintes categorias em correspondência aos postulados da Política Pública Nacional de Alternativas Penais.

Tabela 1 – Postulados e Categorias da Pesquisa

	Postulados	Categorias	Principais Autores
I	Intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa	Minimalismo Penal	Durkheim (2007); Merton (1970); Morselli (2000); Zaffaroni (1991); Ferrajoli (1995)
II	Dignidade, liberdade e protagonismo das pessoas em alternativas penais	Justiça Restaurativa	Sica (2007); Parker (2005); Jaccoud (2005)
III	Ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade para o desencarceramento	Interdisciplinaridade e Intersectorialidade	Morin (2003); Souza (2009); Teixeira e Paim (2000)

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos referenciais da Política Pública Nacional de Alternativas Penais.

Tais estudos subsidiaram a abertura para concepção de modos de atuação junto às pessoas que por ventura venham a ser detectadas em desvios às normas vigentes (em determinado contexto social) e as alternativas de um processo de intervenção estatal orientado ao retorno e à manutenção do indivíduo no convívio social. Assim demonstrado, o arcabouço teórico foi referenciado aos postulados, princípios e diretrizes da política de alternativas penais preconizada pelo governo federal.

Vale ressaltar que o estudo se orientou pela compreensão das práticas interdisciplinares da equipe de acompanhamento jurídico-psicossocial da Central de Alternativas Penais de Fortaleza/Ce e sua conformidade ao recomendado pela política nacional. Não se ateuve, portanto, ao que eventualmente esteja, ou não, sendo feito para sensibilizar os órgãos de segurança pública no enfrentamento adequado às infrações sujeitas à política de alternativas penais. Esclarece-se ainda que, não foi apresentado o processo de monitoramento da pessoa presa, mas tão somente daquelas que estejam submetidas a medidas cautelares diversas à prisão, ou seja, pessoas ainda não sentenciadas, público este atendido pela Central de Alternativas Penais de Fortaleza.

1.5 TRATAMENTO DOS DADOS

O Manual de Gestão para Alternativas Penais que trata do acompanhamento dos beneficiários de medidas cautelares diversas da prisão propõe a adoção de um modelo de gestão para acompanhamento aos beneficiários de medidas cautelares (BRASIL, 2016d, p. 30). Destaca-se a explícita intenção de não engessar as ações desenvolvidas em cada uma das centrais de alternativas penais em funcionamento no território brasileiro, mas sim, ampliar o escopo e agregar valor aos serviços desempenhados nas centrais de modo a acolher as novas modalidades abrangidas pela política de alternativas penais.

Para o presente estudo, foi elaborado um instrumental com parâmetros que subsidiem a análise da conformidade das práticas de acompanhamento adotadas na central de alternativas penais de Fortaleza-Ce com o preconizado pelos referenciais da Política Nacional de Alternativas Penais.

Quadro 1 – Parâmetros para análise de conformidade

Processo	Procedimento	Parâmetro
1. Acolhimento	1.1. Primeiro atendimento psicossocial	O atendimento é realizado por profissionais de psicologia, serviço social ou outras áreas, separadamente, com preenchimento de formulário padrão para inclusão da pessoa, com garantia de sigilo das informações.
	1.2. Encaminhamentos para a Rede	A pessoa é encaminhada para serviços da rede, de forma não obrigatória, a partir das demandas apresentadas e sentidas nos atendimentos
2. Articulação	2.1. Pesquisa preliminar	Há o levantamento da rede de proteção social considerando órgãos de políticas públicas, instituições públicas e privadas, entidades filantrópicas.
	2.2. Visita de articulação e cadastramento	Há a articulação de visita para conhecer, cadastrar a instituição e firmar parceria.
	2.3. Capacitação inicial	Ocorre capacitação individualizada com a entidade parceira visando a troca de experiências e a capacitação para alternativas penais, rede de inclusão, sistema de justiça, dentre outros aspectos fundamentais e temáticas relevantes para a consolidação da parceria.
	2.4. Visitas de rotinas e discussão de casos	A Central agenda visitas às instituições com frequência pelo menos semestral, porém cabe agendas extras, convites para estudos de casos na sede da Central, pautas comuns nos encontros da Rede, contatos telefônicos e por email periódicos, além de outros recursos e agendas que se fizerem necessários
	2.5. Capacitação de rotina	É realizado um encontro anual entre entidades parceiras, subsidiado pela realização de encontros/seminários, visando a troca de experiências, a capacitação para atuação com alternativas penais, rede de inclusão, sistema de justiça, dentre outros aspectos fundamentais e temáticas relevantes.
3. Acompanhamento	3.1. Atendimento individual	O atendimento é realizado por profissionais de psicologia, serviço social ou outras áreas, separadamente, com preenchimento de formulário padrão para inclusão da pessoa, com garantia de sigilo das informações.
	3.2. Participação em Grupo	O acompanhamento em grupo é realizado pela equipe da Central com dinâmicas, palestras, rodas de conversas, dentre outras abordagens possíveis.
	3.3. Estudo de caso	Há reuniões periódicas (semanais ou quinzenais) entre a equipe da Central, garantindo um olhar interdisciplinar.
	3.4. Rotina de cumprimento	A pessoa beneficiária de alguma medida somente fica obrigada a retornar na Central caso haja medida de comparecimento obrigatório. No acompanhamento às outras medidas o retorno é construído com a pessoa a partir das circunstâncias de cada caso.
	3.5. Ajustamento	Há o atendimento individual por técnico da Central, buscando resolver problemas e reajustar/repactuar cumprimento da medida.
	3.6. Informes ao juiz	É enviada informação ao Judiciário, via ofício, acerca do cumprimento, regular e/ou integral, da medida.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos referenciais da Política Pública Nacional de Alternativas Penais.

em seguida, inferir acerca da política pública de alternativas penais e promover uma reflexão em torno da mudança de um paradigma que privilegia a privação da liberdade para um paradigma desencarcerador que privilegia o protagonismo, a dignidade, a liberdade, a responsabilização e a restauração das relações entre as pessoas envolvidas em conflitos.

O capítulo 3 apresenta a Central de Alternativas Penais de Fortaleza, o contexto organizacional que antecedeu sua criação, sua estrutura e principais resultados consolidados no ano de 2015.

O capítulo 4 traz a análise da hipótese na verificação da conformidade junto a cada um dos parâmetros estabelecidos ao presente estudo.

O momento final da dissertação apresenta algumas considerações da autora sobre a pesquisa, possibilidades de utilização e sugestões de novos aspectos a serem explorados junto ao objeto de estudo.

2 ALTERNATIVAS PENAIS

Neste capítulo serão apresentados os conceitos em torno do que é uma Política Pública, para, em seguida, delimitar onde está inserida a Política Pública Nacional de Alternativas Penais, sua trajetória, seus postulados, assim como, os referenciais de gestão preconizados pelo Ministério da Justiça.

Será também apresentado o referencial teórico-metodológico utilizado para a realização da pesquisa visando compreender: i) o comportamento desviante e as discussões em torno da função da pena e do minimalismo penal na adoção de uma política de alternativas penais; ii) o protagonismo das pessoas e a responsabilização a partir do paradigma da justiça restaurativa; iii) a interdisciplinaridade e intersetorialidade no acompanhamento extramuros junto aos beneficiários das alternativas penais, e; iv) a construção de instrumental com parâmetros que apóiem a verificação da conformidade das práticas de acompanhamento interdisciplinar adotadas na central de alternativas penais de Fortaleza-Ce com o preconizado pelos referenciais da Política Nacional de Alternativas Penais. Essa abertura analítica acima exposta será desenvolvida conceitualmente e transformada em proposição para uma hipótese de trabalho. Dessa forma, o capítulo está dividido em cinco seções.

A primeira seção apresenta a Política Pública Nacional de Alternativas Penais trazendo dados estatísticos, parâmetros legislativos e outras informações sobre o contexto nacional desde o início da aplicação de penas e medidas alternativas ao cenário que promoveu a criação e implementação da Central de Alternativas Penais de Fortaleza-Ce.

A segunda seção traz as contribuições de autores como Durkheim (1999 e 2007), Merton (1970), Morselli (2000), Zaffaroni (1991;2004) e Ferrajoli (1995), de modo a compreender a dinâmica do contexto social que potencialmente propicia o surgimento do comportamento desviante e os aspectos relacionados à pena e ao minimalismo penal.

A terceira seção discorre sobre os aportes de Sica (2007); Parker (2005); Jaccoud (2005), quanto ao protagonismo das pessoas e responsabilização presentes nas práticas de justiça restaurativa.

Na quarta seção, a contribuição de autores como Edgar Morin (2005); Souza (2009); Teixeira e Paim (2000) apoiará a análise do processo de

acompanhamento penal (jurídico-psicossocial) extramuros a partir de uma perspectiva interdisciplinar e intersetorial.

As quatro seções supramencionadas foram didaticamente divididas para: (i) compreender a trajetória de implementação da Política Pública Nacional de Alternativas Penais; (ii) ir da compreensão do indivíduo inserido em determinados espaços sociais, seus desejos, suas escolhas, o acesso aos meios lícitos ou ilícitos para alcançá-los e o paradigma referente à privação da liberdade; (iii) prosseguir por estudos que possibilitem a revisão dos mecanismos de controle disciplinar e as tendências restaurativas que apresentam a pena privativa de liberdade como exceção ao invés de regra, com a personalização dos conflitos pelo protagonismo das partes envolvidas; (iv) compreender a importância da concepção de estratégias de acompanhamento extramuros orientadas à atuação interdisciplinar dos profissionais envolvidos, além dos arranjos sociais e institucionais a serem concebidos para apoiar o cumprimento das medidas (intersetorialidade).

Na quinta seção, considerando a pesquisa documental e o arcabouço teórico, será formulado instrumental que permita a análise de conformidade das práticas interdisciplinares do processo de acompanhamento realizado pela equipe da Central de Alternativas Penais de Fortaleza-Ce junto aos postulados, princípios, diretrizes e manuais preconizados pela Política Nacional de Alternativas Penais.

2.1 A POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE ALTERNATIVAS PENAIS

2.1.1 Política Pública

Iniciando com o estabelecimento de conceitos, Amabile (CASTRO; GONTIJO; AMABILE, 2012, p. 390) define, dentre outros termos, política pública como “[...] a concretização da ação governamental.”. Partindo da inferência de que se trata de uma responsabilidade de governo, as políticas públicas buscam atender e satisfazer os interesses de determinada coletividade. Tais interesses demandam da existência e do reconhecimento de problemas sociais. A complexidade inerente ao governo de um país, sua extensão territorial, especificidades culturais e regionais, o desdobramento do poder político em diversos grupos, legislação orçamentária, arrecadação pública, distribuição de recursos aos entes federativos, dentre outros

fatores, exigem uma ação racional de estado para promover o atendimento às mais variadas demandas.

No intuito de compreender modelos racionais que acompanhassem os caminhos entre os problemas sociais identificados e os resultados das políticas públicas, vários autores se debruçaram em definir métodos que descrevessem as fases ou etapas das políticas públicas. O quadro sinóptico a seguir apresenta fases das políticas públicas concebidas por diversos autores.

Quadro 3 – Quadro Sinóptico de Fases das Políticas Públicas

Estudos	Fases Definidas
HA Simon – Administrative Behaviour, 1947	Inteligência, Desenho, Escolha
HD Lasswell – The Policy Orientation, 1951	Informação, Promoção, Prescrição, Invocação, Aplicação, Término e Avaliação.
R Mack – Planning and Uncertainty, 1971	Reconhecimento do problema, Formulação de alternativas, Decisão, Efetivação, Correção/Ajuste.
R Rose – Comparing public policy, 1973	Reconhecimento público das necessidades existentes, Como os temas são colocados na agenda, Como as demandas avançam, Como o governo se envolve no processo decisório, Recursos e constrangimentos, Decisões políticas, O que determina as escolhas de governo, A escolha no contexto, Implementação, Resultados, Avaliação da política e Feedback.
G Brewer – The policy sciences emerge, 1974	Invenção, Estimativa, Seleção, Implementação, Avaliação e Término.
W Jenkins – Policy Analysis: a political and organizational perspective, 1978	Iniciação, Informação, Consideração, Decisão, Implementação, Avaliação e Término.
BW Hogwood and LA Gunn – Policy analysis for the Real World, 1984	Definição de temas, Filtro de temas, Definição de temas, Prognóstico, Definição de objetivos e prioridades, Análise de opções, Implementação da política, monitoramento e controle, Avaliação e revisão, Manutenção da política, Sucessão e Término.
Howlett e Ramesh, Studying Public Policy, 1993	Montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação.

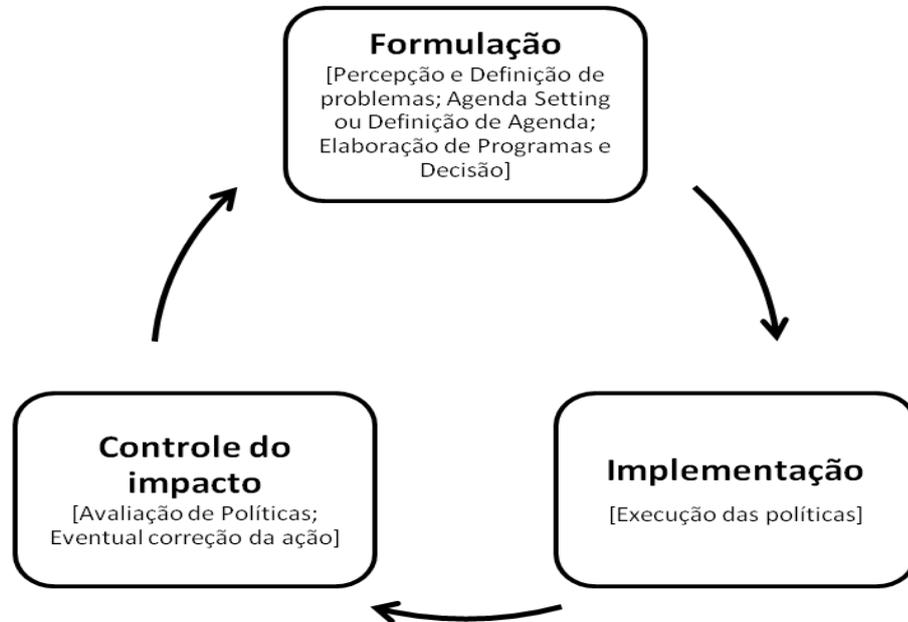
Fonte: (BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M., 2011, p. 141.)

Ao se referir a um modelo heurístico, Klaus Frey (2000), na obra intitulada “Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil”, enfatiza que o ciclo de políticas públicas orienta-se para compreender determinada situação problema. Em sua obra, o autor destaca que, apesar de diferenças em graduação, vários autores trazem pontos comuns às várias propostas presentes no levantamento bibliográfico.

A partir dessa perspectiva, Frey apresenta as fases de: Formulação, Implementação e do Controle do impacto das políticas. Sugere ainda, de modo analítico, uma subdivisão proposta em: “[...] percepção e definição de problemas,

“agenda-setting”, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.” (FREY, 2000, p. 226).

Figura 2 – Representação do Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Adaptado pela autora a partir de Frey (2000).

Segundo Frey (2000, p. 226):

Ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o *polycycle* acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma seqüência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase.

O referido autor prossegue na descrição da subdivisão do ciclo de políticas públicas indicando que é na fase de ‘Percepção e Definição de Problemas’ que determinada situação é estudada para compreender as razões, as intervenções e a influência daqueles que a perceberam e que a conduziram à categoria de problema político. Frey (2000) destaca também o papel da mídia e outras formas de comunicação política e social no aumento da percepção de determinado problema a ponto de que haja a necessidade de tratá-lo política e administrativamente. Importante considerar o aspecto relacionado à definição do problema, pois não há como

conceber soluções participativas ou enfrentamentos aceitáveis sem que haja definições construídas e aceitas coletivamente acerca do respectivo problema.

Não obstante, é somente na fase de “Agenda-setting” ou ‘Definição de Agenda’ que o problema percebido e definido passa a ser inserido na pauta política visando providências a serem adotadas, seja em relação ao seu enfrentamento, à busca de soluções ou mesmo sua exclusão ou adiamento, considerando sua relevância social. Nesse processo decisório, daquilo que será ou não incluído na agenda, o tensionamento dos grupos de interesse se faz importante para sua inclusão.

Na fase de ‘Elaboração de Programas e de Decisão’, Klaus Frey (2000) destaca que “é preciso escolher a mais apropriada ente as várias alternativas de ação.” (FREY, 2000, p. 227). Entretanto, deve-se considerar que raramente há decisões baseadas em critérios e processos objetivos de análise e priorização de alternativas de ação. Negociações e acordos promovidos por atores de influência na política favorecem o tratamento da demanda pela elaboração de programas específicos.

Na fase de ‘Implementação’ ocorre a execução do que fora definido na fase anterior. É relevante que haja o esforço em executar ações que sejam necessárias e suficientes para o alcance dos resultados esperados. Frey (2000) destaca que a análise das políticas públicas dedica especial atenção nessa fase, justamente para compreender as causas de eventuais deficiências na execução da política, seja pela ausência de qualidade material e técnica, seja pela atuação dos atores envolvidos e as estruturas político-administrativas.

A fase de ‘Avaliação e Correção de ação’ é essencial ao apoio à tomada de decisão quanto à suspensão, continuidade, modificação dos programas ou mesmo iniciação de um novo ciclo, com as mudanças necessárias ao aperfeiçoamento contínuo do agir público. As lições aprendidas devem reger essa fase, pois é na análise de seus impactos efetivos que poderão ser identificadas deficiências, riscos ou mesmo efeitos colaterais não previstos que servirão de base para futuras intervenções.

Uma vez demonstrado o ciclo das políticas públicas torna-se fundamental descrever, sucintamente, a trajetória da Política Pública Nacional de Alternativas Penais, desde a percepção da temática em âmbito internacional e nacional, bem como sua inclusão na agenda governamental, implementação de infraestruturas de

apoio e difusão, legislações específicas, avaliações e mudanças mais recentes escopo da política.

2.1.2 A trajetória da Política de Alternativas Penais

A temática das alternativas penais já constava como foco de debates internacionais desde a década de cinquenta. Em 1955, a Organização das Nações Unidas (ONU) adotava medidas para tornar as penas menos segregadoras, mais educativas e humanas, aprovando, em 1955, as Regras Mínimas para o Tratamento dos Presos. Em 1966, o Pacto Internacional dos Direitos Políticos e Civis reforçou a implantação, execução e fiscalização das alternativas à pena de prisão. Em 1986, o Instituto Regional das Nações Unidas da Ásia e do Extremo Oriente para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente formulou estudos pioneiros relacionados à matéria, considerando que o cárcere não apresentava um resultado expressivo na ressocialização dos apenados e a violência aumentava de modo exponencial por todo o globo. Nesse movimento, em 1990, foi aprovada pela Assembléia Geral da ONU a Resolução 45/110, que apresentou as Regras Mínimas das Nações Unidas para as Medidas não Privativas de Liberdade, denominadas "Regras de Tóquio", da qual o Brasil é signatário. Estas recomendações constituíram-se num instrumento internacional importante, uma vez que estabeleceu regras mínimas sobre as medidas não-privativas de liberdade. (IPEA, 2015a)

Trazendo a discussão para o contexto nacional, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em publicação do seu Memorial do Judiciário, revelou que, desde a década de 1980, já havia a inquietação da sociedade brasileira, principalmente dos operadores do Direito, sobre as questões relativas à violência, sobretudo, à eficácia das penas aplicadas. Constatava-se que era necessário conceber novas modalidades de sanções, substituindo aquelas que privavam os indivíduos de sua liberdade - eminentemente punitivas, por medidas que privilegiassem o caráter educativo das penas, principalmente quando havia menor potencial ofensivo da atividade delituosa, em regra geral, resultante das desigualdades sociais do País. (JUSTIÇA-RS, 2007)

A partir de tais discussões, no início da década de oitenta houve a reforma do Código Penal pela publicação da Lei 7.209, de 11 de julho de 1984, introduzindo no ordenamento jurídico as penas restritivas de direitos, nas quais se

encontram previstas as modalidades de prestação de serviços à comunidade, interdição temporária de direitos e limitação de final de semana, bem como discorrem acerca das dinâmicas de sua aplicação.

Um ano depois, em 1985, em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, surgia na Vara de Execuções Criminais um projeto pioneiro de prestação de serviços à comunidade, por iniciativa da Juíza Vera Regina Müller que havia conhecido a realidade britânica, à época, em que de cada cem penas aplicadas no Reino Unido, oitenta eram alternativas. Nascia no Brasil, a aplicabilidade das penas substitutivas, que por meio da expressão penas alternativas ganharam conhecimento público. A magistrada supracitada, em 2000, difundiria a mesma prática no Programa Nacional de Apoio e Acompanhamento das Penas e Medidas Alternativas do Ministério da Justiça, que gerenciou no final do governo de Fernando Henrique Cardoso.

O referido programa foi criado no Ministério da Justiça (MJ), em setembro de 2000, a partir de proposta do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), com foco no apoio à criação de estruturas que viabilizassem a execução dessas sanções no âmbito das Unidades Federativas (UFs). Sob a gerência da Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CENAPA), o Programa Nacional de Apoio às Penas Alternativas se propôs a desburocratizar e desembaraçar outros impedimentos criados por parte dos atores institucionais para aplicação e monitoramento das sanções alternativas, de modo a incentivar sua aplicação e apoiar a criação de Centros de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas.

Sérgio Adorno (2003), em artigo intitulado “Lei e Ordem no segundo governo FHC”, cita que houve poucos avanços em relação ao compromisso assumido junto ao aperfeiçoamento do sistema penitenciário, considerando modestos os resultados alcançados, tais como: aumento de vagas; expansão da aplicação de penas alternativas; melhoria das condições de habitabilidade nas prisões; programas de reinserção social de egressos, mediante sua profissionalização. O pesquisador destacou relativa inovação com a criação de um sistema federal penitenciário.

Em recente publicação, no relatório de pesquisa intitulado “A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas” (IPEA, 2015a, p. 8), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada revelou que:

Apesar de as penas restritivas de direitos terem respaldo legal desde a reforma do Código Penal, em 1984, como ficou previsto em seus Artigos 43 a 48, o balanço dos dez anos da política apresentado em relatório produzido pelo MJ (Brasil, 2010) deixa evidente que a aplicação dessas sanções tem se mantido em segundo plano. A resistência e a cultura conservadora dos atores que integram o sistema de justiça brasileiro seriam o fator decisivo para este quadro, o qual é usualmente justificado como efeito da ausência de estrutura para realizar o monitoramento, a fiscalização e a execução das sanções.

Nesse diapasão, o principal foco do CENAPA era incentivar a estruturação da execução das penas e medidas alternativas nas unidades da federação brasileiras, bem como vencer as resistências para a aplicação desse tipo de sanção. Com isso, suas principais atividades consistiram na realização de seminários e o incentivo à criação de centrais de execução de penas e medidas alternativas ou à instalação de varas especializadas nesse tema.

No esforço de articulação interinstitucional um aliado foi fundamental na construção do processo evolutivo e dos patamares consolidados até aqui: a CONAPA. Criada em 2002, por meio da Portaria Ministerial nº 153, a Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas foi, e tem sido, instrumento de apoio ao fortalecimento e institucionalização dessa prática nas unidades federativas. Formada por juízes, promotores e técnicos de diversos estados brasileiros, a instituição da comissão permitiu a troca de experiências entre esses diversos atores e a formação de consensos sobre a metodologia adequada para o monitoramento e fiscalização das penas e medidas alternativas, além de fortalecer, as iniciativas locais e experiências que vêm sendo desenvolvidas nas diversas regiões brasileiras.

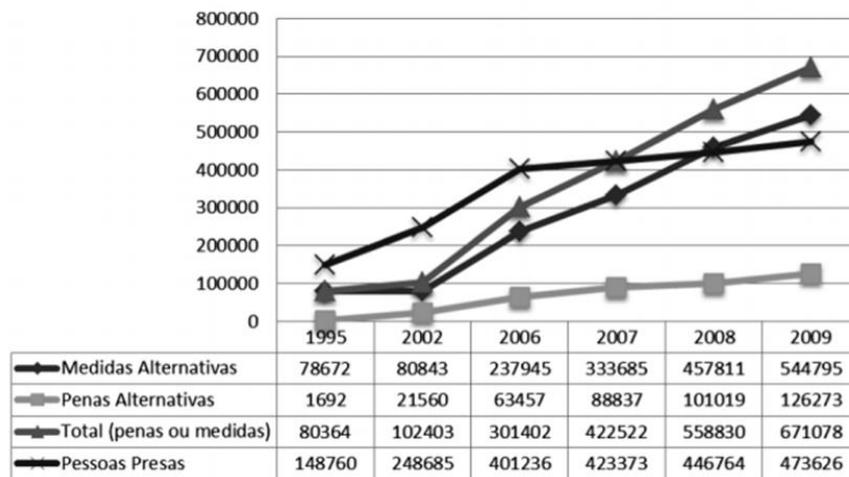
Em 2003, houve a reestruturação do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e, em seu organograma institucional, criada a Coordenação de Reintegração Social, responsável pelas penas e medidas alternativas.

A partir daí, o foco da política levada a efeito pelo DEPEN foi a criação de varas especializadas como forma de proporcionar estabilidade às equipes técnicas que davam suporte à execução das penas e medidas alternativas e evitar a solução de continuidade dos programas instalados.

Em 2007, visando o desenvolvimento da política, houve nova alteração na estrutura do DEPEN, sendo criada a Coordenação-Geral de Penas e Medidas Alternativas (CGPMA), vinculada à Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP), fato que inaugurou uma nova fase na gestão das alternativas penais (BARRETO, 2010).

Como resultado, a publicação referente aos dez anos da política nacional de penas e medidas alternativas (BARRETO, 2010) revela que de quatro núcleos de penas e medidas alternativas instalados em localidades esparsas, saltou-se para a existência de mais de trezentas centrais de penas e medidas alternativas e de vinte varas especializadas na execução desse tipo de sanção, que cobrem quase a totalidade dos estados brasileiros e Distrito Federal. Enquanto em 2002 foram contabilizadas 102.403 penas e medidas alternativas aplicadas, no ano de 2009, esse número havia saltado para 671.078.

Figura 3 – Evolução das Medidas Alternativas x Taxa de Encarceramento



Fonte: Souza e Azevedo (2015)

Considerando que a transição normal de governos das três esferas de poder (Federal, Estadual e Municipal) por meio das eleições, o contingenciamento da execução orçamentária ou mesmo entraves burocráticos poderiam prejudicar a continuidade das centrais instaladas e fazer com que todo o esforço inicialmente realizado para implementação das estruturas fosse desperdiçado pela impossibilidade de manutenção de convênios ou de repasse de verbas houve o incentivo para que as unidades federativas integrassem a estrutura das centrais aos seus quadros e as tornassem auto-sustentáveis, a partir da exigência de declaração de continuidade dos serviços após o vencimento do convênio assinada, no ato do firmamento do convênio, por cada unidade federativa recebedora de recursos federais para implantação das respectivas centrais.

Entre 2007 e 2010, observou-se que o desenvolvimento da política não poderia se resumir à instalação de estruturas de controle e monitoramento, pois

haveria que se discutir em âmbito local a adoção de penas e medidas adequadas a cada tipo de delito (violência doméstica, trânsito, abuso de drogas, etc.). Se em período anterior as discussões sobre penas alternativas (congressos e seminários) acompanhavam os Congressos de Execução Penal, passou-se a ser dada maior importância à temática por meio da realização de Congressos Nacionais de Penas e Medidas Alternativas (Conepa), nas diferentes regiões brasileiras, com presença crescente de público, que atingiu mais de mil pessoas em suas últimas edições. Tais eventos contribuíram para a divulgação da política, produção de conhecimento e troca de experiências na área, resultando na divulgação de boas práticas de penas e medidas alternativas desenvolvidas em diversos estados brasileiros.

Segundo dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias publicados em junho de 2014 (BRASIL, 2014b, p. 11) o Brasil se situava na quarta colocação no ranking dos países com maior taxa de população prisional por cem mil habitantes, do mundo, com uma taxa de encarceramento de 299,7 pessoas presas para cada cem mil habitantes, precedido dos Estados Unidos (1º lugar: 698/100 mil hab.), da Rússia (2º lugar: 468/100 mil hab.) e da Tailândia (3º lugar: 457/100 mil hab.). Do mesmo modo, o Brasil também se situava em quarto lugar com relação à população prisional em números brutos, seguindo na contramão dos três primeiros países do ranking, a saber: Estados Unidos, China e Rússia, que, entre 2008 e 2014, reduziram sua taxa de aprisionamento, respectivamente, em 8%, 9% e 24%, enquanto o Brasil ampliou essa taxa em 33% no mesmo período.

Para compreensão dessa realidade nacional o relatório supracitado traz que no Brasil havia 607.731 pessoas privadas de liberdade em unidades do sistema penitenciário e em carceragens de delegacia, sendo 41% dessa população prisional formada por presos sem condenação.

O ILANUD (2006, p. 17), em pesquisa intitulada “Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativas”, destacou que apesar da publicação da Lei 9.714 de 1998 haver ampliado o quantum de pena em até quatro anos para a substituição da prisão por pena alternativa, muitos juízes ainda decidiam pela substituição somente das penas com duração até dois anos. Destaca-se, ainda, que no exercício desse poder discricionário, mesmo quando os delitos são de menor gravidade, ocasionalmente os magistrados podem manter o aprisionamento, não raro findando em punições que não implicam na permanência em cárcere.

Não obstante, o relatório de pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada intitulado “A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas” revelou que 37% dos réus que responderam ao processo presos não foram condenados à pena privativa de liberdade. O referido relatório conclui que: “[...] o fato de que praticamente quatro em cada dez presos provisórios não recebem pena privativa de liberdade revela o sistemático, abusivo e desproporcional uso da prisão provisória pelo sistema de justiça no país.” (IPEA, 2015a, p. 38).

Dados apontados no censo penitenciário do estado do Ceará (CEARÁ, 2014) dão conta de que 49,1% dos presos no estado são provisórios. Considera-se que, segundo o referido censo, a capacidade das unidades prisionais do Estado para os que estão recolhidos é de 10.636 vagas e que, ao final da pesquisa, em abril de 2014, a população encarcerada era de 16.501. Tal cenário não traz condições favoráveis ao processo de ressocialização, que deve também ser considerado na execução da pena.

A eventual resistência dos magistrados na aplicação das alternativas penais foi destacada na pesquisa do IPEA sobre a aplicação de penas e medidas alternativas: “A resistência e a cultura conservadora dos atores que integram o sistema de justiça brasileiro seriam o fator decisivo para este quadro, o qual é usualmente justificado como efeito da ausência de estrutura para realizar o monitoramento, a fiscalização e a execução das sanções.” (IPEA, 2015, p. 8).

Para lidar com essa resistência dos magistrados e o desafio da crescente taxa de encarceramento o modelo que se disseminou por todo o Brasil foi a estruturação de um órgão, chamado de central de penas e medidas alternativas, composta por profissionais de diversas áreas, em especial psicologia e assistência social, responsáveis pelo cadastramento de instituições, avaliação do perfil desses autores; monitoramento e fiscalização da execução da pena ou medida aplicada. Essas centrais foram criadas com vinculação ao Poder Judiciário, ao Poder Executivo ou ao Ministério Público, de acordo com a dinâmica de cada localidade, como informa Gomes (2008, p. 7):

A estruturação correspondente às Centrais de Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CEAPAS), organismo criado a partir da concepção forjada pelo Programa Nacional de Acompanhamento e Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas do Ministério da Justiça, em 2000 (CENAPA), composta de equipe multidisciplinar integrada por psicólogos, assistentes sociais, advogados, terapeutas, tem como principais atribuições as que se seguem:

[...]

Cabe à CEAPA acompanhar, durante todo o período do cumprimento da alternativa penal imposta, o comportamento do beneficiário, auxiliando e intervindo nas possíveis situações que potencializem o descumprimento.

A promoção da orientação e do estreitamento nas relações entre o beneficiário e o seu corpo familiar, bem assim com a própria sociedade, também é missão da CEAPA que, através de atitude proativa, recruta, entre as instituições públicas e privadas, aquelas que, com perfil próprio, servem de células para a montagem da denominada “rede social”, base de sustentabilidade do sistema CEAPA.

[...]

A orientação realizada junto às instituições conveniadas (rede social) é feita pela equipe da CEAPA, capacitando-as para compreender a função de interação entre a sociedade e o indivíduo que cumpre sua sanção penal, com o objetivo de tornar esta etapa do sistema punitivo (execução da pena) materializada dentro dos princípios constitucionais vigentes, mormente os relativos à observância da dignidade da pessoa humana.

A sedimentação da importância da política desenvolvida pelo Ministério da Justiça foi ainda destacada pela edição da Resolução nº 06, de 25 de novembro de 2009, pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), e da Resolução 101, de 15 de dezembro de 2009, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que reconheceram a adequação do modelo de monitoramento psicossocial incentivado pelo Ministério da Justiça e recomendaram o fomento da política de penas e medidas alternativas.

Segundo o relatório do IPEA (2015a, p. 9), a relevância do modelo adotado pelo Brasil foi reconhecida pela Organização das Nações Unidas, como uma das melhores práticas para a redução da superlotação carcerária do mundo, o que resultou na apresentação dessa experiência no 12º Congresso dessa instituição sobre prevenção ao crime e justiça criminal.

No governo da Presidente Dilma Rousseff, desde 2013, o Ministério da Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional, tem financiado projetos de Centrais Integradas de Alternativas Penais, com o objetivo de oferecer serviços de acompanhamento e fiscalização de cumpridores de penas restritivas de direitos, transação penal, suspensão condicional do processo, suspensão condicional da pena privativa de liberdade, conciliação, mediação, técnicas de justiça restaurativa, medidas protetivas de urgência e medidas cautelares diversas de prisão, com exceção da monitoração eletrônica – para a qual o Departamento Penitenciário Nacional possui linha de financiamento específica.

Destaca-se ainda que, no início de 2016, o Ministério da Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional, publicou um conjunto de referenciais da

Política Nacional de Alternativas Penais, nos quais constam os postulados, princípios e diretrizes da política, bem como a descrição dos processos a serem desenvolvidos pelas centrais de alternativas penais de todo o país no acompanhamento dos beneficiários das respectivas medidas.

A atual política compreende que o atendimento integrado das diferentes espécies de alternativas penais propicia ganho de eficiência, permitindo a melhor gestão da política pública e a efetividade de seus resultados. Propõe-se, ainda, tratar o enfoque restaurativo transversalmente, com o objetivo de promover a cidadania e a autodeterminação responsável dos cumpridores, a participação da vítima nos procedimentos e a restauração dos conflitos sociais, visando promover a cultura da paz com a superação da intervenção, considerada demasiadamente, punitivista.

2.1.3 Os Postulados da Política Pública Nacional de Alternativas Penais

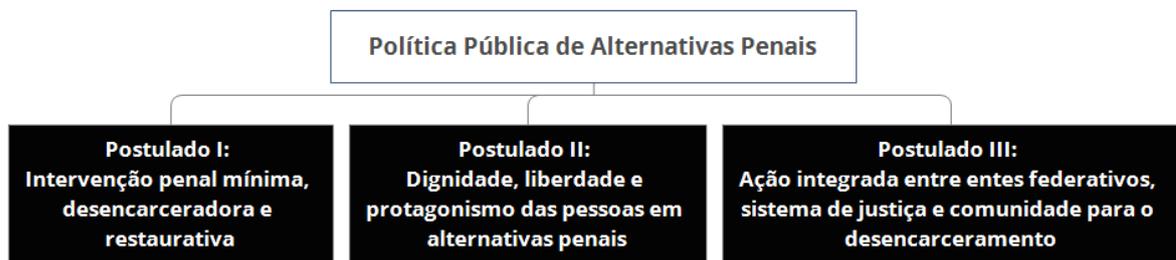
No documento que define os postulados, princípios e diretrizes da Política Nacional de Alternativas Penais (BRASIL, 2016a, p. 23), fica expressa a importância de se adotar um modelo de gestão e parâmetros que apoiem as práticas de acompanhamento nas centrais de alternativas penais de todo o país. Ressalta-se que não se trata da adoção de um modelo de gestão que provoque o engessamento de iniciativas das centrais de alternativas penais, mas que possam fazer frente à cultura do encarceramento, em respeito à diversidade dos sujeitos envolvidos e dos conflitos manifestos.

É preciso efetivar a institucionalização da política de alternativas penais a partir de princípios e diretrizes que serão apresentados neste documento, que indiquem parâmetros para a disseminação dessas práticas nos estados, respeitando as iniciativas já existentes, mas sobretudo buscando sensibilizar toda a rede de atores envolvidos, para que agreguem nessas realidades outras e novas práticas que somem à capacidade dos estados em enfrentar os desafios posto às alternativas penais. (BRASIL, 2016a, p. 24)

Para Eugenio Raúl Zaffaroni, jurista argentino e co-autor do Manual de Direito Penal Brasileiro (dentre outras obras), juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, e renomado estudioso do minimalismo penal, as alternativas penais, no paradigma de intervenção mínima, surgem como: “uma tendência político-criminal contemporânea, que postula a redução ao mínimo da solução

punitiva nos conflitos sociais, em atenção ao efeito frequentemente contraproducente da ingerência penal do Estado” (ZAFFARONI, 2004, p. 314 e 315). Desse modo, é relevante apresentar os postulados nos quais se sustentam os princípios e diretrizes da atual política nacional de alternativas penais. São referenciados como “metaprincípios estruturantes” (BRASIL, 2016a, p. 17) que têm por finalidade prioritária a redução do encarceramento no Brasil.

Figura 4 – Postulados da Política de Alternativas Penais



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos postulados, princípios e diretrizes da política nacional de alternativas penais (BRASIL, 2016a, p. 17).

O primeiro postulado “Intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa” orienta as possibilidades de intervenção em duas frentes. Prioritariamente, recomenda a modificação da legislação no sentido de descriminalizar condutas para as quais sejam cabíveis outras formas de controle social formal ou informal. O segundo nível de intervenção orienta a aplicação de alternativas penais às condutas residuais que, por ventura, ainda seja considerável uma intervenção penal mínima, de modo a privilegiar a liberdade das pessoas com foco restaurativo.

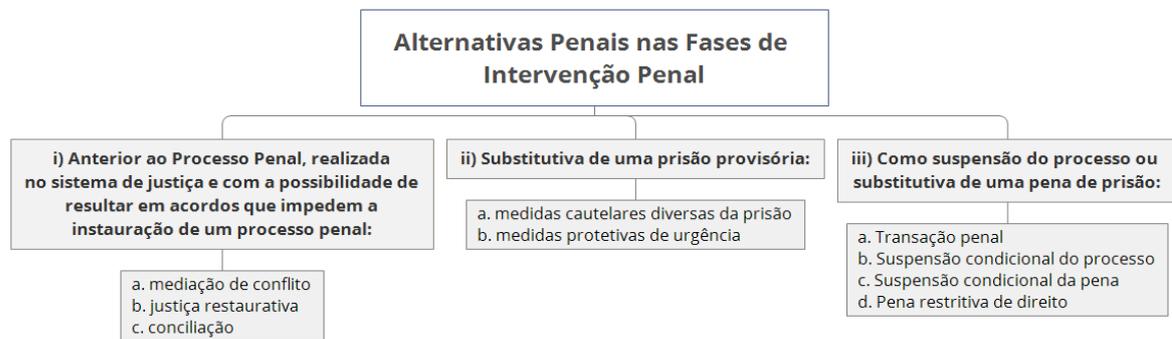
É importante informar que a aplicação das alternativas penais por parte do sistema judiciário é determinada pela quantidade da pena prevista na legislação brasileira para o(s) respectivo(s) delito(s). Desse modo, possibilitam a aplicação de alternativas penais (BRASIL, 2016a, p. 18):

- i) Aos que tenham cometido crime de menor potencial ofensivo, recepcionados pelos Juizados Especiais Criminais, com pena máxima de até dois anos. Estes poderão ser beneficiados com a transação penal⁴ e a suspensão condicional do processo;

- ii) Aos que tenham cometido crime, com ou sem violência, com a aplicação de pena máxima de até dois anos poderão ser beneficiados com a suspensão condicional da pena;
- iii) Aos que tenham cometido crime, sem violência ou grave ameaça, com a aplicação de pena máxima de até quatro anos poderão ser beneficiados com uma pena restritiva de direito.

A nova política de alternativas penais indica, ainda, que em qualquer fase da intervenção penal, quando cabível, sejam aplicadas as alternativas penais, conforme segue ilustrado na figura a seguir.

Figura 5 – Alternativas penais nas fases de intervenção penal



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos postulados, princípios e diretrizes da política nacional de alternativas penais (BRASIL, 2016a, p. 18).

Ressalta-se que as práticas de justiça restaurativa, conciliação e mediação de conflitos, surgem com a proposta de tratar os conflitos em observância aos interesses e necessidades reais e legítimas das pessoas envolvidas, ao invés de replicar o paradigma estatal de se apoderar do conflito, despersonalizando-o.

O segundo postulado “Dignidade, liberdade e protagonismo das pessoas em alternativas penais” promove uma mudança de velhos paradigmas que insistem em aproximar as alternativas penais a uma concepção meramente retributiva com a fiscalização e monitoramento por parte do Estado, para novos paradigmas que

⁴ A Transação Penal é uma forma de “acordo” em que o indivíduo opta por não enfrentar um processo criminal para não correr o risco de sair condenado ao final, se considerado culpado; ou se, mesmo que em seu íntimo saiba que não é culpado, simplesmente para não passar pelas agruras do processo criminal. Há exceções da possibilidade de sua aplicação, como previsto na Lei Maria da Penha, art. 41: “Aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica a Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995.”; bem como no âmbito da Justiça Militar (art. 90, Lei n. 9.099/95).

privilegiem a adequação da pena ou medida e o seu cumprimento à real solução do conflito para as partes envolvidas, a partir do foco no protagonismo e responsabilização, restaurando relações e danos, quando possível e desejável pelas pessoas (BRASIL, 2016a, p. 22). Os atributos de dignidade e liberdade deste postulado preceituam que não haja qualquer tipo de constrangimento físico, como o uso da monitoração eletrônica, por entender que este dispositivo carrega em si o paradigma de contenção e controle. Nesse sentido, o reconhecimento das potencialidades, a autonomia, a consensualidade e a voluntariedade, também são características deste postulado que estão presentes no processo de acompanhamento aos beneficiários de alternativas penais, especificamente, às medidas cautelares diversas da prisão.

O terceiro postulado “Ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade para o desencarceramento” prevê o essencial suporte às decisões adotadas pelo sistema judiciário para que haja efetivação junto às partes envolvidas em conflitos, compreendendo o contexto social e as demandas apresentadas. O postulado destaca que os efeitos desejados pela política dificilmente serão alcançados caso se atenham somente a aplicar as alternativas penais diversas ao aprisionamento e o incentivo ao protagonismo e responsabilização das partes, sem que haja uma rede de políticas públicas e o envolvimento da sociedade civil para lidar com a complexidade de cada caso. Apesar de haver iniciativas isoladas que geram bons resultados, não impactam significativamente os paradigmas voltados ao encarceramento.

As iniciativas em alternativas penais não podem ser assumidas a partir de esforços individuais ou por instituições isoladas, o que conduz à personificação e descrédito dos projetos e dificulta a sua disseminação e continuidade. (BRASIL, 2016a, p. 25)

Preconiza-se a implantação de um Sistema Nacional de Alternativas Penais (SINAPE) que possa articular a sociedade civil e as diversas representações de outras políticas públicas, das três esferas de poder, necessárias à efetivação das medidas. Propõe-se ainda a criação de foros interinstitucionais regionais com a participação de representações do ministério público, defensoria, pública, poder judiciário, sociedade civil e dos municípios, para fins de disponibilidade dos serviços da rede pública com destaque para as seguintes áreas:

- a. assistência à saúde para usuários de drogas, álcool e outras substâncias psicoativas;
- b. saúde mental;
- c. trabalho, renda e qualificação profissional;
- d. assistência social;
- e. assistência judiciária;
- f. desenvolvimento, produção, formação e difusão cultural principalmente para o público jovem;
- g. rede de proteção à mulher;
- h. redes de proteção e assistência a grupos específicos (idosos, crianças e adolescentes, população indígena, entre outros);
- i. instituições e redes que atuam em temáticas relacionadas a tipos de delitos específicos como meio-ambiente, trânsito, dentre outros;
- j. outras. (BRASIL, 2016a, p. 34)

A partir da leitura do referencial intitulado “Postulados, princípios e diretrizes para a política de alternativas penais” (BRASIL, 2016a) publicado pelo Ministério da Justiça, a partir da parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), esta autora, para fins do presente estudo, elaborou um quadro sinóptico no qual se destacam os principais elementos descritivos e as proposições observadas em cada um dos postulados anteriormente visitados.

Tabela 2 – Postulados e principais elementos descritivos

(continua)

Postulados	Principais elementos	Proposição
Postulado I: Intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa	<i>Descriminalização de Condutas</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Viabilizar modificações legislativas capazes de descriminalizar condutas que podem e devem ser resolvidas por outras formas de controle social formal ou informal. ▪ Promover o desencarceramento via alternativas penais para aquelas condutas residuais onde ainda se considere a necessidade da mínima intervenção penal.
	<i>Liberdade por mecanismos alternativos com enfoque restaurativo</i>	
Postulado II: Dignidade, liberdade e protagonismo das pessoas em alternativas penais	<i>Dignidade</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantir os direitos humanos das pessoas, considerando as diversidades, o que determina a promoção de uma concepção da sociedade antitotalitária e com respeito à equidade, como as relativas a raça, etnia, gênero, geracional, dentre outras.

Tabela 2 – Postulados e principais elementos descritivos

(continua)

Postulados	Principais elementos	Proposição
<p>Postulado III: Ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade para o desencarceramento</p>	<i>Liberdade</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover o direito primordial para as alternativas penais com garantia ao respeito às diferenças, aos direitos humanos, aos valores das minorias e das maiorias minorizadas, a consideração de culturas diferenciadas, a aposta nas trajetórias individuais e o reconhecimento das potencialidades.
	<i>Protagonismo</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Defender o protagonismo e responsabilização das pessoas envolvidas no processo como sujeitos ativos e capazes, ouvidas em suas reais necessidades e demandas para a promoção da equidade, considerando as suas vulnerabilidades sociais e a necessidade da promoção do acesso aos direitos fundamentais, em instâncias e procedimentos não condicionados pelas relações hierárquicas e de poder próprios ao sistema de justiça;
	<i>Estruturas de acompanhamento</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover a reparação de danos quando possível; ▪ Propiciar a restauração das relações quando desejável pelas partes, de forma que a adequação da pena ou medida e o cumprimento da mesma se traduzam na real resolutividade do conflito para as pessoas envolvidas no caso trazido à esfera penal.
	<i>Modelo de Gestão</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover um suporte adequado para que as decisões tomadas com as partes envolvidas possam ser acolhidas e devidamente efetivadas; ▪ Compreender as realidades locais e respeitar as iniciativas das estruturas criadas em cada unidade federativa; ▪ Estabelecer um modelo de gestão que promova, considerando a plena viabilidade jurídica, novos consensos que alterem substancialmente a cultura de encarceramento em voga no Brasil. ▪ Consolidar as metodologias bem como redes de serviços com a participação das políticas públicas necessárias à efetividade das medidas; ▪ Promover a sistematização de dados e informações relativas à execução das mesmas.

Tabela 2 – Postulados e principais elementos descritivos

(conclusão)

Postulados	Principais elementos	Proposição
	<i>Ações Integradas e Participação Social</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover uma articulação política consistente que fundamente as bases institucionais, os atores envolvidos e as responsabilidades nos diferentes níveis de governo, respeitando a transversalidade, com articulação conjunta do executivo e do sistema de justiça nos vários níveis federativos. ▪ Propor aos Estados a missão de constituir foros regionais com a participação de municípios, ministério público, defensoria pública, poder judiciário e organizações da sociedade civil; ▪ Propor aos municípios a competência de assegurar a disponibilidade dos serviços da rede pública e articulação das organizações da sociedade civil para a execução das medidas.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Postulados, princípios e diretrizes para a política de alternativas penais (BRASIL, 2016a).

Uma vez apresentada a Política Pública Nacional de Alternativas Penais, sua trajetória e postulados, a próxima seção avança no intuito de compreender o referencial teórico com foco em três categorias selecionadas em correspondência a cada um dos postulados anteriormente apresentados.

Tabela 3 – Postulados e Categorias da Pesquisa

Postulados	Categorias	Principais Autores
I Intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa	Minimalismo Penal	Durkheim (2007); Merton (1970); Morselli (2000); Zaffaroni (1991;2004); Ferrajoli (1995)
II Dignidade, liberdade e protagonismo das pessoas em alternativas penais	Justiça Restaurativa	Sica (2007); Parker (2005); Jaccoud (2005)
III Ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade para o desencarceramento	Interdisciplinaridade e Intersetorialidade	Morin (2003); Souza (2009); Teixeira e Paim (2000)

Fonte: Elaborado pela autora.

2.2 O MINIMALISMO PENAL

Considerando que ao tratar do tema de alternativas penais o foco se volta à intervenção penal mínima, torna-se fundamental esclarecer as perspectivas sociológicas nas quais se baseiam este estudo, os conceitos básicos em torno do delito e da pena e sua função, para, em seguida, avançar nos conceitos atinentes ao minimalismo penal.

2.2.1 O comportamento desviante

Ao pesquisar a literatura em torno dos fatores que circundam a eclosão do crime, aqui entendido como o comportamento desviante por parte do indivíduo, se destacam os estudos sobre a anomia. De início, convém esclarecer que o termo anomia será utilizado no presente estudo no sentido macrossociológico, ou seja, referente à desintegração entre o sistema de valores e o sistema de normas sociais, cenário este que potencializa uma ruptura dos padrões sociais de conduta, produzindo uma situação de pouca coesão social. (DURKHEIM, 2007). Nessa seção será dada ênfase aos trabalhos dos autores funcionalistas Emile Durkheim e Robert Merton acerca da temática.

Não obstante, é importante destacar que o pensamento funcionalista pressupõe que os indivíduos sejam integrados no sistema de valores da sociedade e que compartilhem de objetivos comuns, ou seja, que aceitem e se subordinem às regras sociais vigentes, adaptando seu comportamento para adequar-se às mesmas. Assim exposto, a sociologia de matriz funcionalista considera a sociedade como um todo orgânico, possuidor de uma articulação interna que busca produzir o funcionamento sustentável dos seus vários componentes. Nessa metáfora orgânica, o sistema social deve encontrar meios de autopreservação; toda vez que não os encontrar, no entanto, estar-se-á diante de uma disfunção. Para lidar com essa disfunção, a sociedade reagirá para que a anomalia desse sistema seja retificada, a fim de retornar ao que seja considerado (em determinado tempo, cultura e lugar), o normal funcionamento da sociedade como um todo.

A esse respeito, Durkheim, na obra *As Regras do Método Sociológico*, cita que todo o universo de fenômenos sociais deve ser tratado como fatos sociais, e que estes exercem uma força de coerção sobre os seres humanos.

Esses tipos de conduta ou de pensamento não apenas são exteriores ao indivíduo, como também são dotados de uma força imperativa e coercitiva em virtude da qual se impõem a ele, quer ele queira, quer não. Certamente, quando me conformo voluntariamente a ela, essa coerção não se faz ou pouco se faz sentir, sendo inútil. Nem por isso ela deixa de ser um caráter intrínseco desses fatos, e a prova disso é que ela se afirma tão logo tento resistir. Se tento violar as regras do direito, elas reagem contra mim para impedir meu ato, se estiver em tempo, ou para anulá-lo e restabelecê-lo em sua forma normal, se tiver sido efetuado e for reparável, ou para fazer com que eu o expie, se não puder ser reparado de outro modo. (DURKHEIM, 2007, p. 2 e 3)

Durkheim (2007) discorre que o fato social, objeto de estudo da Sociologia, tem origem na sociedade e é caracterizado por ser exterior e coercitivo em relação ao indivíduo. Os fatos sociais são exteriores por já estarem presentes quando o indivíduo nasceu e por exigir que este assuma e respeite valores, normas e leis da sociedade como se fossem dele, feitos por ele. São coercitivos porque caso o indivíduo não cumpra tais normas e leis existentes na sociedade, estará sujeito a alguma punição caso detectada a transgressão.

Assim sendo, para Durkheim (2007), o crime é um fato social normal e, em todos os tempos e em qualquer tipo de sociedade ele existe. Segundo o sociólogo francês, o crime tem sua função na sociedade, pois, aplicada a sanção adequada, vem a reforçar os valores da coletividade. Somente quando a incidência do delito extrapola certo nível é que se faz necessária a intervenção para restabelecer a coesão social, a fim de evitar o estado de anomia.

Não obstante, é importante avançar na compreensão dos fatores estruturais que permeiam a incidência e detecção do comportamento desviante.

Robert K. Merton (1970), a partir da primeira metade do século XX, passa a realizar significativas adaptações e extensões à teoria da anomia de Durkheim ao analisar a força com a qual a sociedade impulsiona o indivíduo a determinados comportamentos. No seu argumento, seguindo a linha de Durkheim, contesta as concepções patológicas de desviação. Em crítica à eventual falácia do sonho americano (*american dream*), Merton desenvolve sua teoria no momento em que os Estados Unidos promovem uma considerável expansão econômica, estabelecendo o que o autor considerou como uma estrutura social defeituosa na qual o modelo cultural da sociedade privilegia o *status* econômico como a senda do sucesso, entretanto não proporciona aos indivíduos as condições igualitárias para que possam alcançar a realização de seus objetos de desejo ou, como Merton também intitula, 'objetivos culturais', em conformidade às normas sociais e institucionais

vigentes. Assim destacados, são esses os dois elementos fundamentais para o entendimento do pensamento de Merton: estrutura social e estrutura cultural.

A estrutura cultural é composta pelo conjunto daquilo que é valorado por determinada coletividade, sendo, portanto, seus objetivos culturais, como exemplo: a ascensão social e o sucesso econômico. A estrutura social remete à complexidade de relações sociais nas quais os integrantes dessa coletividade estão imersos e suas oportunidades reais para o alcance de seus objetivos culturais em respeito às normas institucionalizadas.

A *anomia* para Merton (1970, p. 188) reside na crise da estrutura cultural ocasionada pela dissociação entre os objetivos culturais e os caminhos socialmente estruturados para alcançar tais objetivos.

Para compreender como indivíduos inseridos em contextos sociais ainda que similares optam por adotar uma conduta social diferenciada uns dos outros em busca de seus objetivos de desejo, Merton (1970, p. 212 e 213) apresenta uma tipologia de modos de adaptação individual, relacionada com a situação e não com a personalidade. Conforme seja o engajamento do indivíduo nas diferentes esferas sociais, ele poderá migrar de uma alternativa para a outra.

Tabela 4 – Tipologia de modos de Adaptação individual

Tipologia	Descrição	Metas Culturais	Meios institucionizados
Conformidade	Indivíduo que aceita tanto os objetivos culturais propostos, quanto os meios estruturais para obtê-los. Esses indivíduos são a maioria, possibilitando, assim, estabilidade e continuidade da sociedade por um determinado tempo.	+	+
Inovação	Aquele que aceita os objetivos culturais, mas rejeita os meios estruturais à disposição, atingindo tais objetivos por meios não institucionalizados.	+	-
Ritualismo	Por uma questão de segurança social, o indivíduo respeita os meios estruturais, embora não concorde, ou seja, indiferente aos objetivos culturais traçados.	-	+
Retraimento	Aquele que rejeita os fins culturais e os meios para obtê-los.	-	-
Rebelião	Envolve uma transvalorização, na qual a pessoa recusa a estrutura social convencional e tenta estabelecer uma outra estrutura fortemente modificada.	±	±

Legenda: (+) significa "aceitação"; (-) significa "rejeição"; (±) "rejeição de valores predominantes e sua substituição por novos valores".

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Merton (1970, p. 213 a 231)

Pelo exposto, e sem pretender exaurir a subjetividade e complexidade presente no potencial de suas escolhas e decisões, os indivíduos em sociedade tendem a agir em conformidade com as normas que regulam o agir social. Tais normas surgem como uma reação à ocorrência de atos considerados indesejáveis por determinada coletividade, em determinados períodos, lugares e de determinadas formas. O comportamento desviante tende a surgir na medida em que o indivíduo deseja alcançar determinado objetivo cultural (valorizado pela sociedade em que vive) e surgem obstáculos na estrutura social que dificultam seu alcance por meio legítimos e, ainda, pela disponibilidade e acesso a meios ilegítimos que possibilitem o alcance daquele objetivo cultural.

Em suma, a teoria da anomia caracteriza-se por ser uma teoria que compreende o comportamento desviante a partir das estruturas sociais (como um fenômeno social cultural), pela distribuição desigual dos meios sociais legítimos para o alcance dos objetivos culturais dos indivíduos, pelo acesso a meios ilegítimos, pela normalidade e funcionalidade do crime e pela ideia de que a perda dos referenciais normativos que orientam a vida em sociedade leva ao enfraquecimento da solidariedade social.

Detém-se a seguir à análise das características de normalidade e utilidade do crime para, em seguida, discorrer sobre a função da pena e os mecanismos de controle social na perspectiva da intervenção penal mínima.

2.2.2 A (a-)normalidade do crime

Na concepção de Durkheim (2007, p. 52) o crime é inevitável e normal, uma vez que se apresenta em todas as sociedades. Em sua obra *As Regras do Método Sociológico*, cita que:

O crime não se produz só na maior parte das sociedades desta ou daquela espécie, mas em todas as sociedades, qualquer que seja o tipo destas. Não há nenhuma em que não haja criminalidade [...] Não há, portanto, um fenômeno que apresente de maneira tão irrefutável como a criminalidade, todos os sintomas da normalidade. [...] Pode, sem dúvida, acontecer que o crime tome formas anormais; é o que acontece quando, por exemplo atinge uma taxa exagerada. Mas é normal a existência de uma criminalidade que atinja mas não ultrapasse, para cada tipo social, certo nível [...] (DURKHEIM, 2007, p. 52 e 53)

O que se observa na proposta de Durkheim com relação à normalidade do crime é sua incidência estatística e sua constância nas sociedades, ou seja, como refuta Manzanera (1981), na obra *Criminología*, Durkheim não se refere a uma normalidade moral ou filosófica. Para Manzanera: “[...] o crime seria normal se fosse o comportamento mais comum na sociedade, se a maioria dos comportamentos fossem criminosos”.

Por normalidad debe entenderse, en el sentido estadístico que señala Durkheim, aquello que se acerca más al término medio em una gráfica de distribución; puede interpretarse como lo más frecuente dentro de una muestra.

Así, en una normalidad no moral o filosófica, sino estadística, sería normal el crimen si fuera la conducta más frecuente en La sociedad, si la mayoría de las conductas fueran criminales.

[...] El crimen no es ni puede ser un fenómeno normal, es un fenómeno constante, y por desgracia lo encontramos en todo tipo y en todo lugar, pero es grave confundir constancia con normalidad. (MANZANERA, 1981, p. 353)

Desse modo, embora presente e constante, é relevante verificar se é válido conferir ao crime o atributo da normalidade. Utilizando-se a concepção de Becker (1977 apud JUNIOR, 2013, p. 4), o desvio é criado quando os grupos sociais fazem as normas; a infração a estas constitui o desvio. Tais normas foram e continuam sendo concebidas quando determinada coletividade entende que há ações consideradas indesejáveis ao convívio social. Essas ações são chamadas “desviantes” porque se “[...] desviam da avaliação regular e contínua de uma maioria, com base naquilo que se pretenda como conduta social válida” (COSTA, 2008, p. 127). Não obstante, o desvio não está na qualidade das ações do indivíduo, mas na consequência destas e sua rotulação. Daí ser válido supor que o comportamento desviante depende de como as pessoas reagem a ele, pois se a conduta não se torna pública e não é detectada, não há como ser objeto da crítica social. Sendo alvo da crítica social parece compreensível não concebê-lo, qualificadamente, como normal. Nesse diapasão, Durkheim deixa claro que não é por ser inevitável que o crime não seja lastimável e decorrente do que o autor proclama como resultante da “[...] incorrigível maldade dos homens” (DURKHEIM, 2007, p.53); não obstante, o referido autor argumenta acerca da utilidade do crime à evolução da sociedade.

2.2.3 A utilidade do crime

Segundo a descrição teórica de Durkheim (2007, p. 53) o crime é um fator da saúde pública e é parte integrante de toda sociedade sã. Para descrever o quanto o comportamento desviante pode ser útil à sociedade cita o exemplo de Sócrates, que teve por crime, segundo o direito ateniense, a independência de seu pensamento. A esse respeito Durkheim (2007, p. 57) destaca que:

A liberdade de pensar que desfrutamos atualmente jamais poderia ter sido proclamada se as regras que a proibiam não tivessem sido violadas antes de serem solenemente abolidas.

Nessa perspectiva, apesar de confessar que durante muito tempo haver ficado desconcertado e surpreso com a constatação da utilidade do crime, Durkheim (2007, p. 52 a 57) argumenta que a existência do crime na sociedade apóia a evolução da moral e do direito, preparando o caminho para as necessárias mudanças dos sentimentos coletivos e, por vezes, antecipando a moral futura, promovendo a transformação social pela estabilização e reforço destes sentimentos coletivos em torno dos valores.

2.2.4 A função da pena

Durkheim coloca ainda em discussão a função da pena, pois “não é a pena que faz o crime, mas é por ela que ele se revela exteriormente a nós [...]” (DURKHEIM, 1999, p 35). Sendo, portanto, a pena compreendida como o elemento comum entre todo tipo de crime, torna-se esta uma importante categoria de investigação para sua compreensão.

Como visto anteriormente, para Durkheim, o crime não é uma doença e, portanto, para o referido autor, a pena não deve ser considerada como um remédio para o mal. Embora comumente compreendida como uma reação mecânica e passional, de intensidade graduada, para corrigir o culpado (prevenção especial) e inibir possíveis imitadores (prevenção geral), Durkheim (1999, p. 40 a 83) define como medíocre tal linha de pensamento vindicativo acerca da pena. O autor conclui que a função da pena é a de reforçar a consciência coletiva sobre valores dominantes, uma vez que o comportamento desviante enfraquece o valor universal das normas que regem o convívio em sociedade.

Élio Morselli (2000), catedrático de direito penal na Universidade de Perugia, Itália, destacou observações sobre a função da pena à luz da moderna criminologia, a partir da psicologia da sociedade que pune.

Falou-se sempre da pena, desde a antiguidade clássica, como expiação do delito praticado, de pena como catarse ou purificação, de pena “medicinalis”, de pena como instrumento de correção, de pena vindicativa, de pena como via de reeducação do réu, e, assim por diante, para terminar, em nossos dias, com a pena sendo considerada como meio e pressuposto para o tratamento ressocializante, e até mesmo terapêutico do delinqüente. (MORSELLI, 2000, p. 50)

A partir dessa reflexão, Morselli (2000, p. 50) questiona se o ato punitivo é fim em si mesmo ou se corresponde a alguma finalidade, e assim, se “A pena tem função retributiva ou preventiva?”. Morselli destaca o posicionamento eclético da maioria dos juristas e estudiosos, no período pós-segunda guerra mundial, que definiram que a pena é de natureza retributiva, mas tem uma função preventiva. Entretanto, a partir dos anos cinqüenta o desenvolvimento da sociologia, psicologia e da criminologia, colocaram o réu sob uma nova perspectiva. Nesse novo prisma passou-se a considerar o agente delituoso “[...] mais do que um culpado, uma vítima de suas próprias distorções intra-psíquicas, ou seja, das más influências ambientais, quer na infância, quer na adolescência, quer na idade adulta.” (MORSELLI, 2000, p. 50). Nesse movimento, o fenômeno da criminalidade passou a ser considerado muito mais sob o aspecto da compreensão do que da reprovação e sua conseqüente condenação. Morselli (2000, p. 51) cita que a “Ideologia do Tratamento” passou a reverberar nos sistemas legislativos do tipo ocidental, focando não mais na pena como um fim em si, mas em sua finalidade, influenciando assim a concepção e adoção de uma série de medidas de cunho ressocializador ou reeducativo.

Morselli destaca que apesar dos avanços nas pesquisas e debates nacionais e internacionais acerca da observação e do tratamento do delinqüente, no decorrer dos anos setenta, foi observado o quanto os resultados de tais práticas estavam aquém das expectativas; sendo constatada a elevação do nível de delinqüência, mesmo nos locais onde foram feitas as maiores tentativas terapêuticas. Enquanto críticos à ideologia do tratamento reforçavam seus discursos, os defensores da eficácia do tratamento argumentavam que os fracassos se deviam a não aplicação correta do mesmo ou pela ausência dos recursos necessários e

suficientes para tal. De qualquer modo, Morselli enfatiza a importância de tal experiência, seu conseqüente amadurecimento e o necessário aprofundamento dos conhecimentos científicos no âmbito do tratamento.

Avançando na exploração do caráter preventivo ou retributivo da pena, Morselli traz à tona a incongruência presente na concepção da pena como mecanismo para “punir e curar, punir e reeducar, punir e corrigir”; pois punir é a “acarretar uma aflição” enquanto curar, reeducar, corrigir significa, nas palavras do autor, “acarretar um bem enorme” (MORSELLI, 2000, p. 53). O autor argumenta que, apesar tornar possível o espaço para a intervenção ou tratamento visando a reeducação durante o período da execução da pena, não será possível afirmar que a pena, por si só, sirva para reeducar o condenado.

A pena - vista segundo a psicologia da sociedade ao invés da ótica do delinqüente – realiza efetivamente uma grande função, a de assegurar aquele profundo equilíbrio intra-psíquico entre as forças dos instintos. Em outros termos, a pena satisfaz a suprema exigência de defender a ordem interior, antes mesmo daquela exterior, impedindo assim que, da falta de controle destas forças dos instintos, não surja o caos na vida psíquica, seja ela individual ou coletiva. É verdade, no fundo, que essas supremas exigências de defesa da ordem interior, são satisfeitas pela pena através da conservação e da consolidação de sentimentos fundamentais relativos aos valores, quais sejam: a consciência ética, a justiça, a fidelidade à lei, à autoridade do Estado, a segurança da ordem jurídica. (MORSELLI, p. 55)

Diante de tal incongruência, serão abordadas pelo menos três tendências que se propõem a lidar com os desafios impostos ao sistema de justiça criminal. De um lado, um movimento expansionista do sistema penal (punitivista), do outro lado, uma corrente abolicionista que preconiza a supressão do sistema penal, e em posição intermediária a estes dois pólos, uma perspectiva de minimalismo penal incentivadora de processos de descriminalização e de intervenção penal mínima, aspectos a serem expostos na próxima seção.

2.2.5 As perspectivas punitivistas, abolicionistas e minimalistas

Um dos principais impulsionadores para o avanço de políticas de cunho punitivista, os chamados ‘Movimentos de Lei e Ordem’, tem sido justamente os efeitos de sua ineficiência, pois, como mostrado anteriormente, tal modelo centrado na privação da liberdade como regra não tem reduzido os índices de criminalidade, tampouco promovido a ressocialização através da prisão. Utiliza-se então, como

discurso, o aumento da criminalidade, do terrorismo, do narcotráfico e dos crimes hediondos como justificativa para o endurecimento das políticas de segurança pública e justiça criminal. Segundo Aragão (2010, p.1), o alemão Ralf Dahrendorf foi um dos criadores do movimento que ganhou amplitude a partir da década de setenta, nos Estados Unidos, com a expansão das leis criminais para penalização de grande quantidade de condutas ilícitas com a privação da liberdade. Notadamente, na mesma linha dura, Günther Jakobs, professor catedrático de Direito Penal e Filosofia Penal na Universidade de Bonn na Alemanha, denominou o “Direito Penal do Inimigo” como um direito pautado por flexibilização de direitos e garantias penais e processuais, a vaga descrição das penas e dos crimes, o aumento das penas, a criação artificial de novos delitos, o uso de meios de prova invasivos (quebra de sigilos fiscais e telefônicos, infiltração de agentes, etc) com a adoção de regimes rigorosos de cumprimento de penas privativas de liberdade (MORAES, 2006, p. 24). Um direito voltado ao “combate aos inimigos”.

Na década de noventa tais concepções ganharam nova ramificação e notoriedade a partir da implantação do programa intitulado “Tolerância Zero” em Nova York. Não obstante, conforme demonstrado no Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias publicado em junho de 2014 (BRASIL, 2014c, p. 12), os Estados Unidos lideram o ranking mundial de população prisional, com um taxa de 698 pessoas presas para cada 100 mil habitantes. Para se ter uma perspectiva, no mesmo estudo, o Brasil, em quarto lugar, aparece com uma de 300 pessoas presas para cada 100 mil habitantes, com uma população prisional de 607.731 pessoas, com uma taxa de ocupação de 161% e 41% das pessoas presas sem condenação. Tal movimento com enfoque punitivista não considera relevante os fatores indutores da violência e criminalidade ligados à política sócio-econômica.

Em suma, percebemos que este movimento desabrochou devido classes mais favorecidas da sociedade clamarem por segurança, mas realidade se pretende a dizimação dos pobres das ruas das grandes cidade, colocando todos atrás das grades, longe da vista da sociedade para que o Estado os tranque e “jogue a chave fora”. Pois em decorrência de pequenos delitos são adotadas penas de crimes hediondos, para dar exemplo e demonstrar sensação de segurança à esta pequena parte da sociedade. (ARAGÃO, 2010, p. 2)

Nessa visão, o Sistema Penal passa a ocupar o papel de educador da sociedade sem se preocupar com as deficiências na estrutura social que alimentam

um ciclo vicioso, pois, se aumenta o abismo entre classes sociais, eleva-se o nível de descontentamento e revolta da população mais carente que não tem acesso aos meios legítimos para obtenção de seus objetivos de desejo e, potencializa-se o surgimento de indivíduos que intencionem o uso de meio ilegítimos para a obtenção de seus objetivos de desejo, ocasionando a elevação dos índices de criminalidade.

Diante do cenário posto, destacam-se estudos e iniciativas de cunho abolicionistas e minimalistas que se propõem a efetivar mudanças no modo como o Estado intervém junto aos conflitos.

Segundo Zaffaroni (1991), o pensamento abolicionista sustenta que a pena e o sistema de justiça criminal possuem mais efeitos negativos que positivos. Desse modo, os abolicionistas propõem então a eliminação total de qualquer espécie de controle “formal” decorrente do delito, que deve dar lugar a outros modelos informais de solução de conflitos. Para Hulsman (HULSMAN e BERNAT DE CELIS, 1993, p. 91-94), a meta do abolicionismo é o desaparecimento do sistema penal, mas não a abolição total das formas coercitivas de controle social. Afinal já estão em voga diversas formas não-penais de solução de conflitos (reparação civil, acordo, perdão, conciliações, arbitragens etc.) e podem ser desenvolvidas muitas outras. Hulsman traz à tona que cada ator que compõe o sistema penal (policiais, promotores, juízes, administração penitenciária, parlamentares que fazem as leis, etc.) age isoladamente “[...] desempenha seu papel sem ter que se preocupar com o que se passou antes dela ou com o que se passará depois.” (HULSMAN e BERNAT DE CELIS, 1993, p. 58 e 59).

Importante ratificar que a adoção do abolicionismo não implica a ausência de controle social, mas sim busca partir da ilusão de solução (vindicativa) atualmente simbolizada no sistema penal para alcançar soluções efetivas que privilegiem mudanças:

[...] tanto de espaço, do Estado para a comunidade, quanto de modelo, de uma organização cultural punitiva, burocratizada, hierarquizada, autoritária, abstrata, ritualística e estigmatizante para uma organização cultural horizontal, dialógica, democrática e local de resposta não-violenta a conflitos que passa por uma comunicação não-violenta. (ANDRADE, 2006, p. 173).

Críticas ao abolicionismo surgem no sentido de que a perda do “monopólio da força” por parte do Estado desprotegeria as possíveis partes envolvidas em conflitos, o que possibilitaria vingança e outras reações severas. Nesse diapasão, Luigi Ferrajoli, jurista italiano, minimalista, e um dos principais

teóricos do Garantismo, na obra *Direito e razão: Teoria do garantismo penal*, cita que:

[...] ao monopolizar a força, delimitar seus pressupostos e modalidades e excluir seu exercício arbitrário por parte de sujeitos não autorizados, a proibição e a ameaça penal protegem as possíveis partes ofendidas contra os delitos, enquanto que o juízo e a imposição da pena protegem, por paradoxal que possa parecer, aos réus (e aos inocentes de quem se suspeita como réus) contra vinganças e outras reações mais severas. Sob ambos os aspectos a lei penal se justifica enquanto lei do mais fraco, orientada à tutela de seus direitos contra a violência arbitrária do mais forte. (FERRAJOLI, 1995, p. 335).

O minimalismo penal, por sua vez, não considera a rejeição total do uso da pena, como para o modelo abolicionista, mas sim, afirmar um critério de modelo de sociedade baseado no Estado Democrático de Direito. Desse modo, o minimalismo penal preconiza que haja uma construção alternativa dos problemas sociais, com a limitação da violência punitiva e a máxima contração do sistema penal (ANDRADE, 2006, p. 174).

2.3 JUSTIÇA RESTAURATIVA

Prosseguindo na perspectiva minimalista de intervenção penal mínima, torna-se essencial que os conflitos sejam reconhecidos como constantes e impossíveis de extinguir do seio da sociedade “[...] os quais, assim, devem ser geridos dentro de um projeto humanista, condizente com o estágio cultural e tecnológico de nossa civilização.” (SICA, 2007, p.4). Como o conflito ocorre na sociedade, mecanismos de intervenção que reconheçam as relações presentes e promovam o fortalecimento dos valores do convívio comunitário podem produzir um sistema que apresente “[...] modelos comportamentais de agregação de consenso ao redor das regras do ordenamento, reforçando, assim, a mensagem normativa contida nos preceitos penais.” (SICA, 2007, p. 5). Conforme Zaffaroni (1991): “é preciso reduzir o exercício de poder do sistema penal e substituí-lo por formas efetivas de solução de conflitos”.

Como foco na forma de lidar com os conflitos a partir do protagonismo das pessoas envolvidas e o reconhecimento de suas potencialidades e responsabilidades, traz-se à tona o conceito de Justiça Restaurativa apresentado por Myléne Jaccoud (2005, p. 169) como “[...] uma aproximação que privilegia toda a

forma de ação, individual ou coletiva, visando corrigir as conseqüências vivenciadas por ocasião de uma infração, a resolução de um conflito ou a reconciliação das partes ligadas a este.”.

Observa-se, a partir do conceito proposto, o caráter relacional e seu potencial de provocar uma mudança paradigmática no conceito de crime. No sistema penal tradicional o crime é uma ofensa contra o Estado; já na perspectiva da justiça restaurativa o crime é considerado como uma ofensa a outra pessoa, e, como tal, sujeito a uma reparação.

Evidencia-se a presença do protagonismo das pessoas nas práticas restaurativas a partir da observância de pelo menos dois fatores: o empoderamento (*empowerment*) e a responsabilização (*accountability*). O empoderamento busca a devolução do poder da vítima e/ou da comunidade, usurpado no momento do dano (quando outra pessoa exerceu controle sobre ela sem seu consentimento), conferindo-lhe um protagonismo para externar suas necessidades e de como elas poderão ser satisfeitas. A responsabilização pressupõe que o autor do delito reconhece o dano causado à vítima e busca o caminho para a restauração ou minimização de suas conseqüências (SICA, 2007, p. 14).

Um aspecto que merece atenção reside no desenvolvimento de uma expressão latino americana de justiça restaurativa, que aponta para três direções: i) atividades desenvolvidas pela sociedade civil; ii) atividades e programas governamentais; e, iii) a interseção entre os dois, numa perspectiva intersetorial (PARKER, 2005, p. 252).

2.4 INTERDISCIPLINARIDADE E INTERSETORIALIDADE

Para avançar na compreensão do terceiro postulado, que preconiza a “Ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade para o desencarceramento”, é importante expor os conceitos relacionados à interdisciplinaridade (em referência à atuação dos profissionais) e intersetorialidade (para compreender os desafios às instituições envolvidas com os beneficiários de alternativas penais).

Edgard Morin (2005), autor referenciado por sua *Teoria da Complexidade*, dentre outros estudos, discorre acerca da interdisciplinaridade, como uma das idéias básicas em que se baseia a compreensão da complexidade. Trazendo o

pensamento de Morin (2005) para o presente estudo, a interdisciplinaridade não se limita a aproximar profissionais de disciplinas múltiplas onde cada qual preserva seus próprios interesses e espaços institucionais, como ocorre na perspectiva multidisciplinar. A Interdisciplinaridade transcende a multidisciplinaridade sugerindo que as disciplinas se toquem, interajam e dialoguem.

[...] a interdisciplinaridade controla tanto as disciplinas como a ONU controla as nações. Cada disciplina pretende primeiro fazer reconhecer sua soberania territorial, e, à custa de algumas magras trocas, as fronteiras confirmam-se em vez de se desmoronar. (Morin, 2005, p. 135)

Morin (2005) destaca ainda que compreender a complexidade é entender o que está junto, como um “[...] tecido formado por diferentes fios que se transformam numa só coisa. Isto é, tudo isso se entrecruza, tudo se entrelaça para formar a unidade da complexidade;” (MORIN, 2005, p. 188).

Não obstante, tal unidade interdisciplinar, notadamente complexa, respeita a variedade, a diversidade e a complexidade própria de cada disciplina. Na transcendência da interdisciplinaridade surge a transdisciplinaridade, que ocorre quando as diferentes disciplinas se interpenetram e possibilitam o surgimento de novos conhecimentos, minimizando a sobreposição de ações voltadas a uma mesma demanda.

No âmbito do sistema de justiça criminal é através da interdisciplinaridade e da transdisciplinaridade que se torna possível compreender os desafios do cotidiano dos profissionais do saber jurídico, assistência social, psicologia, dentre outros trabalhadores e atores sociais que influenciam e são influenciados, especificamente neste estudo, no processo de acompanhamento das alternativas penais. Tais desafios surgem da complexidade e heterogeneidade das demandas dos beneficiários das medidas.

Em estudo sobre a interdisciplinaridade no campo das penas alternativas Souza (2009, p. 50) destaca o paradigma normativista que baliza o modelo corretivo de justiça brasileiro no qual: “[...] as condições e estruturas sociais baseadas na desigualdade social, econômica, política e cultural são subjugadas aos princípios da legalidade e neutralidade da lei.” Desse modo, aliado aos ritos e burocracia inerentes ao processo legal, tal paradigma despersonaliza os sujeitos e influencia a atuação do profissional do âmbito jurídico à aplicação restrita do direito positivado. Na aplicação de alternativas penais esse modelo corretivo pressupõe a fiscalização e o monitoramento dos beneficiários das medidas sob ‘pena’ de responsabilização

legal do sujeito que venha a infringir os termos acordados, até mesmo com a privação da liberdade.

Do outro lado, no âmbito da psicologia, constata-se a existência de aportes teórico-metodológicos sistêmicos, psicanalíticos e comportamentais; e junto à assistência social abordagens “funcionalistas, fenomenológicas e marxistas” que podem potencializar rivalidades profissionais e atitudes defensivas que atrapalham a efetiva abordagem e prática interdisciplinar (SOUZA, 2009, p. 56)

A primeira constatação que precisa ser feita está na premissa de que nenhuma especialidade é capaz de exaurir determinada problemática, de forma que o esforço é sempre aproximativo, acumulativo e processual na busca de um conhecimento (ou de uma verdade) que é sempre relativa, parcial e incompleta. (SOUZA, 2009, p. 58)

É relevante destacar a necessidade de estabelecer mecanismos e estratégias que efetivem o diálogo entre os diferentes profissionais das respectivas disciplinas. A esse respeito Souza (2009, p. 55) cita que: “Não basta, por exemplo, ter uma estrutura institucional com justaposição de disciplinas, se não houver um processo de discussão que explicita as correlações e as reciprocidades de significação entre o jurídico, o psíquico e o social.”.

Nas centrais de alternativas penais, além da equipe composta por profissionais de diversas disciplinas, há ainda o relacionamento com uma rede de setores e instituições capazes de recepcionar as demandas dos beneficiários das medidas. Diante disso, o estudo da intersetorialidade surge para compreender os desafios dessa articulação.

A intersetorialidade tem sido definida como um "processo em que os objetivos, as estratégias e os recursos de cada setor se consideram segundo suas repercussões e efeitos nos objetivos, estratégias, atividades e recursos dos demais setores" (OPS/OMS, 1992, apud TEIXEIRA e PAIM, 2000, p, 64).

Teixeira e Paim (2000) destacam que a atuação intersetorial poderá (ou não) contribuir para um processo de reorganização das práticas gerenciais, formatos organizacionais e processo de trabalho das instituições envolvidas. Outro fator destacado pelos autores supracitados remete ao domínio e exercício do ‘poder’, principalmente no âmbito das instituições estatais, com atenção a constrangimentos e subordinações a interesses das elites locais, para o corporativismo e burocratismo que interferem às reformas administrativas necessárias para compor novos arranjos

organizacionais e institucionais que possam “[...] assegurar efetividade à ação intersetorial” (TEIXEIRA e PAIM, 2000, p.65).

A intersectorialidade é hoje em dia tão difundida como estratégia de política pública, mas com pouco alcance ou efeitos positivos. Apesar de planejada e desenhada desde sua implantação, é um processo lento de confiança em diálogo constante. De outro modo, é possível que se transforme em simples justaposição de agendas setoriais distintas sem significar, de fato, uma agenda compartilhada e ação intersectorial. (SILVA e BODSTEIN, 2016)

A partir dessas três categorias o presente estudo analisará as práticas de acompanhamento da central de alternativas penais de Fortaleza, seguindo os referenciais preconizados pela política pública nacional de alternativas penais, conforme parâmetros apresentados na próxima seção.

Após a descrição do arcabouço teórico-metodológico que apoiará o processo de análise da conformidade das práticas interdisciplinares do monitoramento realizado na Central de Alternativas Penais de Fortaleza-Ce junto ao preconizado pela Política Nacional de Alternativas Penais, o próximo capítulo apresentará a estrutura organizacional da supracitada central, destacando: i) a criação, legislação, normas correlatas e a composição multidisciplinar da central; ii) a consolidação das ações da central ocorridas em 2015; e, iii) a descrição do macro processo de gestão da central, para verificar a conformidade dos processos de acompanhamento aos referenciais da política nacional.

O quarto capítulo apresentará a compreensão da validade, ou não, da hipótese em análise ao preconizado pela política nacional, em referência a três macroprocessos: a) Acolhimento; b) Articulação; e, c) Acompanhamento. Verificar-se-á ainda seus fatores positivos e dificuldades encontradas, junto às ações de acompanhamento desenvolvidas na central por meio do confronto das informações coletadas com o arcabouço teórico e os referenciais da Política Nacional de Alternativas Penais. Ao final, serão apresentadas algumas considerações da autora sobre a pesquisa, suas lacunas, possibilidades de aplicação e sugestões de novos aspectos a serem pesquisados sobre o tema.

3 A CENTRAL DE ALTERNATIVAS PENAIS DE FORTALEZA-CE

Neste capítulo será apresentada a estrutura organizacional da Central de Alternativas Penais de Fortaleza (CAP), no Ceará, destacando: i) a criação e a composição multidisciplinar da central; ii) a consolidação das ações da central ocorridas em 2015; e, iii) a descrição do macro processo de gestão da central, para fins de compreensão da conformidade dos processos de acompanhamento aos referenciais da política nacional a ser descrita no capítulo 4.

3.1 O CONTEXTO ORGANIZACIONAL DE CRIAÇÃO DA CAP

Segundo enunciado no próprio sítio eletrônico institucional, a Secretaria da Justiça e Cidadania do Ceará (SEJUS) tem como missão institucional “Garantir o efetivo cumprimento da execução penal e promover o pleno exercício da cidadania, com fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana, através da ação integrada entre Estado e sociedade.”. No cumprimento de tal missão cabe à SEJUS a coordenação de todo o sistema penitenciário do Ceará, bem como a promoção e defesa da cidadania e das garantias constitucionais. Para demonstrar os esforços voltados à participação social e à colaboração intersetorial e interinstitucional, os seguintes órgãos colegiados estão integrados à estrutura organizacional:

- Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos;
- Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência;
- Conselho Penitenciário do Estado do Ceará.
- Comitê Estadual de Combate e Prevenção à Tortura no Ceará
- Conselho Deliberativo do Programa de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas no Estado do Ceará;
- Coordenação Estadual do Programa Estadual de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos;
- Conselho Gestor do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte.

Na sua estrutura organizacional, publicada no Decreto Estadual nº 31.756, de 07 de julho de 2015, a SEJUS conta ainda com órgãos de execução instrumental (destinados ao suporte administrativo à atividade fim da setorial), subdivididos em quatro coordenadorias, sendo: Coordenadoria de Gestão de Pessoas; Coordenadoria Administrativo-Financeira; Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação; e, Coordenadoria de Patrimônio e Logística. Já em sua execução programática (orientada às atividades finalísticas da SEJUS), conta com os seguintes setores: Coordenadoria da Cidadania; Coordenadoria de Inclusão Social do Preso e do Egresso; Coordenadoria de Inteligência; Escola de Gestão Penitenciária e Formação para a Ressocialização; e, Coordenadoria do Sistema Penal. Vale salientar que os órgãos supramencionados estão ligados diretamente à direção superior da SEJUS e possuem suas próprias subdivisões em células e núcleos.

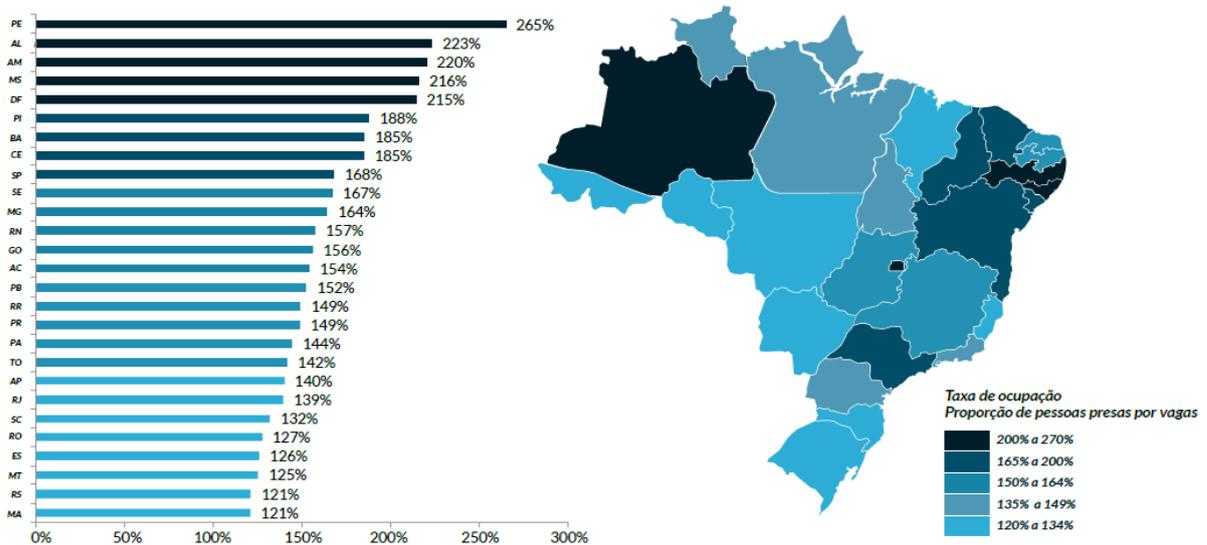
Para compreender a dimensão das unidades prisionais no território cearense, coordenadas pela Coordenadoria do Sistema Penal, o relatório de 30 de dezembro de 2015 (disponível livremente no sítio eletrônico da SEJUS⁵) traz dados quantitativos referente à população carcerária, no qual constam 11 unidades do tipo penitenciárias e presídios com capacidade total para 7.089 e excedente de 4.973 pessoas presas, totalizando 12.062, perfazendo um excedente de 70,2% da capacidade prisional destas unidades somadas. Segundo o relatório supracitado, as 131 cadeias públicas possuem capacidade para 3.228 e contavam com 7.899 pessoas presas, com um excedente correspondente a 114,8% da capacidade. Além destes dados, as pessoas presas e/ou recolhidas em destacamentos da polícia militar e delegacias de polícia civil totalizavam 1.103 pessoas. Destaca-se que, conforme já mencionado no capítulo anterior, dados do censo penitenciário do estado do Ceará (CEARÁ, 2014) informavam que 49,1% dos presos no estado são provisórios.

Não obstante, o excedente da população prisional não é um fenômeno apenas encontrado no estado do Ceará. Segundo dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias publicados em junho de 2014 (BRASIL, 2014c, p. 37) todas as unidades da federação exibem taxa de ocupação superior a 100% de sua capacidade. Nesse ranking de ocupação excedente do sistema prisional o Ceará

⁵ SEJUS-CE. Relatório de pessoas presas de 30 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.sejus.ce.gov.br/index.php/downloads/category/10->>. Acesso em: 15, jul. 2016.

ocupava a oitava posição com taxa de ocupação na ordem dos 185%, conforme figura a seguir.

Figura 6 – Taxa de Ocupação do Sistema Prisional Brasileiro, por estados



Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (BRASIL, 2014c, p. 37)

Vale destacar que ao longo da última década ocorreram mudanças na legislação penal brasileira que estimularam a criação de novos mecanismos de intervenção não privativa de liberdade, a exemplo do serviço de responsabilização e educação do agressor e as medidas protetivas previstas na Lei Maria da Penha, bem como as medidas cautelares da Lei nº 12.403/2011. Contudo, mesmo com o avanço na promoção da adoção das alternativas penais o relatório de pesquisa do IPEA, voltado à aplicação de penas e medidas alternativas, revelou que há uma perceptível resistência dos magistrados em aplicar tais medidas, pois a legislação “deixa ao arbítrio do juiz avaliar se a substituição é adequada, considerando tanto o crime, no que se refere aos motivos e circunstâncias, quanto o perfil do réu, por sua culpabilidade, antecedentes, conduta social e personalidade.” (IPEA, 2015, p. 86). Os participantes da pesquisa do IPEA justificam tal resistência, dentre outros fatores, pela falta de recursos humanos e de estrutura para execução e fiscalização das alternativas penais. Como exposto no primeiro capítulo o Ministério da Justiça, por meio do DEPEN, passou a financiar projetos para que as unidades da federação instituíssem centrais de alternativas penais para oferecer os serviços de acompanhamento aos beneficiários de alternativas penais.

Em 2010, foi lançado pelo DEPEN o programa intitulado “Aprimoramento da Execução Penal - Apoio a Serviços de Acompanhamento da Execução de Penas e Medidas Alternativas”. Para captar recursos junto ao governo federal a SEJUS elaborou três projetos voltados aos objetivos do supracitado programa, conforme seguem descritos.

Tabela 5 – Convênios do Programa de Aprimoramento da Execução Penal (SEJUS/DEPEN - 2010)

Convênio nº	SIAFI ⁶	Objeto	FUNPEN (R\$)	Contrapartida (R\$)	Total	Período da vigência
131/2010	750891	Implantação do Núcleo de Atendimento ao Homem Autor de Violência contra a Mulher - NUAH	268.100,00	34.800,00	302.900,00	20/12/2010 a 01/03/2015
134/2010	751091	Implantação de Centrais de Apoio e Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas em Caucaia e Maracanaú	441.920,00	57.888,00	499.808,00	20/12/2010 a 01/03/2015
139/2010	752542	Implantação do Núcleo de reinserção Social dos Cumpridores de Penas e Medidas Alternativas	257.200,00	34.800,00	292.000,00	20/12/2010 a 20/10/2013

Fonte: SICONV – Sistema de Convênio do Governo Federal.

No contexto da presente pesquisa faz-se importante informar que a Vara de Execução de Penas Alternativas e Habeas Corpus (VEPAH) foi instituída no Ceará pela Lei Estadual nº 12862, de 25 de novembro de 1998, tendo sido pioneira, no Brasil, pela atuação especializada na execução de penas restritivas de direitos. A VEPAH está localizada no Fórum Clóvis Beviláqua da Comarca de Fortaleza do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. A implantação do Núcleo de Reinserção Social, do Núcleo de Atendimento ao Homem Autor de Violência contra a Mulher e

⁶ SIAFI é a sigla para Sistema Integrado de Administração Financeira. Trata-se do número atribuído a cada convênio e com o qual se pode pesquisar livremente na plataforma do Sistema de Convênios do Governo Federal (www.convenios.gov.br) acerca dos documentos de elaboração, execução e prestação de contas dos convênios.

das Centrais de Apoio e Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas nos municípios de Caucaia e Maracanaú teve o intuito de estabelecer a parceria entre a SEJUS e o Tribunal de Justiça, especificamente junto à VEPAH, com a intenção de integrar órgãos do poder público e da sociedade civil no processo de execução penal, para além da prevenção e a punição, envidando esforços à reinserção social dos beneficiários das medidas, bem como o desenvolvimento de atividades relacionadas à responsabilização e reeducação para homens autores de violência contra a mulher. Os convênios possibilitaram a contratação de uma equipe multidisciplinar para cada equipamento implantado, conforme descrito a seguir.

Tabela 6 – Composição das equipes multidisciplinares dos convênios

Convênio nº	Objeto	Qtd de profissionais	Composição da equipe
131/2010	Implantação do Núcleo de Atendimento ao Homem Autor de Violência contra a Mulher	6 (seis)	01 coordenador(a); 01 assistente social; 01 psicólogo(a); 01 advogado(a); 01 pedagogo(a); 01 auxiliar administrativo.
134/2010	Implantação de Centrais de Apoio e Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas em Caucaia e Maracanaú	16 (dezesesseis), sendo 08 em cada central.	02 coordenadores; 02 assistentes sociais; 02 psicólogos; 02 advogados; 02 auxiliares administrativos; 02 estagiários de direito; 02 estagiários de serviço social; 02 estagiários de psicologia.
139/2010	Implantação do Núcleo de reinserção Social dos Cumpridores de Penas e Medidas Alternativas	6 (seis)	01 coordenador(a); 01 assistente social; 01 psicólogo(a); 01 advogado(a); 01 pedagogo(a); 01 auxiliar administrativo.

Fonte: Elaborado pela autora a partir das informações dos convênios.

As ações desenvolvidas pelas equipes se voltaram no acompanhamento sistemático da população, tanto nos atendimentos de menor e maior complexidade, sempre objetivando a garantia dos direitos do público beneficiário, bem como viabilizando seu acesso aos serviços oferecidos na rede sócio-assistencial, assim como na identificação das respectivas vulnerabilidades sociais.

No relatório de alcance de resultados consta que 888 (oitocentos e oitenta e oito) pessoas foram atendidas pelos profissionais, tendo sido firmados termos de

cooperação técnica com a finalidade de viabilizar o acompanhamento dos cumpridores de penas e medidas alternativas e a promoção da reinserção social por meio da capacitação, profissionalização e engajamento em cursos bolsas de trabalho, estágios e oportunidades de vagas no mercado de trabalho, junto às seguintes universidades/faculdades: Universidade de Fortaleza (UNIFOR); Universidade Estadual do Ceará (UECE); Faculdade Integrada do Ceará (FIC); Faculdade Christus; Faculdade de Ensino e Cultura do Ceará (FAECE); Faculdades Nordeste (FANOR); Faculdade Farias Brito (FFB); e, Faculdade 7 de Setembro (FA7).

Na criação, expansão e manutenção da rede de parceiros para o potencial encaminhamento de beneficiários de medidas e penas alternativas mais de cem visitas foram realizadas, cabendo destacar as parcerias junto às seguintes instituições: SINE/IDT, USIFORT (Empresa de Reaproveitamento de Resíduos Sólidos), ROMAZI, AEDI (Associação das Empresas dos Distritos Industriais do Estado do Ceará), Pinheiro Supermercados (Rede de Supermercados), ORBI-RH (Treinamento e Desenvolvimento), Malwee Malhas LTDA, PWE Engenharia, Beach Park, CAGECE, APL (Associações dos Privados de Liberdade), Pastoral Carcerária, SINE/IDT, METAL MECÂNICA, ABBEM (Associação Batista Beneficente), Fundação Deusmar Queirós/Fábrica Escola, SERLARES (Serviços de Alimentação), IEP (Instituto Educação Portal), CIEE (Centro de Integração Empresa Escola), UNIMED; HAPVIDA; ISBET (Programa de Estágio e Jovem Aprendiz), DIUNCORPO Lingerie, RCN Confecções, Três Corações, UNIMED (Responsabilidade Socioambiental), BENFAM, ABRH-CE, Metal Mecânica, Celebrando Restauração, PETRONORD, Instituto de Desenvolvimento Social e da Cidadania (IDESC) e Instituto Centro de Ensino Tecnológico (CENTEC), dentre outras.

Para garantir a expansão dos serviços voltados à execução da política de alternativas penais a Secretaria da Justiça e Cidadania do Governo do Estado do Ceará (SEJUS) implantou, em janeiro de 2015, uma Central de Alternativas Penais (CAP), situada em Fortaleza-Ce, que contempla além do acompanhamento de beneficiários de medidas cautelares oriundos das varas criminais da capital, outras ações alternativas ao aprisionamento; dentre estas se destacam, aos apenados em regime semi-aberto, a possibilidade de monitoramento eletrônico, como também o Projeto Aprendizes da Liberdade que possibilita a substituição do recolhimento de

fim de semana por comparecimento à atividade de escolarização na rede pública de ensino.

Sua implantação foi formalizada por meio da assinatura e publicação do Termo de Cooperação Técnica nº 04/2014, de 04 de dezembro de 2014, com o objetivo de promover a colaboração mútua entre a Secretaria da Justiça e Cidadania e o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, com o fim de possibilitar o acompanhamento de beneficiários de medidas cautelares, previstas no art. 319, do Código de Processo Penal, no âmbito das varas criminais da comarca de Fortaleza/CE, possibilitando aos mesmos condições adequadas à manutenção da liberdade no curso do processo, favorecendo o desenvolvimento pessoal e a não reincidência criminal, com fulcro na promoção dos Direitos Humanos e em consonância com a Política Nacional de Alternativas Penais e demais diretrizes do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN/MJ.

Em 07 de agosto de 2015 é assinado o Termo de Cooperação nº 003/2015 celebrado entre a Secretaria da Justiça e Cidadania, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará e a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social voltado à conjugação de esforços para difusão e fomento das “Audiências de Custódia”, de modo a viabilizar a implementação e operacionalização da apresentação pessoal de autuados(as) presos(as) em flagrante delito, imediatamente após a requisição da autoridade judiciária, bem como da Central de Alternativas Penais, da Central de Monitoração Eletrônica e serviços correlatos com enfoque restaurativo e social, aptos, em suma, a oferecer opções concretas e factíveis ao encarceramento provisório de pessoas. A partir da homologação desse termo as audiências de custódia passaram a ser o principal meio pelo qual são encaminhados os beneficiários de medidas cautelares. Na próxima seção será possível observar a elevação, a partir de setembro de 2015, da quantidade de beneficiários encaminhados à central para o acompanhamento no cumprimento da respectiva medida cautelar.

A equipe da Central de Alternativas Penais do Estado do Ceará, daqui por diante referenciada pela sigla CAP, era composta, à época desta pesquisa, por 1 (um) coordenador, 4 (quatro) assistentes sociais, 5 (cinco) psicólogos, 1 (uma) advogada e 5 (cinco) auxiliares administrativos. Para a boa efetividade das ações, a CAP conta com a parceria do Grupo de Custódia da SEJUS – segmento composto

por agentes penitenciários que realizam visitas domiciliares e outras diligências, quando assim estabelecido por demanda judicial ou mediante solicitação da referida central. Os membros do grupo de custódia, o coordenador da CAP e um dos psicólogos são servidores públicos, os demais colaboradores são contratados através de terceirização de mão de obra. A Central de Alternativas Penais está localizada na Av. Heráclito Graça, 600, Centro, Fortaleza-CE, em imóvel alugado onde também funciona a Coordenadoria de Inclusão Social do Preso e do Egresso - CISPE. A infra-estrutura disponível para os serviços da CAP conta com uma sala de coordenação, com capacidade para três pessoas e duas salas para o corpo técnico com capacidade para seis pessoas em cada. Outros espaços são compartilhados com outros setores da CISPE, mediante agendamento prévio, tais como: seis salas para atendimento individual, duas salas de aula com capacidade para 20 pessoas em cada, uma sala de reunião com capacidade para dez pessoas e um auditório com capacidade para cinquenta pessoas, normalmente utilizado para os atendimentos coletivos.

A partir das experiências interinstitucionais protagonizadas pela Vara de Execução de Penas Alternativas e Habeas Corpus do Tribunal de Justiça, Ministério Público e pela Secretaria da Justiça e Cidadania, em especial considerando as ações da Coordenadoria de Inclusão Social do Preso e do Egresso – CISPE/SEJUS e do Programa de Ações Continuadas de Assistência aos Drogadictos - PACAD, o encaminhamento e o recebimento matricial de demandas têm ocorrido pela rede de apoio local à política de alternativas penais.

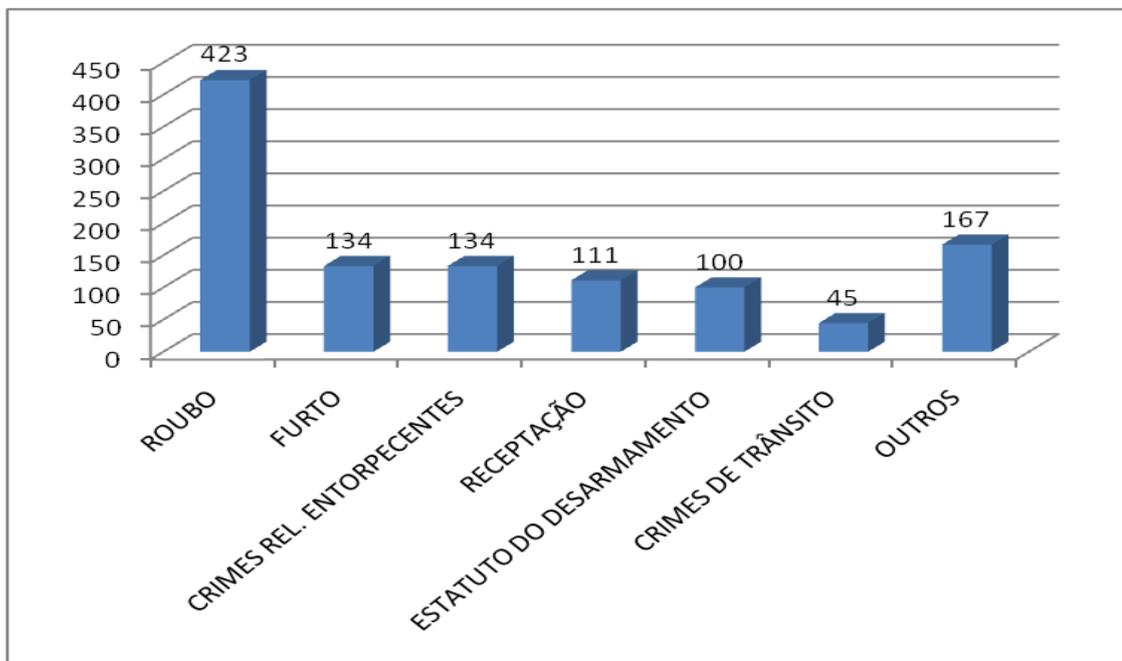
Diante de tal conjuntura, o estabelecimento e manutenção de um local adequado ao acompanhamento de alternativas ao aprisionamento, nesse caso tratando notadamente de medidas cautelares, representa uma possibilidade diferenciada de intervenção junto ao beneficiário de tais medidas, voltada ao desenvolvimento humano e à não reincidência criminal. A CAP passa a promover uma proposta de acompanhamento psicossocial e orientação jurídica, com encaminhamento às políticas públicas executadas no âmbito municipal e estadual, bem como a articulação junto às ações efetivadas por organizações não governamentais eventualmente componentes da rede de apoio.

A próxima seção traz os dados do relatório da Central de alternativas Penais de fortaleza referentes ao ano de 2015.

3.2 CONSOLIDAÇÃO DAS AÇÕES DA CAP

O relatório com os dados consolidados da Central de Alternativas Penais referente ao ano de 2015, de janeiro a dezembro, traz que dos 1113 (hum mil cento e treze) beneficiários de medidas cautelares encaminhados pelo judiciário à CAP, 85% destes possuíam tipificação penal em seis delitos, a saber: Roubo (38%); Furto (12%); Crimes relacionados a entorpecentes (12%); Receptação (10); Crimes capitulados no Estatuto do Desarmamento (9%), e; Crimes de trânsito (4%).

Figura 7 – Quantidade de beneficiários acompanhados pela CAP, por tipo de delito (2015)

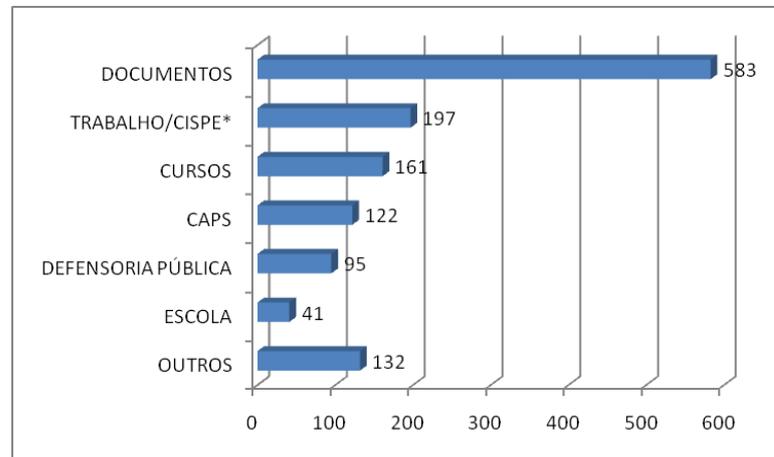


Fonte: Elaborado pela autora a partir do relatório anual da CAP (2015).

Conforme descrito na seção anterior, o corpo técnico da CAP recebe as demandas durante os processos de acolhimento e acompanhamento do beneficiário na central e realiza encaminhamentos diversos. Nesse esforço, 1331 encaminhamentos foram realizados, com destaque à emissão de documentos (44%), encaminhamento para trabalho e emprego com o apoio da Coordenadoria de Inclusão Social do Preso e Egresso (15%); para viabilização de cursos profissionalizantes (12%); para os Centros de Atenção Psicossocial (9%); junto à Defensoria Pública (7%); Escolas diversas (3%), dentre outros (10%). Notadamente, o número de encaminhamentos chega a superar a quantidade de beneficiários, pois

conforme as demandas se apresentam pode ser realizado mais de um encaminhamento por beneficiário.

Figura 8 – Quantidade de encaminhamentos para rede de apoio (2015)

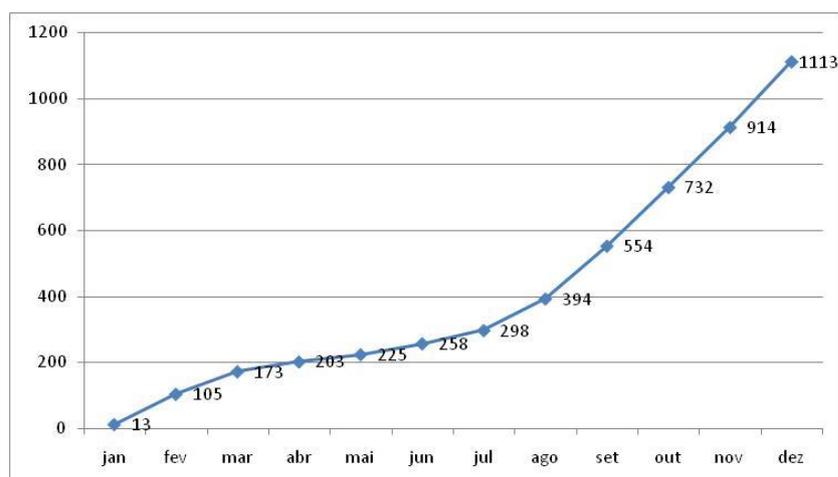


* CISPE: Coordenadoria de Inclusão Social do Preso e Egresso.

Fonte: Relatório da Central de Alternativas Penais, 2015.

O relatório apresenta ainda a evolução da quantidade de beneficiários de medidas cautelares acompanhados pela CAP. De 13 beneficiários em janeiro de 2015, o corpo técnico da CAP finalizou o ano acompanhando 1113 pessoas beneficiárias de medidas cautelares.

Figura 9 – Evolução mensal da quantidade de beneficiários (2015)

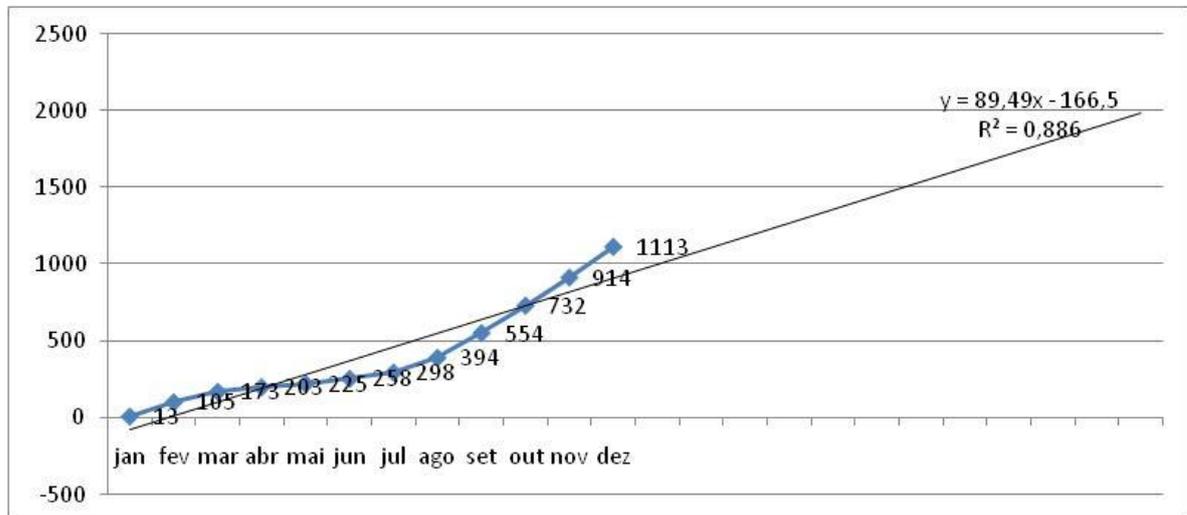


Fonte: Relatório da Central de Alternativas Penais, 2015.

Ao realizar uma projeção de tendência linear no software Microsoft Excel, referente a uma projeção para os próximos doze períodos (dezembro de 2016), é

possível prospectar que, ao final de 2016, mais de dois mil beneficiários poderão estar sendo acompanhados pela CAP.

Figura 10 – Projeção da quantidade de beneficiários até dezembro 2016



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Relatório da Central de Alternativas Penais, 2015.

O referido Relatório da Central de alternativas Penais de 2015 apresenta que, no período de janeiro a dezembro de 2015, quatro beneficiários vieram a óbito no decorrer do cumprimento da medida. Setenta e quatro pessoas concluíram suas medidas cautelares.

Adianta-se ainda que chegou ao conhecimento da central de que 58 (cinquenta e oito) beneficiários foram presos novamente, por outro delito, durante o cumprimento da medida, representando uma taxa de reincidência de 5,2% do total de 1113 beneficiários acompanhados. Considerando que no relatório de pesquisa do IPEA de 2015 'Reincidência Criminal no Brasil' (IPEA, 2015b, p. 22 e 23) a taxa de reincidência chega a 24,4% (conforme pesquisa realizada por amostragem em cinco estados da federação), a reincidência considerada junto aos beneficiários de medidas cautelares acompanhados pela CAP chega a ser, aproximadamente, quatro vezes menor.

Para fins de comparação à realidade cearense o Censo Penitenciário do Estado do Ceará traz que das 12.040 pessoas entrevistadas, 44,9% disseram não ter tido reentrada no sistema prisional, enquanto a maioria de 55,1% declararam possuir uma ou mais reentradas no sistema prisional do Ceará. Para verificar essa proporção no que se refere às pessoas presas provisoriamente o referido censo

penitenciário do Ceará aponta que 2.873 homens estavam no sistema prisional pela primeira vez e que 2686 apontavam uma ou mais reentradas, cerca de 51,7% do total de 5.559 homens presos provisoriamente. Já a maioria das mulheres na condição de presas provisórias (69,4%) não possuía reentrada no sistema prisional (CEARÁ, 2014, p. 64 e 65).

Não obstante o significativo aumento de aproximadamente 13% da população do sistema prisional entre 2014, com cerca de 21.320 detentos(as) (CEARÁ, 2014b), e 2015, com 24.032 pessoas presas (CEARÁ, 2015), pode-se inferir que, ainda que não tenha havido redução da população do sistema prisional com a implantação da Central de Alternativas Penais, o quantitativo poderia ter sido ainda maior caso os 1.113 beneficiários de medidas cautelares também tivessem sido presos provisoriamente e, conforme demonstrado, possivelmente com uma maior taxa de reincidência criminal.

A seção seguinte apresentará o macroprocesso dos serviços desenvolvidos pela CAP da recepção ao acompanhamento dos beneficiários de medidas cautelares até o término do seu cumprimento.

3.3 DESCRIÇÃO DO MACRO PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO NA CAP

Da recepção do beneficiário de medidas cautelares ao acompanhamento da medida até o término de seu cumprimento, esta pesquisadora observou que a CAP desenvolve seus serviços conforme ilustrado no macroprocesso a seguir descrito.

Figura 11 – Macroprocesso de acompanhamento do cumprimento das medidas cautelares na Central de Alternativas Penais



Fonte: Elaborado pela autora.

I. Cadastro biométrico

Os beneficiários das alternativas penais, especificamente os que estejam sujeitos a medidas cautelares, recebem ofício diretamente do juiz competente que também encaminha uma cópia do ofício à central. Caso não haja o comparecimento do cumpridor no prazo estabelecido, a CAP comunica ao respectivo juiz a ausência para providências cabíveis ao judiciário. Ao comparecer no dia e horário especificado pelo judiciário o

beneficiário é recepcionado na CAP. O(a) recepcionista acessa o Sistema Penitenciário do Ceará (SISPEN) e verifica se o beneficiário já possui cadastro. Caso não seja cadastrado, o(a) recepcionista coleta os dados biométricos (fotos, digitais, peso, altura, etc) do beneficiário. Em seguida, as regras de comparecimento à central (instituídas pelo judiciário e descritas no ofício de encaminhamento), são cadastradas no Sistema de Frequencia de Colaboradores (SFC). Desse modo, cada comparecimento periódico do beneficiário é registrado a partir da colocação da sua digital no próprio sistema.

II. Avaliação psicossocial

No primeiro atendimento, após o cadastro biométrico do beneficiário, é realizado o atendimento individual no qual é feita a avaliação psicossocial por psicólogo ou assistente social, que preenchem instrumental específico no qual constará a evolução do beneficiário durante a medida (além de informações pessoais referentes às características sócio-demográficas, histórico de saúde, vulnerabilidades sociais). Também são estabelecidos os dias e horários de comparecimento (cartão com agendamento entregue ao beneficiário), além das atividades em grupo reflexivo e o encaminhamento (caso necessário e com a anuência da pessoa avaliada) à(s) instituição(ões) da rede social de apoio. Para o estabelecimento das rotinas de acompanhamento, serão considerados: i) a decisão judicial; ii) a avaliação psicossocial, e; iii) o manifesto desejo do beneficiário.

III. Articulação em rede

Como informado no capítulo anterior a CAP conta com uma rede de apoio composta por instituições públicas e privadas construída desde o início da parceria junto à Vara de Penas Alternativas e Habeas Corpus. Não obstante, em processo dinâmico e não estanque, a rede continua a se expandir na medida em que novos contatos são feitos para lidar com as diversas demandas dos beneficiários. Mensalmente é realizado um fórum com a rede de apoio para planejar ações para o período e firmar novas parcerias. As instituições que recebem os encaminhamentos do judiciário (estabelecido na própria medida cautelares) ou aqueles oriundos de demandas que surgem no decorrer do cumprimento da medida enviam

relatórios mensais de frequência à CAP. Os profissionais da psicologia e da assistência social, bem como os(as) respectivos(as) estagiários(as) evoluem o instrumental de cada beneficiário. Assim como ocorre no processo de acompanhamento da medida as comunicações acerca do cumprimento da medida são enviadas mensalmente, por meio de ofício, ao judiciário.

IV. Acompanhamento do cumprimento da medida

No primeiro encontro em grupo (conforme agendado no primeiro atendimento) o advogado da CAP, sob demanda, analisa as comunicações referentes às medidas determinadas pelo juízo competente que faz a orientação aos beneficiários, esclarecendo detalhes, quando necessário, em face de eventuais singularidades na medida. A medida cautelar é cumprida pelo beneficiário a partir de sua frequência e participação junto aos grupos reflexivos coordenados pelo corpo técnico da CAP, bem como por meio de sua presença junto à instituição para a qual tenha sido encaminhado. Visitas domiciliares são realizadas quando preciso, bem como visitas às instituições componentes da rede de apoio, para fins de acompanhamento do cumprimento da medida. Mensalmente, até a comunicação do término do cumprimento da medida, é encaminhado relatório de frequência às atividades propostas, com as observações que se fizerem necessárias ao acompanhamento processual, resguardadas as questões éticas e reservadas ao sigilo profissional dos profissionais técnicos envolvidos.

No próximo capítulo os parâmetros para análise da conformidade com o preconizado pela Política Nacional de Alternativas Penais serão confrontados com o detalhamento das atividades que ocorrem no cotidiano da CAP, em desdobramento do macroprocesso apresentado. Para tanto, o acesso desta pesquisadora a sistemas informatizados, instrumentais e documentos atinentes aos serviços desenvolvidos pela CAP, bem como sua experiência no período em que esteve trabalhando como psicóloga na central, servirão de aporte para compreensão dos serviços desenvolvidos pela central junto aos beneficiários de alternativas penais.

4 ANÁLISE DA (DES) CONFORMIDADE DAS PRÁTICAS DE ACOMPANHAMENTO INTERDISCIPLINAR

O presente capítulo apresentará a compreensão da validade, ou não, da hipótese em análise ao preconizado pela política nacional, em referência a três macroprocessos de gestão do trabalho do cotidiano de uma Central de Alternativas Penais, a saber: a) Acolhimento; b) Articulação; e, c) Acompanhamento. É relevante destacar que os processos de gestão recomendados às centrais de alternativas penais guardam estreita relação com os três postulados da Política Nacional de Alternativas Penais, conforme descrito na figura a seguir.

Figura 12 – Postulados e Macroprocessos de Gestão



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos referenciais da política nacional de alternativas penais (BRASIL, 2016d).

Como citado no capítulo 1, o Ministério da Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) publicou o documento referencial que descreve os postulados, princípios e diretrizes da Política Nacional de Alternativas Penais (BRASIL, 2016d, p. 23). De forma expressa o documento destaca a relevância da adoção de um modelo de gestão com parâmetros que apoiem as boas práticas de acompanhamento nas centrais de alternativas penais de todo o país.

No Manual de Gestão para Alternativas Penais, especificamente para medidas cautelares diversas da prisão, seis processos se destacam, a saber: 1) Acolhimento; 2) Articulação; 3) Encaminhamento; 4) Inclusão; 5) Acompanhamento, e; 6) Ajustamento. A interação dos respectivos processos é demonstrada em um fluxograma geral (BRASIL, 2016d, p. 52). Para fins de organização deste trabalho, esta autora os dividiu em três grandes processos: 1) Acolhimento; 2) Articulação, e; 3) Acompanhamento; e em três subprocessos que apóiam os processos anteriores, a saber: 4) Encaminhamento para o cumprimento; 5) Encaminhamento para inclusão, e; 6) Gerenciamento de Incidentes com Ajustamento; em correspondência aos processos de Encaminhamento, Inclusão e Ajustamento. Cada processo será descrito na próxima seção para compreensão dos parâmetros pelos quais será analisada a conformidade em relação às atividades desenvolvidas pela Central de Alternativas Penais.

Verificar-se-ão ainda os fatores positivos e dificuldades encontradas, junto às ações de acompanhamento dos beneficiários de medidas cautelares desenvolvidas na central, por meio do confronto das informações coletadas com os referenciais da Política Nacional de Alternativas Penais e os aportes do arcabouço teórico. Ao final, serão apresentadas algumas considerações da autora sobre a pesquisa, suas lacunas, possibilidades de aplicação e sugestões de novos aspectos a serem pesquisados sobre o tema.

4.1 DESCRIÇÃO DOS PROCESSOS E ANÁLISE DE CONFORMIDADE

O Manual de Gestão para Alternativas Penais: medidas cautelares diversas da prisão, mencionado na seção anterior, propõe a adoção de um modelo de gestão para acompanhamento às medidas cautelares (BRASIL, 2016d, p. 30). Destaca-se a explícita intenção de não engessar as ações desenvolvidas em cada uma das centrais de alternativas penais em funcionamento no território brasileiro, mas sim, ampliar o escopo e agregar valor aos serviços desempenhados nas centrais de modo a acolher as novas modalidades abrangidas pela política de alternativas penais.

Para o presente estudo, foi elaborado um instrumental com parâmetros que subsidiem a análise da conformidade das práticas de acompanhamento adotadas na central de alternativas penais de Fortaleza-Ce com o preconizado pelos

referenciais da Política Nacional de Alternativas Penais. Tal instrumental deverá subsidiar a validade (ou não) da hipótese em análise de cada processo de acompanhamento preconizado pela política nacional, sob a incumbência da central de alternativas penais.

Os processos a seguir descritos por meio de fluxo são aqueles que apresentam os procedimentos preconizados pelo manual de gestão para alternativas penais, ou seja, as boas práticas recomendadas pela política nacional. Após a descrição de cada processo seguirá a análise de conformidade na qual será descrita como o projeto ocorre no cotidiano da Central de Alternativas Penais de Fortaleza.

Para apoiar a compreensão dos processos e subprocessos a seguir descritos faz-se necessário esclarecer os elementos gráficos utilizados conforme legenda a seguir.

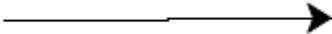
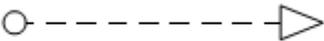
Tabela 7 – Descrição dos elementos do fluxo dos processos

(continua)

Elemento	Descrição
	Tarefa a ser realizada.
	Subprocesso que pode ser reutilizável no decorrer de outros processos maiores.
	Tarefa enviada com comunicação a outro setor ou instituição.
 Evento de Início	Indica o início de um processo.
 Evento Intermediário paralelo	Evento intermediário que ocorre durante o transcurso de um processo, ou seja, entre o início e o fim. O evento intermediário paralelo aguarda que as tarefas ligadas a ele sejam concluídas para que o fluxo do processo prossiga para a próxima tarefa.
 Evento de Fim	Indica quando finaliza um processo.
 Ponto de decisão único	Ponto de decisão onde somente um caminho dos vários possíveis pode ser escolhido.

Tabela 7 – Descrição dos elementos do fluxo dos processos

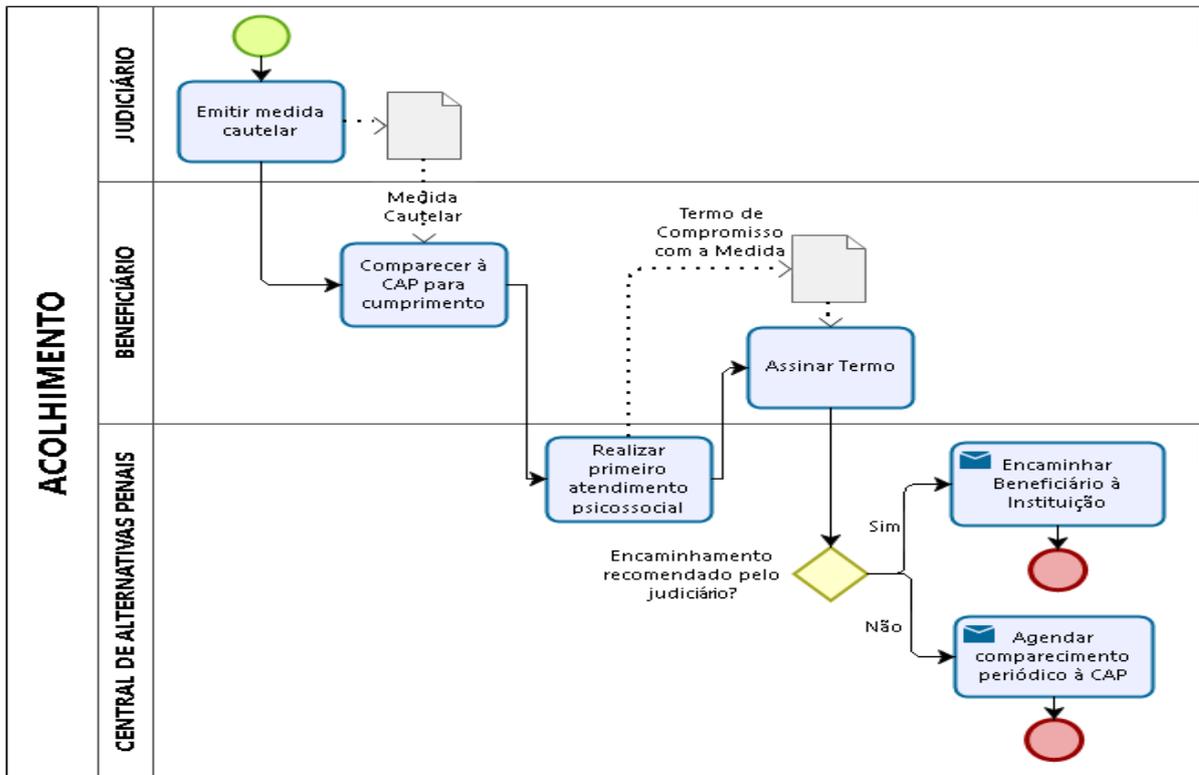
(conclusão)

Elemento	Descrição
 Ponto de decisão paralelo	Ponto de decisão utilizado quando vários caminhos são escolhidos em paralelo, ou seja, ao mesmo tempo.
 Documento	Documento que acompanha o fluxo de uma tarefa a outra.
	Fluxo de seqüência para mostrar a ordem em que as atividades serão executadas em um processo.
	Fluxo de mensagem usado para mostrar o fluxo de mensagens e/ou documentos entre duas entidades.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da notação de modelagem de processos.

4.1.1 Processo de Acolhimento

Figura 13 – Processo de Acolhimento



Fonte: Elaborado pela autora a partir do Manual de Gestão de Alternativas Penais

O processo de Acolhimento na Central de Alternativas Penais é iniciado com a emissão de medida cautelar por parte do judiciário, na qual constam as regras que delimitam o comparecimento da pessoa beneficiária da medida junto à central ou a uma instituição nominalmente identificada. Assim sendo, é realizado um primeiro atendimento psicossocial, por psicólogo e/ou assistente social, que avaliam fatores como: situação física e psicológica, entendimento sobre o contexto processual penal ou da medida cautelar imposta, local e moradia, demandas por inclusão em programas ou tratamentos específicos. Há a recomendação de um instrumental para registrar as informações de identificação pessoal, configuração familiar, histórico de saúde, caracterização sócio-demográfica do beneficiário, vulnerabilidades sociais relatadas e a informação de eventuais condições ou dificuldades para o cumprimento da medida.

O referencial recomenda às centrais a adoção de um Termo de Compromisso com a medida a ser consignado pelo beneficiário, no qual, voluntariamente, ele se dispõe a cumpri-la em acordo ao que foi estabelecido em juízo. Caso haja algum encaminhamento expresso na medida cautelar a alguma instituição o beneficiário deve ser encaminhado à instituição nominada. Caso não haja encaminhamento para instituição o beneficiário tem agendado o seu cumprimento da medida no comparecimento à central. A partir daí inicia-se o processo de Acompanhamento (BRASIL, 2016d, p. 54 e 55).

Quadro 4 - Análise de conformidade – Processo 1. Acolhimento
1.1. Primeiro atendimento psicossocial

(continua)

PROCESSO: 1. ACOLHIMENTO
PROCEDIMENTO: 1.1. PRIMEIRO ATENDIMENTO PSICOSSOCIAL
PARÂMETRO
O atendimento é realizado por profissionais de psicologia, serviço social ou outras áreas, separadamente, com preenchimento de formulário padrão para inclusão da pessoa, com garantia de sigilo das informações.

Quadro 4 - Análise de conformidade – Processo 1. Acolhimento
1.1. Primeiro atendimento psicossocial

(conclusão)

OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
Após o encaminhamento pelo judiciário, o beneficiário da medida comparece à CAP com o alvará que traz as recomendações de comparecimento. Geralmente a frequência determinada pelo juiz é mensal. Ao chegar à CAP é realizado o cadastro biométrico do beneficiário em sistema informatizado. O primeiro acolhimento é feito individualmente. Três técnicas (psicólogas/assistentes sociais) são designadas para fazer o primeiro atendimento, sendo duas pela manhã e uma pela tarde. Estagiários(as) de psicologia também fazem o primeiro atendimento, quando já experientes no processo, após atendimentos sob a supervisão de psicólogo. É preenchido instrumental do psicossocial com as informações pessoais, dados sócio-demográficos, histórico de saúde, vulnerabilidades sociais e eventuais dificuldades para o cumprimento da medida. À época da observação não havia sido instituído o termo de compromisso com a medida, no entanto, o beneficiário sai do primeiro atendimento com um cartão-agenda no qual consta os dias e horários pactuados para comparecimento aos grupos reflexivos.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre parcialmente em conformidade com o preconizado no manual. As únicas diferenciações que se destacam se referem ao cadastro da biometria do beneficiário e a não assinatura de um termo de compromisso da medida.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O primeiro atendimento dos beneficiários é feito de forma individual, com um olhar para a singularidade do sujeito. ▪ Seu modo de vida familiar e na sociedade é analisado com um olhar sistêmico, considerando suas vulnerabilidades. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ As dificuldades se dão em torno de políticas transversais não efetivadas, como por exemplo: o beneficiário é morador de rua e não tem residência fixa ou foi abandonado pela família, o que dificulta sua eventual localização para eventuais contatos durante o cumprimento da medida.

Fonte:Elaborado pela autora

Quadro 5 - Análise de conformidade – Processo 1. Acolhimento
1.2. Encaminhamentos para a rede

PROCESSO: 1. ACOLHIMENTO	
PROCEDIMENTO: 1.2. ENCAMINHAMENTOS PARA A REDE	
PARÂMETRO	
A pessoa é encaminhada para serviços da rede, de forma não obrigatória, a partir das demandas apresentadas e sentidas nos atendimentos.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
Ao preencher o instrumental, considerando as vulnerabilidades sociais identificadas, as técnicas buscam identificar eventuais demandas de inclusão social para propor encaminhamentos. Normalmente, os encaminhamentos estabelecidos pelo judiciário ocorrem para o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) ou Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS-AD) ou ao Centro de Referência de Drogas do Estado (CRD). A presença do beneficiário à rede é comprovada por relatório de comparecimento que é enviado pela entidade parceira à CAP e vale como comparecimento e cumprimento da medida.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre em conformidade com o preconizado no manual.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O encaminhamento para a rede permite ao beneficiário o olhar de outros profissionais e o apoio necessário para superação de demandas que o indivíduo não tenha como superá-las sozinhas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número insuficiente de CAPS para atendimento. ▪ Receio dos beneficiários de serem internados de forma coercitiva.

Fonte:Elaborado pela autora

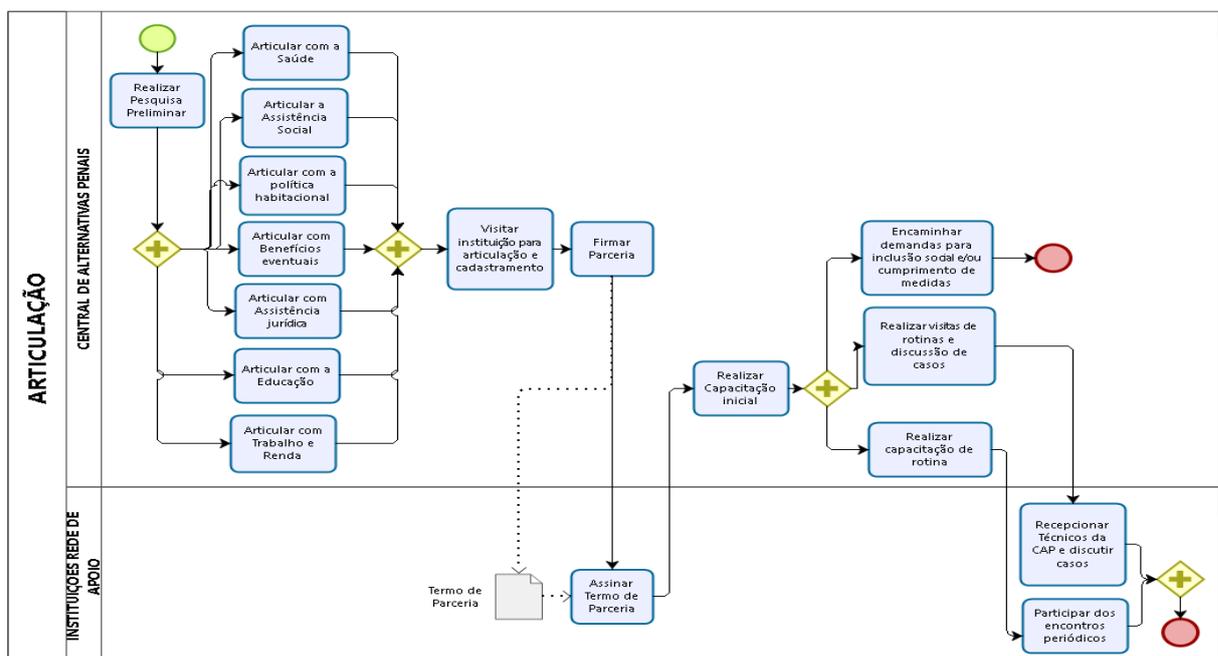
Dignidade, liberdade e protagonismo, são princípios observados no processo de acolhimento ao beneficiário da medida cautelar junto à central. Destaca-se o olhar sistêmico do corpo técnico responsável pelo atendimento psicossocial e eventuais encaminhamentos, em correspondência às vulnerabilidades encontradas e as demandas imediatas. A importância de tal postura que considera o beneficiário um sujeito de direitos é destacada por Leonardo Sica (2007):

Pois “a atitude hostil frente ao transgressor, inevitavelmente, aparelha atitudes de retribuição, repressão e exclusão” as quais não contribuem para erradicação do crime, nem para devolver o infrator às relações sociais normais e nem mesmo para definir os direitos vulnerados. (SICA, 2007, p. 41)

O atendimento psicossocial, em reconhecimento à identidade do sujeito e no resgate de sua responsabilização, representa uma evolução da “Ideologia do Tratamento” que, segundo Morselli (2000, p. 51), passou a conceber, adotar e difundir uma série de medidas de cunho ressocializador ou reeducativo. A esse respeito destaca que “[...] um correto e eficaz tratamento sócio-terapêutico não é realizável sem uma adequada consciência da psicologia humana, em toda a sua profunda complexidade.” (MORSELLI, 2000, p. 52).

4.1.2 Processo de Articulação

Figura 14 – Processo de Articulação



Fonte: Elaborado pela autora a partir do Manual de Gestão de Alternativas Penais

O processo de Articulação é iniciado pela pesquisa preliminar junto a instituições públicas e privadas que, por ventura, possam lidar com as demandas oriundas da situação de vulnerabilidade social frequentemente encontradas junto aos beneficiários de medidas cautelares. Recomendam-se articulações junto a instituições das seguintes áreas: Saúde, Assistência Social, Habitação, Assistência Jurídica, Educação, Trabalho e Renda, além da busca por benefícios eventuais sociais fornecidos pelo Estado e/ou município. A visitação à instituição deve ocorrer para conhecimento das instalações e serviços desenvolvidos para fins de cadastramento e efetivação da parceria com a assinatura de Termo de Parceria (BRASIL, 2016d, p. 56 e 57).

Após a formalização da parceria deve ser realizada uma capacitação individualizada com a instituição parceira para troca de experiências e a capacitação para lidar com a temática das alternativas penais.

A partir desse momento o corpo técnico da central poderá encaminhar demandas para inclusão social e/ou para cumprimento de medidas (conforme esteja sensibilizado o judiciário na indicação expressa do encaminhamento para cumprimento de medidas). Dois outros procedimentos surgem em paralelo: i) visitas de rotina (pelo menos semestral, cabendo agendas extras), e; ii) convites para estudos de caso na sede da central (bem como por meio de contatos telefônicos, email, etc).

Quadro 6 - Análise de conformidade – Processo 2. Articulação 2.1. Pesquisa preliminar

PROCESSO: 2. ARTICULAÇÃO	
PROCEDIMENTO: 2.1. PESQUISA PRELIMINAR	
PARÂMETRO	
Há o levantamento da rede de proteção social considerando órgãos de políticas públicas, instituições públicas e privadas, entidades filantrópicas.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
O Coordenador da central é quem faz esse levantamento e o contato com as instituições públicas e privadas que possam lidar com as demandas das principais vulnerabilidades sociais identificadas junto aos beneficiários das medidas cautelares.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre em conformidade com o preconizado no manual.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O Coordenador já trabalhou na VEPAH, é professor universitário, servidor público e possui amplo conhecimento junto a instituições que já apóiam os trabalhos junto ao sistema de justiça criminal, bem como de outras que, pela natureza de seus serviços, possuem potencial para parceria. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O acúmulo de funções do coordenador que também é responsável pela elaboração de planos de trabalho e gestão de convênios dificulta o tempo disponível para realizar o levantamento e os contatos pertinentes.

Fonte:Elaborado pela autora

**Quadro 7 - Análise de conformidade – Processo 2. Articulação
2.2. Visita de articulação e cadastramento**

PROCESSO: 2. ARTICULAÇÃO	
PROCEDIMENTO: 2.2. VISITA DE ARTICULAÇÃO E CADASTRAMENTO	
PARÂMETRO	
Há a articulação de visita para conhecer, cadastrar a instituição e firmar parceria.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
Eventualmente o coordenador da central visita as instituições. Para conhecer melhor a(s) instituição(ões) são realizadas reuniões mensais na central (auditório da Coordenadoria de Inclusão Social do Preso e do Egresso) com parceiros que demonstrem interesse na temática e potencial à efetivação de parceria.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre parcialmente em conformidade com o preconizado no manual, uma vez que as visitas são esporádicas, considerando a dificuldade de recursos humanos e de suporte à realização de visitas <i>in loco</i> .	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Foi instituído o Fórum Estadual de Alternativas Penais no qual se congregam vários atores da política. Dentre os parceiros estão: Vara de Execução de Penas Alternativas e Habeas Corpus de Fortaleza; a Pastoral Carcerária; a Escola do Perdão e Reconciliação – ESPERE; a Central de Penas Alternativas de Caucaia; o “Celebrando Restauração” da Igreja Batista Central, a Coordenadoria de Inclusão Social do Preso e do Egresso – CISPE/SEJUS; a Assessoria Especial para Cidadania; o Centro de Referência de Apoio a Vítimas de Violência – CRAVV; Ação Corre pra Vida (Secretaria Especial de Políticas sobre Drogas – SPD); Instituto Negra do Ceará (INEGRA); Rede CUCA (Prefeitura de Fortaleza); Brahma Kumaris. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não há veículo institucional exclusivamente dedicado aos deslocamentos do coordenador e/ou de membros da equipe técnica para eventuais visitas às instituições.

Fonte:Elaborado pela autora

**Quadro 8 - Análise de conformidade – Processo 2. Articulação
2.3. Capacitação inicial**

PROCESSO: 2. ARTICULAÇÃO	
PROCEDIMENTO: 2.3. CAPACITAÇÃO INICIAL	
PARÂMETRO	
Ocorre capacitação individualizada com a entidade parceira visando a troca de experiências e a capacitação para alternativas penais, rede de inclusão, sistema de justiça, dentre outros aspectos fundamentais e temáticas relevantes para a consolidação da parceria.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
Após a parceria ser efetivada com a instituição é realizada uma palestra ministrada na qual são apresentados seus serviços ao corpo técnico da central, ao tempo em que a instituição passa a conhecer, por meio do corpo técnico da central, as principais demandas dos beneficiários.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre em conformidade com o preconizado no manual, sendo que o encontro ocorre na central.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Todos os servidores da central participam da palestra de exposição dos serviços da instituição parceira, afim de que todos possam tomar conhecimento e assim promover o eventual encaminhamento de demandas dos beneficiários das medidas cautelares. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de nivelamento para novos servidores que não participaram das palestras das instituições parceiras.

Fonte:Elaborado pela autora

Quadro 9 - Análise de conformidade – Processo 2. Articulação
2.4. Visitas de rotinas e discussão de casos

PROCESSO: 2. ARTICULAÇÃO	
PROCEDIMENTO: 2.4. VISITAS DE ROTINAS E DISCUSSÃO DE CASOS	
PARÂMETRO	
A Central agenda visitas às instituições com frequência pelo menos semestral, porém cabem agendas extras, convites para estudos de casos na sede da Central, pautas comuns nos encontros da Rede, contatos telefônicos e por emails periódicos, além de outros recursos e agendas que se fizerem necessários.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
Não há periodicidade formalmente estabelecida para realizar visitas às instituições parceiras.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre parcialmente em conformidade com o preconizado no manual.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Para otimizar recursos e reduzir custos para deslocamento às instituições, estas são convidadas a participarem dos fóruns mensais. No fórum são discutidas pautas comuns às instituições e realizados estudos de caso, a fim de para melhorar o acompanhamento dos beneficiários das medidas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O diminuto efetivo de colaboradores contribui para que não se tenha uma agenda de visita frequentes as instituições.

Fonte:Elaborado pela autora

Quadro 10 - Análise de conformidade – Processo 2. Articulação
2.5. Capacitação de rotina

PROCESSO: 2. ARTICULAÇÃO	
PROCEDIMENTO: 2.5. CAPACITAÇÃO DE ROTINA	
PARÂMETRO	
É realizado um encontro anual entre entidades parceiras, subsidiado pela realização de encontros/seminários, visando a troca de experiências, a capacitação para atuação com alternativas penais, rede de inclusão, sistema de justiça, dentre outros aspectos fundamentais e temáticas relevantes.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
Apesar de não haver estabelecido uma agenda formal de realização de encontros anuais, a central, com o apoio das instituições que compõem o Fórum Estadual de Alternativas Penais, tem realizado seminários nos quais há mesas de discussões de diversos temas relacionados às alternativas penais.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre em conformidade com o preconizado no manual.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nos dias 01 e 02 de outubro de 2015 foi realizado, em Fortaleza, o Seminário Regional de Alternativas Penais, promovido pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN/MJ), em parceria com a Secretaria da Justiça e Cidadania do Estado (SEJUS). Nos dias 17 e 18 de março de 2016 o Fórum Estadual de Alternativas Penais promoveu o I Seminário Estadual de Alternativas Penais, contando com a participação da vice-governadora do Estado, o Secretário da Justiça e Cidadania e representante do DEPEN. Na ocasião, foram realizadas mesas de discussões com temas como o Pacto por um Ceará Pacífico, a relação entre mídia e alternativas penais, e justiça restaurativa, dentre outros. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Devido às atividades realizadas na CAP não é possível a todos os colaboradores comparecerem aos eventos, encontros, fóruns e/ou seminários.

Fonte:Elaborado pela autora

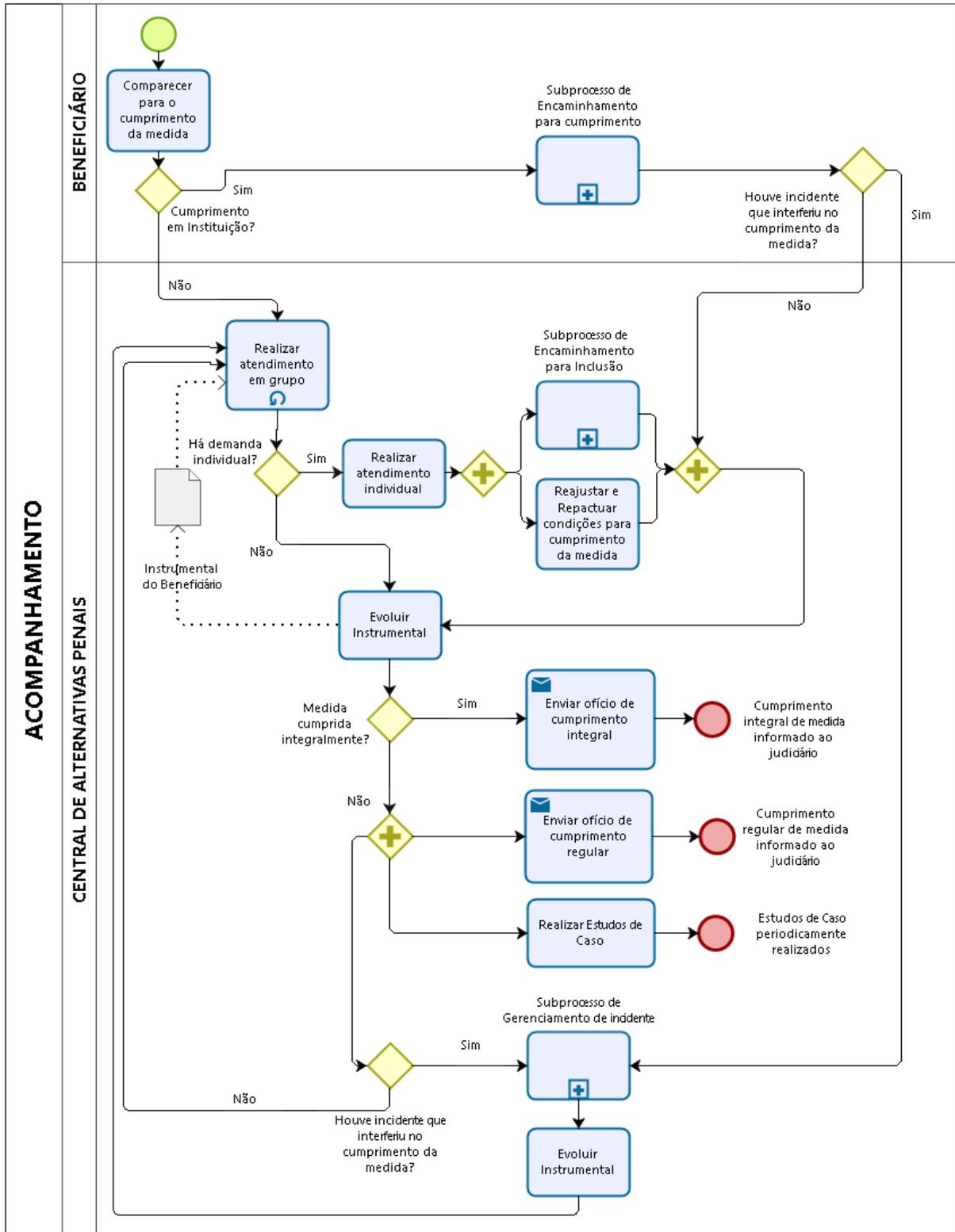
O processo de Articulação remete à Teoria da Complexidade de Edgard Morin (MORIN, 2005) no que tange a natureza complexa das relações entre as pessoas envolvidas no processo e a necessária colaboração, respeito, escuta, responsabilização, para que haja fluidez junto aos serviços desenvolvidos na CAP. Em contraponto à simplificação e à hiperespecialização propostas pela ciência moderna, Edgard Morin propunha conectar os vários fios do conhecimento e fazer um tecido. Ao invés de separar, voltar a juntar conhecimentos diferentes. Para produzir um conhecimento complexo, segundo Morin (2005), não é necessário que um indivíduo ou organização o faça sozinho. É necessário reunir indivíduos ou organizações de diversas áreas do conhecimento para produzir esse conhecimento de forma conjunta.

Morin (2005) afirma que a multidisciplinaridade é um princípio básico, mas insuficiente, pois se refere somente à existência de disciplinas múltiplas e à necessidade de aproximá-las. É como se apenas fossem reunidas numa mesma sala os diversos atores sociais, de diferentes áreas, que passariam a emitir suas opiniões sobre os problemas que os afligem, atuando cada um na defensiva, de modo a preservar seu próprio espaço institucional e social. A interdisciplinaridade, por sua vez, sugere que essas disciplinas se toquem, conversem.

Tem-se aqui, nos momentos de interação e articulação com as instituições, a abertura de um espaço para uma discussão verdadeira sobre determinado problema relacionado ao acompanhamento do cumprimento de medida cautelar. Cada ator envolvido apresenta seu ponto de vista e escuta, de forma ativa, os diversos pontos de vista expostos na reunião. Para além da interdisciplinaridade, que ocorre quando essas pessoas e/ou instituições se tocam, a transdisciplinaridade acontece quando as áreas se interpenetram, havendo, então, o surgimento de novos conhecimentos. Por meio do conhecimento pleno do outro, novas formas de atuação podem ser concebidas, minimizando a superposição de ações sobre determinado problema e valorizando o compartilhamento de esforços para melhoria das condições de vida ao beneficiário, face suas demandas e vulnerabilidades reais.

4.1.3 Processo de Acompanhamento

Figura 15 – Processo de Acompanhamento



Fonte: Elaborado pela autora a partir do Manual de Gestão de Alternativas Penais

O processo de Acompanhamento é iniciado após o processo de Acolhimento e conta com o necessário apoio de instituições, cuja parceria tenha sido efetivada pelo processo de Articulação. Caso a medida cautelar tenha estabelecido expressamente o cumprimento junto a uma instituição (comumente: CAPS, CAPS-AD ou CRD) dá-se início ao subprocesso de 'Encaminhamento para cumprimento' que deverá ser acompanhado pelo corpo técnico da central, para que haja o acompanhamento do cumprimento regular e/ou do gerenciamento de incidentes que, eventualmente, possam resultar em ajustamento da medida (subprocesso de Gerenciamento de Incidente).

No caso da medida esteja a ser cumprida por meio do comparecimento periódico à central, conforme quantidade de vezes que o beneficiário deva estar presente (seguindo determinação do juiz), este deverá comparecer ao atendimento em grupo.

Na identificação de demanda individual, durante o atendimento em grupo, é realizado o atendimento individualizado para que o corpo técnico da central lide com a situação. Caso a demanda seja para reajustar/repactuar as condições para o cumprimento da medida, sem que haja mudança nos termos definidos pelo judiciário (por exemplo: mudança de dias, horários, ou de grupos para o cumprimento da medida), o(a) técnico(a) avalia, faz os ajustes necessários para facilitar o cumprimento da medida e evolui o instrumental de acompanhamento. Caso a demanda individual esteja relacionada à eventual situação de vulnerabilidade social, o técnico, a partir da voluntariedade do beneficiário, aciona o respectivo subprocesso de 'Encaminhamento para inclusão'.

O corpo técnico da central deve permanecer acompanhando o beneficiário para saber se foi realizado atendimento na instituição, como foi a acolhida e evolui o instrumental do beneficiário. O acompanhamento em grupo prossegue até o final do cumprimento da medida com a realização de palestras, dinâmicas, rodas de conversa, dentre outras abordagens julgadas pertinentes pelos técnicos da central. Para melhoria contínua do acompanhamento recomenda-se que haja Estudos de caso de forma periódica que deve perdurar todo o processo, de modo a promover um olhar interdisciplinar. Caso haja algum incidente que possa interferir no cumprimento da medida deve ser iniciado o subprocesso de 'Gerenciamento de incidentes com ajustamento'.

A cada comparecimento do beneficiário o instrumental de acompanhamento deve ser evoluído pelo corpo técnico da central, assim como devem ser enviadas comunicações do cumprimento regular ao judiciário, até que haja o cumprimento integral da medida (BRASIL, 2016d, p. 63-65).

**Quadro 11 - Análise de conformidade – Processo 3. Acompanhamento
3.1. Atendimento individual**

PROCESSO: 3. ACOMPANHAMENTO	
PROCEDIMENTO: 3.1. ATENDIMENTO INDIVIDUAL	
PARÂMETRO	
O atendimento é realizado por profissionais de psicologia, serviço social ou outras áreas, separadamente, com preenchimento de formulário padrão para inclusão da pessoa, com garantia de sigilo das informações.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
Uma psicóloga é destacada para ficar especificamente no atendimento individual junto aos que, por algum motivo previamente analisado (beneficiário com transtorno mental, policiais, militares, etc) não participam de nenhum grupo. Quando no transcorrer da condução do grupo surge alguma demanda individual o técnico responsável pela condução do grupo pede que o beneficiário aguarde após o término do grupo para que seja atendido individualmente pelo próprio técnico ou outro técnico da central (psicólogo e/ou assistente social) que esteja disponível no momento.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre em conformidade com o preconizado no manual.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Como a central funciona no mesmo prédio da Coordenadoria de Inclusão Social do Preso e do Egresso (CISPE) as demandas individuais relacionadas a: encaminhamento para trabalho; cursos à distância; curso de culinária (massas); curso de cabeleireiro e documentação pessoal (RG) são prontamente encaminhadas à equipe da CISPE. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A ausência de recursos para apoio ao beneficiário dificulta o atendimento a demandas imediatas (p. ex.: vale-transporte; vale-alimentação, etc).

Fonte:Elaborado pela autora

**Quadro 12 - Análise de conformidade – Processo 3. Acompanhamento
3.2. Participação em grupo**

(continua)

PROCESSO: 3. ACOMPANHAMENTO	
PROCEDIMENTO: 3.2. PARTICIPAÇÃO EM GRUPO	
PARÂMETRO	
O acompanhamento em grupo é realizado pela equipe da Central com dinâmicas, palestras, rodas de conversas, dentre outras abordagens possíveis.	

**Quadro 12 - Análise de conformidade – Processo 3. Acompanhamento
3.2. Participação em grupo**

(conclusão)

OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
<p>O primeiro grupo ao qual o beneficiário comparece é o grupo de acolhimento. Trata-se de um grupo obrigatório, conduzido pela advogada da central, que esclarecerá quaisquer dúvidas com relação às medidas. Caso alguém tenha dúvida com relação ao grupo ao qual foi encaminhado, a advogada chama a psicóloga ou assistente social para tirar a dúvida do encaminhamento feito no processo de Acolhimento.</p> <p>A evolução dos instrumentais de cada beneficiário presente ao grupo é feita pela assistente social ou psicóloga, ou ainda, pelos respectivos estagiários (quando já experientes).</p> <p>Os Grupos reflexivos ofertados na CAP são:</p> <ul style="list-style-type: none"> o <i>Grupo de Jovens</i>: Destinados aos beneficiários até 26 anos; o <i>Grupo de Primários</i>: Destinados aos beneficiários que não respondem a outros processos; o <i>Grupo do PACAD</i>: Destinados aos beneficiários que fazem uso de substâncias psicoativas; o <i>Grupo de Mulheres</i>: Destinados as beneficiárias do sexo feminino; o <i>Grupo de Trânsito</i>: Destinados aos beneficiários que cometeram delitos de trânsito; o <i>Grupo Celebrando a restauração</i>: Um programa de 12 passos inspirados em ensinamentos da bíblia que é facilitado por voluntários da Igreja Batista Central; o <i>Grupo da 17hs</i>: Destinados aos beneficiários que não tem disponibilidade do comparecimento durante o dia por motivo de trabalho; o <i>Grupo de faltosos</i>: Destinados aos beneficiários que não compareceram na data agendada e entraram em contato solicitando um novo agendamento. <p>Quinzenalmente todo o corpo técnico se reúne para definir quais as temáticas e planejar as dinâmicas, ferramentas e demais recursos necessários para o trabalho junto aos grupos.</p>	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre em conformidade com o preconizado no manual.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nos grupos é possível observar a troca de experiência dos participantes e a interação dos mesmos sempre com temas que os façam refletir sobre a responsabilização dos atos de cada um. ▪ Os temas propostos nos grupos reflexivos são: Família; Planejamento de vida; Cidadania; Empreendedorismo; dentre outros que são previamente definidos pelo corpo técnico da central. ▪ A articulação com as instituições possibilitam um trabalho temático especializado para diversos tipos de demandas individuais. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Insuficiência na quantidade de técnicos para fazer o acompanhamento dos beneficiários por meio de ligações telefônicas para compreender o motivo das ausências, bem como para acompanhar a todos os grupos e fazer a evolução dos prontuários.

Fonte:Elaborado pela autora

**Quadro 13 - Análise de conformidade – Processo 3. Acompanhamento
3.3. Estudo de caso**

(continua)

PROCESSO: 3. ACOMPANHAMENTO
PROCEDIMENTO: 3.3. ESTUDO DE CASO
PARÂMETRO
Há reuniões periódicas (semanais ou quinzenais) entre a equipe da Central, garantindo um olhar interdisciplinar.
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA
Quinzenalmente é realizada uma reunião com a equipe da central, com todos os profissionais, psicólogos, assistentes sociais, advogado e estagiários. É a mesma reunião mencionada anteriormente que planeja as atividades e temáticas dos grupos reflexivos. A reunião ocorre no auditório da CISPE durante os dois expedientes (dia inteiro) e também são discutidos casos específicos que necessitem maior atenção no acompanhamento.

**Quadro 13 - Análise de conformidade – Processo 3. Acompanhamento
3.3. Estudo de caso**

(conclusão)

ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre em conformidade com o preconizado no manual.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A perspectiva interdisciplinar é valorizada a partir da escuta de cada membro da equipe em torno dos estudos de caso. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nas reuniões também são planejadas as temáticas e ferramentas didáticas a ser utilizado nos grupos, o que torna o momento exaustivo para consolidação da idéias, considerando que há vários profissionais dispostos a emitir suas opiniões e sugestões.

Fonte:Elaborado pela autora

**Quadro 14 - Análise de conformidade – Processo 3. Acompanhamento
3.4. Rotina de cumprimento**

PROCESSO: 3. ACOMPANHAMENTO	
PROCEDIMENTO: 3.4. ROTINA DE CUMPRIMENTO	
PARÂMETRO	
A pessoa beneficiária de alguma medida somente fica obrigada a retornar na Central caso haja medida de comparecimento obrigatório. No acompanhamento às outras medidas o retorno é construído com a pessoa a partir das circunstâncias de cada caso.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
O corpo técnico (psicólogas, assistentes sociais e advogada) esclarece, desde o primeiro contato com o beneficiário, quais as regras para o cumprimento da medida, incluindo o local de cumprimento. Havendo algum incidente que necessite da presença do beneficiário na central o técnico entra em contato e solicita que compareça, voluntariamente, à CAP para fins de resolução e/ou encaminhamento da demanda.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre em conformidade com o preconizado no manual.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O fato do técnico ligar para o beneficiário buscando saber dos motivos da ausência, solicitando sua presença à central, implica na conscientização da responsabilidade firmada. ▪ A central conta com o apoio do Grupo de Custódia, constituído por agentes prisionais, que realiza visitas domiciliares aos cumpridores de medidas cautelares com restrição domiciliar noturna e de fim de semana. Sob orientação da Central, o Grupo de Custódia desloca-se até a residência do beneficiário, lavrando sempre um “Auto de Acompanhamento”, onde de forma detalhada relata a visita realizada. Não estando o beneficiário no fiel cumprimento da condição de recolhimento imposta, a Equipe Técnica da Central, entrará em contato com o mesmo para esclarecimentos. Nos casos onde a permanência em residência deixe margem a ressalvas (trabalho, estudos, tratamentos de saúde, dentre outros), tais condições deverão ser observadas, considerando-se sempre que cabível, a apresentação de documentação comprobatória referente à exceção estabelecida pelo juiz. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quantidade insuficiente de técnicos para entrar em contato com os beneficiários com o intuito de solicitar o seu comparecimento a CAP e assim melhor gerenciar a ocorrência de incidentes que possam atrapalhar o cumprimento da medida.

Fonte:Elaborado pela autora

**Quadro 15 - Análise de conformidade – Processo 3. Acompanhamento
3.5. Ajustamento**

PROCESSO: 3. ACOMPANHAMENTO	
PROCEDIMENTO: 3.5. AJUSTAMENTO	
PARÂMETRO	
Há o atendimento individual por técnico da Central, buscando resolver problemas e reajustar/repacked cumprimento da medida.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
Há um técnico responsável especificamente para entrar em contato junto às instituições que recebem beneficiários para o cumprimento da medida (CAPS, CAPS AD, CRD). Na ocorrência de algo que interfira no cumprimento da medida o técnico adota providências para ajustar as condições de cumprimento, desde que não modifique as regras estabelecidas pelo judiciário. Caso haja incompatibilidade para o seu cumprimento o técnico encaminha o beneficiário à Defensoria Pública para que seja formulado o pedido ao judiciário. Não há assinatura de Termo de Ajustamento de Cumprimento que é recomendado no manual de gestão.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre parcialmente em conformidade com o preconizado no manual. O referencial de gestão preconiza que em caso de ajustes seja consignado um termo de ajustamento junto ao beneficiário da medida. Este termo não é formalizado pela CAP/Fortaleza no eventual gerenciamento de incidentes.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O corpo técnico busca manter as informações dos beneficiários encaminhados sempre atualizadas para que possam ser comunicadas regularmente ao judiciário. ▪ Garantia da singularidade do sujeito adequando os eventuais ajustes a cada realidade encontrada. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A falta de profissionais para o gerenciamento de incidentes junto aos beneficiários pode comprometer a agilidade na resolutividade do ocorrido e a continuidade do comparecimento para o cumprimento das medidas.

Fonte:Elaborado pela autora

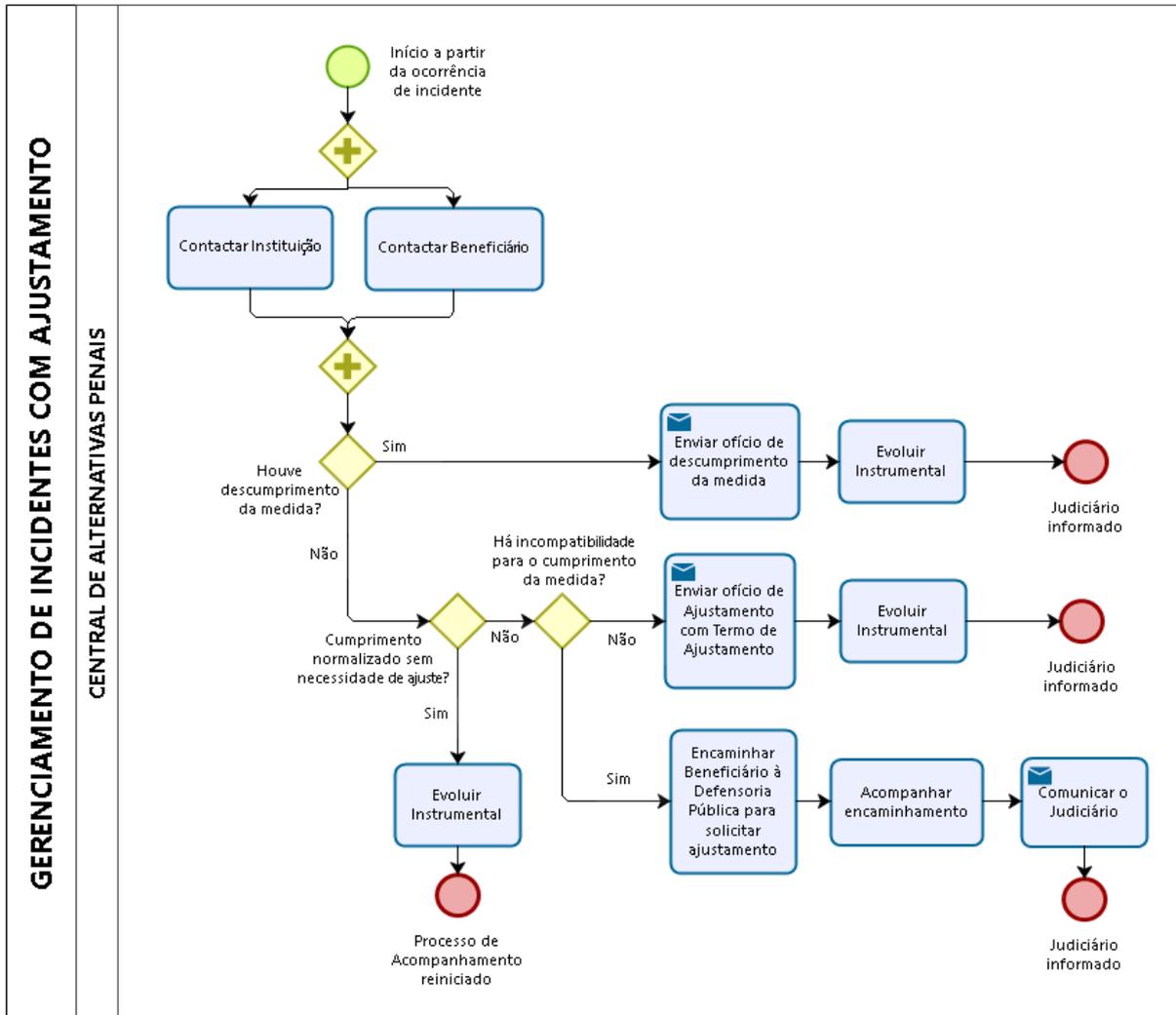
**Quadro 16 - Análise de conformidade – Processo 3. Acompanhamento
3.6. Informes ao juiz**

PROCESSO: 3. ACOMPANHAMENTO	
PROCEDIMENTO: 3.6. INFORMES AO JUIZ	
PARÂMETRO	
É enviada informação ao Judiciário, via ofício, acerca do cumprimento, regular e/ou integral, da medida.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
O acompanhamento dos beneficiários é registrado diariamente pelos profissionais da psicologia e da assistência social nos instrumentais de cada um. Ao final de cada mês a auxiliar administrativa, através das informações coletadas nos instrumentais dos beneficiários, prepara os ofícios a serem encaminhados para o juiz constando a presença e/ou ausência de cada um dos beneficiários.	
ANÁLISE DA CONFORMIDADE	
O processo ocorre em conformidade com o preconizado no manual.	
FATORES POSITIVOS	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Há o esforço por parte da equipe da central na manutenção do contato junto a beneficiários faltosos. Uma semana antes de finalizar o mês são realizadas ligações telefônicas aos beneficiários que faltaram ao compromisso. Somente após várias tentativas frustradas e na impossibilidade de se gerenciar o incidente é que acontece o comunicado do descumprimento ao juiz. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Carências de pessoal para fazer o contato telefônico e as comunicações ao judiciário acabam sobrecarregando o apoio administrativo da CAP na execução de outras atividades de suporte.

Fonte:Elaborado pela autora

4.1.4 Subprocessos de Apoio

Figura 16 – Subprocesso de Gerenciamento de Incidentes com ajustamento



Fonte: Elaborado pela autora a partir do Manual de Gestão de Alternativas Penais

Trata-se de um subprocesso de apoio porque está presente no processo de 'Acompanhamento', bem como no subprocesso de 'Encaminhamento para cumprimento'. É um subprocesso que se inicia a partir da ocorrência de algum incidente que interfira o cumprimento da medida cautelar. Assim sendo, o corpo técnico da central deve entrar em contato com o beneficiário e com a instituição para compreender a situação impeditiva e o ocorrido. Caso se comprove o descumprimento da medida ofício deve ser enviado ao judiciário.

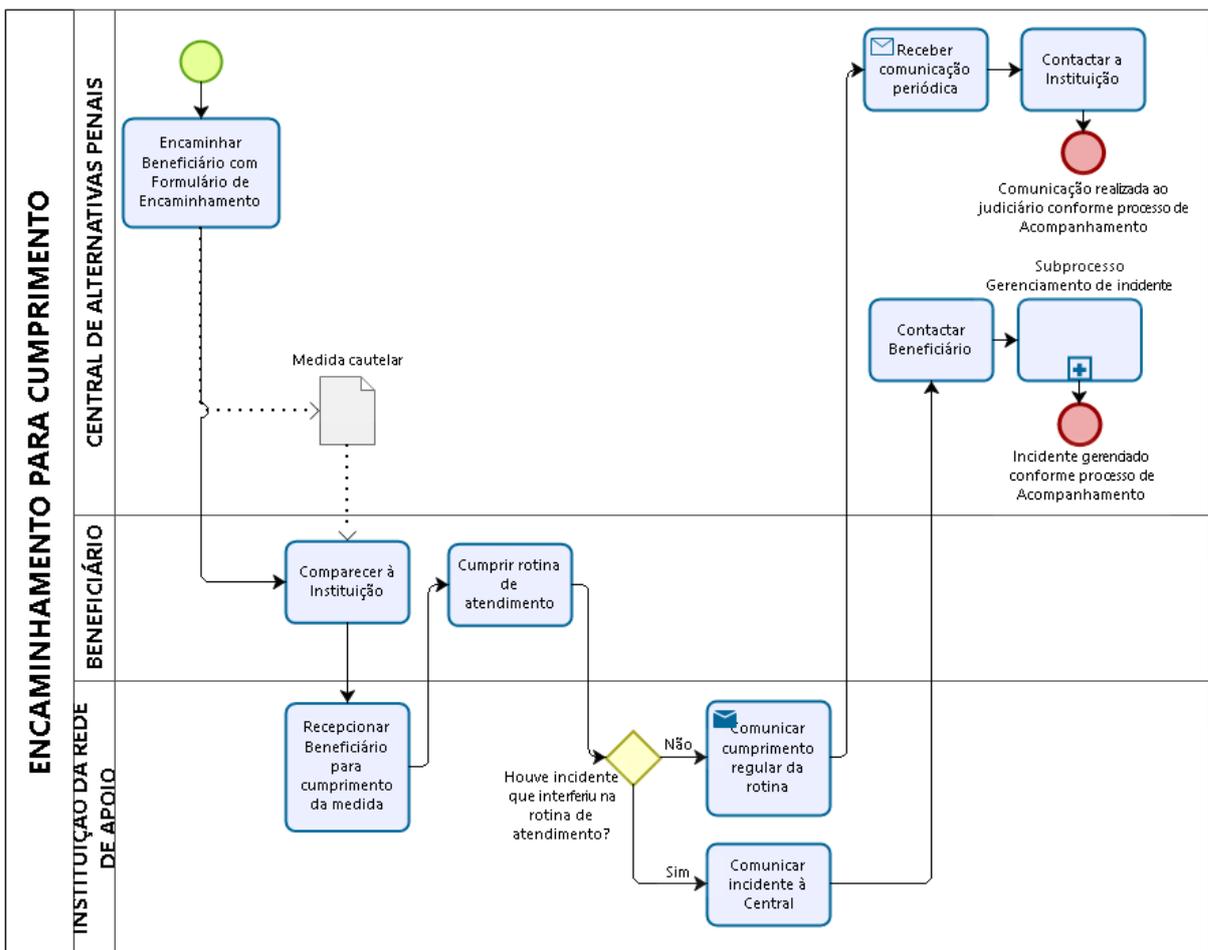
Caso haja o descumprimento da medida, mas tenham sido ajustadas condições que possibilitem seu cumprimento por parte do beneficiário sem

desobediência às regras instituídas pelo juiz, é assinado um Termo de Ajustamento de Cumprimento e enviado o mesmo via ofício ao juiz correspondente.

Se o beneficiário informar que há incompatibilidade para o cumprimento da medida, segundo as regras estabelecidas pelo juiz, o corpo técnico da central deve sugerir ao beneficiário o encaminhamento à Defensoria Pública para que seja requerido ajuste nas condições de cumprimento da medida junto ao judiciário.

Havendo a normalização do cumprimento da medida sem necessidade de ajustes o ocorrido e a intervenção adotada deve constar na evolução do instrumental do beneficiário (BRASIL, 2016d, p. 46 e 47).

Figura 17 – Subprocesso de Encaminhamento para cumprimento

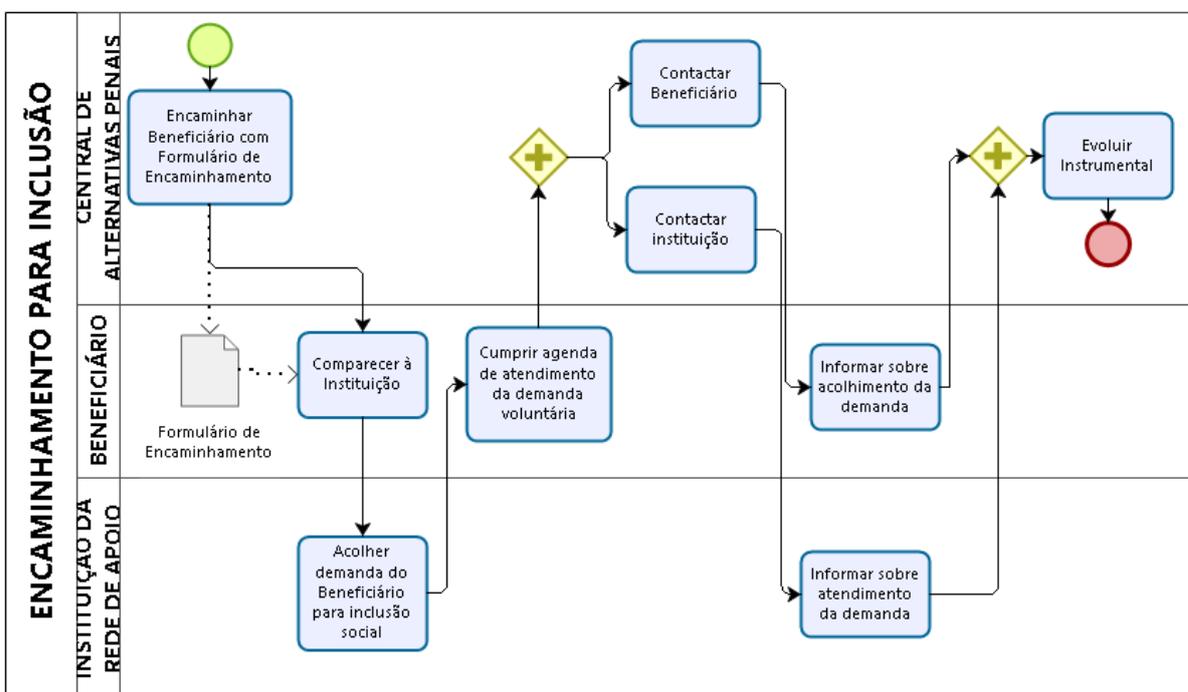


Fonte: Elaborado pela autora a partir do Manual de Gestão de Alternativas Penais

O subprocesso de 'Encaminhamento para cumprimento' apóia o processo de Acompanhamento quando o beneficiário é encaminhado para o cumprimento da medida cautelar em instituição externa à Central de Alternativas Penais. O beneficiário é encaminhado à instituição com a medida cautelar. A instituição deve

recepcionar o beneficiário e esclarecer (com seu corpo técnico) a rotina de cumprimento da medida. Caso haja algum incidente que interfira no cumprimento da medida a instituição deve informar à central e é iniciado o subprocesso de Gerenciamento de incidentes com ajustamento. Havendo cumprimento regular da medida a instituição deve enviar comunicação periódica à central que acompanha o cumprimento da medida e informa ao judiciário acerca do seu cumprimento (BRASIL, 2016d, p. 40 e 41).

Figura 18 – Subprocesso de Encaminhamento para inclusão



Fonte: Elaborado pela autora a partir do Manual de Gestão de Alternativas Penais

O subprocesso de ‘Encaminhamento para inclusão’ apóia o processo de Acompanhamento quando surge alguma demanda individual para lidar com eventuais vulnerabilidades sociais, dentre outros problemas pertinentes, junto ao beneficiário da medida cautelar. O corpo técnico da central encaminha por meio de formulário de encaminhamento para inclusão e fazem o acompanhamento para saber como foi a acolhida junto à instituição e se houve resolutividade da situação problema. O instrumental do beneficiário (prontuário) é evoluído ao final do encaminhamento para inclusão para que se mantenha o histórico de informações das ações durante o período de cumprimento da medida cautelar (BRASIL, 2016d, p. 40 e 41).

Na direção de uma intervenção penal mínima, na qual a privação da liberdade seja considerada somente em última instância, há o desafio de estabelecer critérios que possam vir a definir o que seria legitimamente objeto da intervenção penal. Tais critérios podem ser elaborados a partir da Constituição Federal de 1988 (garantidora desse Estado Democrático de Direito), desde que “[...] se coadune aos princípios, sobretudo o da proporcionalidade, da razoabilidade, da isonomia e da dignidade da pessoa humana.” (CIT, 2010, p. 238).

Visando as máximas garantias ao indivíduo e a intervenção penal mínima, o minimalismo propõe que, em observância ao sistema de garantias, o sistema penal atue somente quando estritamente necessário, privilegiando medidas de caráter alternativo, penais ou extrapenais. Caracteriza-se ainda, pela análise das origens do problema criminal, com foco na prevenção primária e participação comunitária, bem como da aplicação mínima de mecanismos punitivos repressivos ou intimidadores, somente quando considerados indispensáveis, “[...] com base no merecimento, necessidade, adequação e eficácia da tutela penal.” (CIT, 2010, p. 254).

Assim apresentadas, as atividades inerentes ao acompanhamento dos beneficiários de medidas cautelares (realizadas pelo corpo técnico da CAP e conforme disposto nesta seção), devem se orientar pela conscientização de todas as partes interessadas, sejam operadores do sistema de segurança pública e justiça criminal, sejam cidadãos que compõem a sociedade; para que possam, juntos, buscar e conceber mecanismos cada vez mais democráticos para a solução efetiva dos conflitos e demais incidentes, ao invés de direcionar suas ações somente para a repressão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, a hipótese de que as práticas de acompanhamento aos beneficiários de alternativas penais, adotadas na Central de Alternativas Penais de Fortaleza, ocorrem em conformidade aos referenciais preconizados pela Política Nacional de Alternativas Penais restou validada em quase sua totalidade. Dos treze parâmetros selecionados para pesquisa nove demonstraram correspondência aos parâmetros inerentes aos processos de gestão referenciados pela respectiva política pública. Quatro dos parâmetros analisados foram considerados parcialmente correspondentes. A carência de efetivo e a sobrecarga de tarefas e serviços junto ao corpo técnico foram constatadas em diversos processos como fatores que dificultam a plena conformidade. A falta de uma maior estrutura de salas, de recursos materiais e financeiros para atendimento de demandas imediatas também dificultam a execução dos serviços. Destacaram-se como fatores positivos: a colaboração interdisciplinar dos membros da equipe; a busca pela atualização das informações dos beneficiários (demandas e resolutividade); a articulação com setores da própria SEJUS para encaminhamento de demandas.

Observou-se que tanto o processo de Acolhimento quanto o processo de Acompanhamento pautaram-se pela necessidade mínima de intervenção penal, distanciando-se do monitoramento que ocorre intramuros (dentro das unidades prisionais) e aproximando-se do empoderamento, protagonismo e responsabilização do beneficiário, em respeito à sua dignidade e liberdade para potencial restauração das relações familiares, sociais e comunitárias. Assim, é possível constatar que tais processos, na prática, se apóiam na perspectiva de um minimalismo penal que se aproxima ao *Garantismo* trazido por Ferrajoli (1995), numa posição intermediária entre os que defendem a adoção de penas mais duras (“Movimentos de Lei e Ordem” e “Direito Penal do Inimigo”) e os que defendem a abolição do direito penal (Abolicionismo). Nessa perspectiva, para Ferrajoli, o limite mínimo da pena deve proporcionar o máximo de bem-estar possível aos que não se desviaram, ou seja, segundo o autor: “[...] a vantagem do delito não deve superar a desvantagem da pena: se não fosse assim, efetivamente, a pena seria muito mais um tributo, e não cumpriria nenhuma função dissuasória.” (FERRAJOLI, 1995, 332); bem como seu limite máximo deve buscar o mínimo mal-estar necessário aos agentes delituosos:

“[...] não deve superar a violência informal que na sua ausência sofreria o réu pela parte ofendida ou por outras forças mais ou menos organizadas.”.

Mesmo não havendo um processo de mediação ou conciliação formal no âmbito das práticas da central de alternativas penais, foi possível observar que os grupos reflexivos buscam promover a reflexão junto aos beneficiários acerca de uma “responsabilidade ativa”, de modo que “[...] o autor deve reconhecer o dano causado à vítima por sua ação e deve tomar passos ativos em prol de restaurar, emendar ou minimizar as conseqüências, superando o caráter individualista ou de reprovação moral da responsabilidade penal tradicional” (SICA, 2007, p. 15).

Quanto ao processo de Articulação, a colaboração da equipe dentro de uma perspectiva interdisciplinar foi observada pelos esforços em transpor limites instituídos pelo saber jurídico-legal e os saberes psíquicos e sociais. Na prática, tal esforço privilegiava o diálogo, em experiências nem sempre passivas, considerando discursos pelos quais se evidenciavam apropriações teóricas próprias dos acervos metodológicos de cada área profissional. Em referência a tais dificuldades Souza (2009) destaca que:

Ao remeter o caráter dialético da realidade como resposta ao prevalente paradigma legal da responsabilização no âmbito das penas e medidas alternativas, que hierarquiza e sobrepõe o conhecimento e a prática jurídico-legal em detrimento dos conhecimentos e das práticas “psíquicas” e “sociais”, abrimos o caminho à prática interdisciplinar. (SOUZA, 2009, 12 e 13)

Conforme observado no decorrer da pesquisa, apesar de contar com a experiência anterior da implantação de um núcleo de reinserção social e de duas outras centrais em municípios vizinhos a Fortaleza, ainda havia dificuldades ligadas à transversalidade junto a outras políticas públicas. Não obstante, para minimizar tal deficiência, foi verificado o esforço de aglutinar esforços com o Pacto Ceará Pacífico, que é um programa coordenado pela vice-governadora e caracterizado pela mobilização de uma rede de instituições públicas e/ou privadas na melhoria das ações da política estadual de segurança pública e justiça criminal.

Entretanto, há que se destacar o fato de que o corpo técnico da CAP, em sua maioria, não participa de tais momentos de articulação intersetorial. Sendo assim, pela falta de uma participação, pode restar prejudicada a percepção dos técnicos acerca da existência de uma ação integradora entre diversos campos de conhecimento e práticas e sobre como os demais atores sociais, que atuam na

ponta das demais políticas públicas, estão de fato colaborando para as ações definidas pela rede. Teixeira e Paim (2002) destacam que:

Com efeito, a operacionalização de propostas inovadoras, como é o caso das ações intersetoriais, exige o desenvolvimento de um processo de planejamento e programação que consista em um espaço de poder compartilhado e de articulação de interesses, saberes e práticas das diversas organizações envolvidas. (TEIXEIRA e PAIM, 2002, p. 66)

Quanto à gestão da informação, conforme exposto na pesquisa, foi desenvolvido pela própria SEJUS um sistema para cadastro das informações de cada beneficiário, entretanto, apesar de manter os documentos devidamente arquivados, a evolução dos prontuários ocorre fora do sistema informatizado o que dificulta o eventual processamento e análise de dados junto aos beneficiários das medidas.

Para o prosseguimento de novos estudos ou mesmo a concepção de boas práticas, recomenda-se que seja definido um modelo de maturidade de processos para que as diversas centrais de alternativas penais, distribuídas em solo brasileiro, possam analisar suas práticas e promover as mudanças necessárias à melhoria de seus próprios processos de gestão conforme os parâmetros preconizados pela Política Pública Nacional de Alternativas Penais.

O objetivo de tais estudos deve ser pautado pela promoção da difusão do paradigma desencarcerador orientado à intervenção penal mínima para mitigar as eventuais resistências dos magistrados na aplicação de alternativas penais e reduzir a reincidência criminal pela promoção da inclusão social dos beneficiários de medidas cautelares.

REFERÊNCIAS

ACHUTTI, Daniel Silva. **Justiça Restaurativa e Abolicionismo Penal: contribuições para um novo modelo de administração de conflitos no Brasil**. Porto Alegre, 2012.

ADORNO, Sérgio. **Lei e ordem no segundo governo FHC**. Brasília: [s.n],2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a05v15n2>>. Acesso em: 22 out., 2015.

AMARAL, Alberto Carvalho. O Direito Penal do Inimigo e o Afuzilamento dos Desiguais. **Revista Associação dos Defensores Públicos do Distrito Federal**. Brasília. v.5, n. 5, p. 9-54, dez., 2010.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Minimalismos, abolicionismos e eficientismo: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão. **Revista Sequência**. São Paulo. v.3, n.52, p. 163-182, jul. 2006. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15205>>. Acesso em: 30 jul., 2016.

_____. **A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

_____. A colonização da justiça pela justiça penal: potencialidades e limites do Judiciário na era da globalização neoliberal. Poder Judiciário, cultura e sociedade. **Revista Katálysis**. Florianópolis. v. 9, n.1, p. 2-9.jan./jun., 2006.

ARAGÃO, Ivo Rezende. Movimento da Lei e Ordem: sua relação com a lei dos crimes hediondos. **Âmbito Jurídico**. Rio Grande. v.13, n. 77, p.12-23,jun. 2010. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7938>. Acesso em: 30 ago., 2016.

ARAUJO, J. N. G. de; CASTRO, E. M; MACHADO, M. N. M; ROEDEL,S. **Psicossociologia: análise social e intervenção**. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, Rio de Janeiro: EdUERJ,2011. Disponível em: <www.ims.uerj.br/ccaps>. Acesso em: 17 jun., 2015.

BARATTA, Alessandro. Princípios do direito penal mínimo. Para uma teoria dos direitos humanos como objeto e limite da lei penal. Tradução de Francisco Bissoli Filho. **Doctrina Penal. Teoria e prática em las ciências penais**. v.10, n. 87. p.623-650, out.2012.

BAREMBLITT, G. **Compêndio de análise institucional e outras correntes: teoria e prática**. 4. ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1992.

BARRETO, Fabiana Costa de Oliveira. **Flagrante e prisão provisória em casos de furto**: da presunção de inocência à antecipação da pena. São Paulo: IBCCRIM, 2007.

_____, Fabiana Costa de Oliveira. **Dez anos da política nacional de penas e medidas alternativas**: antecedentes e conquistas. Brasília:[s.n], 2010.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BECCARIA, Cesara Bonesana, Marchesi di, 1738-1794. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Rideel, 2003.

BECKER, Howard S. **Outsiders**: estudos de Sociologia do desvio. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

_____. **Uma teoria da ação coletiva**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

BIANCHINI, Alice. **Pressupostos materiais mínimos da tutela penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. 3. ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil. 2000.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Termo de Cooperação Técnica n. 005/2015**. Dispõe sobre a implementação da política de monitoração eletrônica de pessoas. Brasília: [s.n], 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/transparencia/acordos-terminos-e-convenios/acordos-de-cooperacao-tecnica/79059-tcot-005-2015>>. Acesso em: 13 ago., 2016.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Termo de Cooperação Técnica n. 006/2015**. Dispõe sobre a conjugação de esforços do CNJ e do MJ com o propósito de ampliar a aplicação de alternativas penais. Brasília:[s.n], 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/transparencia/acordos-terminos-e-convenios/acordos-de-cooperacao-tecnica/79060-tcot-006-2015>>. Acesso em: 13 ago., 2016.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Termo de Cooperação Técnica n. 007/2015**. Dispõe sobre implantação do Projeto Audiência de Custódia. Brasília: [s.n], 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/transparencia/acordos-terminos-e-convenios/acordos-de-cooperacao-tecnica/79069-tcot-007-2015>>. Acesso em: 13 ago., 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. **Diário Oficial da União**. Brasília. 8 set.1940. Seção 1. p.1. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7209.htm>. Acesso em: 10 out., 2015.

_____. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**. Brasília. 12 jul.1984. Seção 1. p.2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L7210.htm>. Acesso em: 02 jul., 2015.

_____. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Criminais. **Diário Oficial da União**. Brasília. 27 set.1995. Seção 1. p.2.

_____. Lei nº 9.714/98, de 25 de novembro de 1998. Altera dispositivos do decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Diário Oficial da União**. Brasília, 26 nov.1998. Seção 1. p.2.

_____. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Criminais no âmbito da Justiça Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, 12 jul. 2001. Seção 1. p.4.

_____. Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. **Diário Oficial da União**. Brasília. 07 ago.2006. Seção 1. p.4. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm>. Acesso em: 05 out., 2015.

_____. Lei nº 12.403, de 04 de maio de 2011. 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. **Diário Oficial da União**. Brasília. 04 maio 2011. Seção1. p.3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12403.htm>. Acesso em: 10 out., 2015.

_____. Ministério da Justiça. **Anais VII CONEPA – Congresso Nacional de Alternativas Penais**. Coordenação-Geral de Fomento às Penas e Medidas Alternativas. Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN. Brasília: [s.n], 2011.

_____. Ministério da Justiça. **Alternativas penais: bases e ações prioritárias de uma nova política de segurança pública e justiça**. Grupo de Trabalho de Apoio às Alternativas Penais. Brasília:[s.n], 2014.

_____. Ministério da Justiça. **Contratação de Consultoria Nacional Especializada Para Formulação de Modelo Gestão de Alternativas Penais**. Edital 011/2014. Brasília, 2015.

_____. Ministério da Justiça. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN. Brasília: Infopen, 2014.

_____. Ministério da Justiça. **Manual de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas**. Secretaria Nacional de Justiça. Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas. Brasília:[s.n], 2012.

_____. Ministério da Justiça. **Manual de Gestão para Alternativas Penais:** medidas protetivas de urgência e demais serviços de responsabilização para homens autores de violências contra as mulheres. Brasília:[s.n], 2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/monitoracao-eletronica-1/modelo-de-gestao-1/manual-de-gestao-para-alternativas-penais-medidas-protetivas-de-urgencia.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2016.

_____. Ministério da Justiça. **Manual de Gestão para as Alternativas Penais: Penas Restritivas de Direitos.** Departamento Penitenciário Nacional. Brasília:[s.n], 2016. Disponível em: < <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/alternativas-penais-1/arquivos/manual-de-gestao-para-alternativas-penais-penas-restritivas-de-direitos.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2016.

_____. Ministério da Justiça. **Manual de Gestão para as Alternativas Penais: Medidas Cautelares Diversas da Prisão.** Departamento Penitenciário Nacional. Diretoria de Políticas Penitenciárias. Coordenação-Geral de Alternativas Penais. Brasília:[s.n], 2016. Disponível em: < <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/alternativas-penais-1/arquivos/manual-de-gestao-para-alternativas-penais-medidas-cautelares-diversas-da-prisao.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2016.

_____. Ministério da Justiça. **Postulados, princípios e diretrizes para a política de alternativas penais.** Departamento Penitenciário Nacional. Diretoria de Políticas Penitenciárias. Coordenação-Geral de Alternativas Penais. Brasília:[sn], 2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/alternativas-penais-1/arquivos/diretrizes-para-a-politica-de-alternativas-penais-1.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2016.

_____. Ministério da Justiça. **Projeto de Lei que cria o Sistema Nacional de Alternativas Penais – SINAPE.** Brasília: [s.n],2014.

_____. Ministério da Justiça. **Segurança com Cidadania nas Penas e Medidas Alternativas:** princípios e diretrizes para a construção do Sistema Nacional de Penas e Medidas Alternativas. . Brasília: [s.n.], 2009. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/cnpcp/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentoID={837C7447-0D70-4801-A805-}](http://portal.mj.gov.br/cnpcp/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentoID={837C7447-0D70-4801-A805-}>)>. Acesso em: 16 out., 2015.

_____. Presidência da República. **Mapa do encarceramento:** os jovens do Brasil. Secretaria Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude. Brasília: [s.n], 2015.

_____. **Política de Alternativas Penais:** a concepção de uma política de segurança pública e de justiça. Brasília: [s.n.],2011. Disponível em: < [http://portal.mj.gov.br/susp/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentoID={D87AE732-B2B9-4039-8377-677F2774409B}&ServiceInstUID={4AB01622-7C49-420B-9F76-15A4137F1CCD}](http://portal.mj.gov.br/susp/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentoID={D87AE732-B2B9-4039-8377-677F2774409B}&ServiceInstUID={4AB01622-7C49-420B-9F76-15A4137F1CCD}>)>. Acesso em: 10 out., 2015.

_____. Projeto de Lei nº 7.006, de 2006. Da Comissão de Legislação Participativa. Propõe alterações no Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940, do Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941, e da Lei no 9.099, de 26 de setembro de

1995, para facultar o uso de procedimentos de Justiça Restaurativa no sistema de justiça criminal, em casos de crimes e contravenções penais. **Diário Oficial da União**. Brasília. 5 out. 2006. Seção 1. p.3.

BRITO, Adriana. et al. **O egresso do sistema prisional: do estigma à inclusão social**. Comissão de Formação Teórica e Prática do PrEsp. Belo Horizonte: Instituto Elo, 2013. Disponível em: <<http://institutoelo.org.br/site/files/publications/6249f589266779f9bd30d6a403db544f.pdf>>. Acesso em: 13 mar., 2016.

BRODEUR, Jean-Paul. Alternatives à la prison: diffusion ou décroissance du contrôle social. Une entrevue avec Michel Foucault. **Criminologie**. Paris. v. 26, n. 1, p. 13-34, 1993.

CAETANO, Matheus Almeida. O autofágico direito penal do inimigo: por uma resistência garantista. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**. Franca, v.14, n. 19. p.12-17, out. 2010. Disponível em: <<http://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/230/279>>. Acesso em: 14 jul., 2016.

CALLEGARI, André Luís; MOTTA, Cristina Reindolff da. Estado e Política Criminal: a contaminação do direito penal ordinário pelo direito penal do inimigo ou a terceira velocidade do direito penal. **Revista dos Tribunais**, São Paulo. v. 97, n. 867, p. 453 – 469, jan., 2008.

CALLEGARI, André Luís; WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. Medo, direito penal e controle social: o paradigma da segurança cidadã e a criminalização da pobreza em face do processo de expansão do direito punitivo. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo. v.18, n. 87, p. 277 – 297, nov.-dez., 2010.

CAMPANÁRIO, Micaela Susana Nóbrega de Abreu. Mediação penal: Inserção de meios alternativos de resolução de conflito. **CIVITAS**. Rio Grande do Sul. v. 13, n. 1, p.33-36. nov. 2013. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/teo/ojs/index.php/civitas/article/view/12593/9690>>. Acesso em: 19 jul., 2016.

CARAVELLAS, EMCTM. Justiça restaurativa. In: LIVIANU, R., coord. **Justiça, cidadania e democracia**. Rio de Janeiro: Edelstein, 2009. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-11.pdf>>. Acesso em: 15 ago., 2016.

CASTRO, Carmem L. F.; GONTIJO, Cynthia R.B.; AMABILE, Antônio E. de N. (orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/13076/dicionario_politicas_publicas.pdf?sequence=3>. Acesso em: 17 jul., 2016.

CASTRO, F. A. V. de. **O poder judiciário na virada do século: paradigmas de atuação**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1998.

CASTRO, Lola Aniyar de. **Criminologia da libertação**: pensamento criminológico. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

CEARÁ, Governo do Estado. **Censo Penitenciário do Estado do Ceará**. Fortaleza:[s.n], 2014. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/portal/images/Comissoes/CSP/censo_penitencirio_Cear%C3%A1.pdf>. Acesso em: 17 nov., 2015.

_____. Governo do Estado. **Monitoramento do Efetivo de Presos nas Unidades Prisionais do Ceará**: dezembro de 2014. Fortaleza:[s.n], 2014. Disponível em: <<http://www.sejus.ce.gov.br/index.php/downloads/category/9-p>>. Acesso em: 17 nov., 2015.

_____. Governo do Estado. **Monitoramento do Efetivo de Presos nas Unidades Prisionais do Ceará**: dezembro de 2015. Fortaleza:[s.n], 2015. Disponível em: <<http://www.sejus.ce.gov.br/index.php/downloads/category/10->>. Acesso em: 17 nov., 2015.

CHOUKR, Fauzi Hassan. **Audiência de custódia**: resultados preliminares e percepções teóricopráticas. Fortaleza:[s.n], 2015. Disponível em: <<http://fhchoukr.jusbrasil.com.br/artigos/253238993/audiencia-decustodia>>. Acesso em: 17 maio 2016.

_____. **As medidas cautelares pessoais no processo penal brasileiro**: panorama dos três anos da Lei n.º 12.403/11. Brasília: [s.n], 2011. Disponível em: <<http://fhchoukr.jusbrasil.com.br/artigos/156575232/as-medidas-cautelares-pessoais-no-processo-penal-brasileiro-panorama-dos-tres-anos-da-lei-n-12403-11>>. Acesso em: 17 maio 2016.

CHRISTIE, Nils. **A Indústria do Controle do Delito**. A caminho dos GULAGs em estilo ocidental. São Paulo: Forense, 1998.

_____. **Elementos de geografia penal**. Discursos sediciosos: crime, direito e sociedade. Rio de Janeiro: EdRevan, 2002.

CIT, Franciele. Tendências da Política Criminal no Estado Democrático de Direito Brasileiro: enfoque minimalista consubstanciado na Constituição de 1988. **Revista da Escola Superior da Magistratura de Santa Catarina**. Santa Catarina. v. 17, n. 23.p.4-9,out.2010. Disponível em: < <https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/12>>. Acesso em: 30 ago., 2016.

CONDE, Francisco Muñoz. As origens ideológicas do direito penal do inimigo. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo. v.18, n.83, p.93-119, mar./abr., 2010.

COSTA, Antônio Carlos Luz. O campo de detecção de normas e desvios. **Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**. São Paulo. v.1, n.2, p.20-27, set.2008. Disponível em: <<http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/dilemas2art5.pdf>>. Acesso em: 10 out., 2015.

COSTA, Renata Almeida da; RODRIGUES, Verônica. Lei e ordem e o Direito Penal do Inimigo: mais do mesmo. **Revista Novatio Iuris**. Porto Alegre. v.1, n. 01, p. 112 – 130, jun., 2008.

CASTRO, Lola Aniyar. **Criminologia da libertação**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

DEJESUS, Maria Gorete Marques, Roberta Astolfi, Pedro Lagatta, Thiago Thadeu Rocha. **Perfil do preso e contexto de prisão**. São Paulo: Rede Justiça Criminal. 2013.

DELEUZE, G. **Post-scriptum sobre a sociedade de controle**. Rio de Janeiro: [s.n], 1992.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. Disponível em: < <https://pt.scribd.com/doc/55327714/DURKHEIM-Emile-As-regras-do-metodo-sociologico-3-ed-Sao-Paulo-Martins-Fontes-2006>>. Acesso em: 01 out., 2015.

_____. **Da divisão do trabalho social**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. Disponível em: < <https://pt.scribd.com/doc/36152810/DURKHEIM-Emile-Da-divisao-social-do-trabalho>>. Acesso em: 01 out., 2015.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón: teoría del garantismo penal**. Madrid:Trotta, 1995.

FERNANDES, Florestan. **A função social da guerra na sociedade tupinambá**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2006.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

_____. **Segurança, território e população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis, Vozes, 1987.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, v. 21, n.38. p. 211-259, 2000. Disponível em:<<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 05 set., 2015.

FRIGOTTO, G. A interdisciplinaridade como necessidade e como problema nas ciências sociais. In: Jantsch, A P e Bianchetti, L. **Interdisciplinaridade: para além da filosofia do sujeito**. Petrópolis: Vozes, 1995.

FROESTAD, Jan; SHEARING, Clifford. Prática da justiça: o modelo Zwelethemba de resolução de conflitos. In Slakmon, C., R. de Vitto e R. Gomes Pinto (Orgs.). **Justiça Restaurativa**. Brasília: PNUD, 2005.

GALTUNG, Johan. **Transcender e transformar: uma introdução ao trabalho de conflitos**. São Paulo: Palas Athena. 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Geder Luiz Rocha. **A trajetória da central nacional de penas e medidas alternativas do Ministério da Justiça**. Brasília: [s.n],2008. Disponível em:<http://www.criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/ExecucaoPenal/Artigos/TrajectoriaCentralNacionalPenaseMedidasAlternativas_GederRGomes.pdf>. Acesso em: 20 dez., 2015.

GOMES, Luiz Flávio; CERVINI, Raúl. **Crime organizado**: enfoques criminológico, jurídico (Lei 9.034/95) e político-criminal. São Paulo: Tribunais, 1995.

GOMES, Luiz Flávio. **Suspensão condicional do processo penal**: o novo modelo consensual de justiça criminal. São Paulo: RT, 1995.

_____. **Princípio da ofensividade no direito penal**. São Paulo: RT, 2002.

GUIRADO, M. A dimensão política na atuação do profissional em psicologia. In: _____. **Psicanálise e análise do discurso**: matrizes institucionais do sujeito psíquico. São Paulo: Summus, 1994.

GRECO, Luís. Princípio da ofensividade e crimes de perigo abstrato: uma introdução ao debate sobre o bem jurídico e as estruturas do delito. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo. v.3. n. 49,p.10-16, nov.2004.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

HULSMAN, Louk; CELIS, Bernat J de. **Penas Perdidas**: o sistema penal em questão. Rio de Janeiro: Luam, 1993.

_____. Temas e Conceitos numa Abordagem Abolicionista da Justiça Criminal. In: PASSETTI, Edson, SILVA, Roberto B. Dias da. (Orgs) **Conversações abolicionistas**: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitiva. São Paulo: IBCCrim, 1997.

HUMMES, Kelli Ananda, e DIVAN, Gabriel Antinolfi. **Justiça Restaurativa**: uma Nova Perspectiva para o Sistema Penal Brasileiro. Brasília:[s.n],2010. Disponível em:<<http://gabrieldivan.files.wordpress.com/2010/02/067-keli-hummes-gabriel-antinolfi-diva.pdf>>. Acesso em: 24 jul., 2016

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas**. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: [s.n], 2015. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24862>. Acesso em: 05 out., de 2015.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Reincidência Criminal no Brasil**. Rio de Janeiro:[s.n], 2015. Disponível em:<<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/07/572bba385357003379ffeb4c9aa1f0d9.pdf>>. Acesso em: 05 nov., de 2015.

JACCOUD, Mylène. Princípios, Tendências e Procedimentos que Cercam a Justiça Restaurativa In: Slakmon, C., R. De Vitto, e R. Gomes Pinto. **Justiça Restaurativa**. Brasília – DF: PNUD, 2005.

JAKOBS, Günther. **Ciência do Direito e Ciência do Direito Penal**. Barueri: Manole, 2003.

_____. Derecho penal del enemigo? Un estudio acerca de los presupuestos de la juridicidad. **Revista Vitória**. Madri. v.2, n. 11, p.197-213, nov.,2008.

JÚNIOR, Murilo de Sá. O comportamento desviante nas diferentes ordens jurídicas. **Revista Vianna Sapiens**. Juiz de Fora/MG. v. 4, n. 1,p.10-13, out. 2013. Disponível em:<www.viannajr.edu.br/files/uploads/20131209_103416.pdf>. Acesso em: 14 nov., 2015.

JUSTIÇA-RS, Tribunal de. **20 Anos de Penas Alternativas no Rio Grande do Sul**: alternativa pressupõe um outro modelo, diferenciado do encarceramento e da impunidade. Porto Alegre:[s.n], 2007. Disponível em:<http://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/historia/memorial_do_poder_judiciario/memorial_judiciario_gaucho/doc/20anos_penas_alternativas.pdf>. Acesso em: 20 out., 2015.

KANT, Immanuel. **Crítica da razão pura**. São Paulo:Martin Claret, 2005.

KARAM, Maria Lúcia. **Juizados especiais criminais**: a concretização antecipada do poder de punir. São Paulo: EdRevista dos Tribunais, 2004.

LAFER, Celso. **Ensaio sobre a liberdade**. São Paulo: Perspectiva. 1980.

LARRAURI, **Populismo Punitivo... y como Resistir-lo**. Porto Alegre: Notadez, 2007.

LEITE, Fabiana. **Prevenção Social à Criminalidade**: a experiência de Minas Gerais. Belo Horizonte:[s.n], 2007.

LEITE QUEIROZ, Pedro Ivo; LIRA, Daniel Ferreira de; COSTA, Hertha França. As medidas cautelares processuais penais e a novel sistemática processual penal: uma análise da Lei nº 12.403/2011. **Âmbito Jurídico**. Rio Grande. v. 15, n.103, p.3, ago. 2012. Disponível em:<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?artigo_id=12153&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em: 13 mar., 2016.

LEMBRUBER, Julita. **Controle da Criminalidade**: mitos e fatos. São Paulo:[s.n], 2001.

MANZANERA, Luis Rodriguez. **Criminología**. 2. ed. México: Porrúa, 1981.

MARTINEZ SANCHEZ, Maurício. El problema social. Sistema penal: el sistema acusado por los abolicionistas. In: ARAÚJO JR., João Marcelo de.(Org.) **Sistema Penal para o Terceiro Milênio**. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

MATHIESEN, Thomas. A caminho do século XXI – abolição, um sonho impossível. In: PASSETTI, Edson, SILVA, Roberto B. Dias da. (Orgs) **Conversações Abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitiva**. São Paulo: IBCCrim, 1997.

MAXWELL, Gabrielle. **Restorative Justice: a maori perspective the New Zealand maori council**. Wellington: Ministry of Justice, 1996.

MELO, Felipe Athayde Lins de. **Elaboração de proposta de princípios e diretrizes para a política prisional**. Brasília: DEPEN, 2015.

MERTON, Robert K. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/222607230/Merton-Sociologia-Teoria-e-Estrutura-1968>>. Acesso em: 10 nov., 2015.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. **A Terceira Velocidade do Direito Penal: o 'Direito Penal do Inimigo'**. São Paulo:[s.n], 2006. Disponível em: <www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp008973.pdf>. Acesso em 10 jul., 2016.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. 8.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MORSELLI, Élio. A Função da Pena à Luz da Moderna Criminologia. **Revista Jurídica do Uniaraxá**. São Paulo. v. 4, n. 4,p.3-6, set. 2000. Disponível em: <<http://www.uniaraxa.edu.br/ojs/index.php/juridica/issue/view/9>>. Acesso em: 19 mar., 2016.

OLMO, Rosa del. **A América Latina e sua criminologia**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

PARKER, Lynette L. Justiça Restaurativa: um veículo para a reforma? In: Slakmon, C., R. De Vitto, e R. Gomes Pinto. **Justiça Restaurativa**. Brasília – DF: PNUD, 2005.

PASSETTI, Edson. **Sociedade de controle e abolicionismo penal**. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Seade,1999.

_____. **Abolicionismo penal, um saber interessado: discursos sediciosos: Crime, Direito e Sociedade**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2002.

PIMENTA, Izabella Lacerda. **Relatório sobre a implementação da política de monitoração eletrônica no país**. Brasília: CGPMA, 2015.

PIMENTA, Victor. **Conter o poder punitivo**: alternativas ao encarceramento em massa. São Paulo:Carta Maior, 2015. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Principios-Fundamentais/Conter-o-poder-punitivo-alternativas-ao-encarceramento-em-massa/40/33871>>. Acesso em: 17 out., 2015.

PRITTWITZ, Cornelius. **O Direito Penal entre Direito Penal do Risco e Direito Penal do Inimigo**: tendências atuais em direito penal e política criminal. São Paulo: [s.n], 2004.

RAUTER, Cristina. **Criminologia e subjetividade no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

RODRIGUES, H. B. C. Sejam realistas, tentemos o impossível. Descaminhando a psicologia através da análise institucional. In: Jacó-Vilela, A.; Ferreira, A.; Portugal, F. **História da psicologia**. Rio de Janeiro: Nau, 2007.

RODRIGUES ON. M. L. O Serviço Social e a perspectiva Interdisciplinar. In: Martinelli, M.L; Rodrigues On, M.L e MUCHAIL, S.T. **O Uno e o Múltiplo nas relações entre as áreas do saber**. São Paulo: Cortez,1995.

ROLIM, Marcos. Justiça Restaurativa: para além da punição. In: Rosa, João Abílio de Carvalho (Org.). **Justiça Restaurativa – um caminho para os direitos humanos?** Porto Alegre: IAJ, 2004.

_____. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro;; Oxford: Jorge Zahar , 2006.

ROSA, Alexandre Morais da. **Direito Infracional**: Garantismo, Psicanálise e movimento anti terror. Florianópolis: Habitus, 2005.

ROXIN, Claus. **Funcionalismo e imputação Objetiva no Direito Penal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para uma revolução democrática da justiça**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SICA, Leonardo. **Justiça Restaurativa e Mediação Penal**: o novo modelo de justiça criminal e de gestão do crime. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SILVA, Carlos dos Santos; BODSTEIN, Regina Cele de Andrade. **Referencial teórico sobre práticas intersetoriais em Promoção da Saúde na Escola**. São Paulo: [s.n], 2013. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/csc/v21n6/1413-8123-csc-21-06-1777.pdf>>. Acesso em: 02 set., 2016.

SILVA, Patrícia Regina da Matta; BERDET, Marcelo. O monitoramento psicossocial nas penas e medidas alternativas (PMAs): uma tecnologia disciplinar. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo. v.91,n.67, p. 313. Jul.2011. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/alternativas-penais-1/pesquisas>>. Acesso em: 05 out., 2015.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: UFSC, 2005. Disponível em: <http://tccbiblio.paginas.ufsc.br/files/2010/09/024_Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_de_teses_e_dissertacoes1.pdf>. Acesso em: 20 jul., 2013.

SOUZA, Guilherme Augusto Dornelles de. **Punir menos, punir melhor**: discursos sobre crime e punição na produção de alternativas à prisão no Brasil. Porto Alegre: [s.n], 2014.

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

SOUZA, Jacqueline de; KANTORSKI, Luciane Prado; LUIS, Margarita Antonia Villar. Análise Documental e Observação Participante na Pesquisa em Saúde Mental. **Revista Baiana de Enfermagem**. Salvador, v. 25, n. 2, p. 221-228, maio/ago. 2011.

SOUZA, Marcos Francisco de. Interdisciplinaridade, Serviço Social e Penas Alternativas: entre a tutela institucional e a emancipação dos sujeitos em conflito com a lei. **Serviço Social em Revista**. Londrina. v. 12, n 1. p, 43-63,out. 2009. Disponível em:<<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/download/10045/8774>>. Acesso em: 18 jun., 2016.

TAYLOR, Ian; WALTON, Paul. e YOUNG, Jock. **La nueva criminología**: contribución a una teoría social de la conducta desviada. Buenos Aires: Amorrortu, 1997.

TEIXEIRA C. F.; PAIM J. S. Planejamento e programação de ações intersetoriais para a promoção da saúde e da qualidade de vida. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. v. 34, n. 6. p. 63-80. set. 2000. Disponível em: <<http://bibiotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6348/4933>>. Acesso em: 18 ago., 2016.

THOMPSON, A. **Quem são os criminosos?** Rio de Janeiro: Achiamé, 1983.

VASCONCELOS, E.M. **Serviço Social e Interdisciplinaridade**: o exemplo da saúde mental. São Paulo: Cortez,1997.

VEZZULLA, Juan Carlos. **Teoria e prática da mediação**. Curitiba: Instituto de mediação, 1995.

VIZZOTTO, Vinicius Diniz. A restrição de direitos fundamentais e o 11 de Setembro. **Revista Jus Navigandi**. Teresina. v. 9, n. 521, p.10, dez. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6037>> . Acesso em: 20 set., 2016.

WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas**: a perda de legitimidade do sistema penal. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro**: parte geral. 5 ed. São Paulo:Revista dos Tribunais, 2004.