

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE MIRACEMA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E POLITICA SOCIAL**

BÁRBARA VIEIRA DE SOUSA PINHEIRO

**UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ALTERNATIVAS
PENAS E DOS SERVIÇOS DE ACOMPANHAMENTO
NAS CENTRAIS DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS
DO TOCANTINS**

MIRACEMA DO TOCANTINS (TO)

2021

BÁRBARA VIEIRA DE SOUSA PINHEIRO

UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ALTERNATIVAS PENAIS
E DOS SERVIÇOS DE ACOMPANHAMENTO NAS CENTRAIS DE PENAS E
MEDIDAS ALTERNATIVAS DO TOCANTINS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a
Universidade Federal do Tocantins, Campus
Universitário de Miracema, para obtenção do
título de Especialista em Serviço Social e
Política Social, sob orientação da Prof.^a Dr.^a
Josenice Ferreira dos Santos Araújo.

MIRACEMA DO TOCANTINS (TO)

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- P654a Pinheiro, Bárbara Vieira de Sousa.
Uma análise da implementação da política de alternativas penais e dos serviços de acompanhamento nas centrais de penas e medidas alternativas do Tocantins. / Bárbara Vieira de Sousa Pinheiro. – Miracema, TO, 2021.
78 f.
- Monografia de Especialização - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Miracema - Curso de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2021.
Orientadora : Josenice Ferreira dos Santos Araújo
1. Política de Alternativas Penais. 2. Centrais de Penas e Medidas Alternativas. 3. Alternativas penais. 4. Tocantins - Centrais de Penas e Medidas Alternativas. I. Título

CDD 360

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

BÁRBARA VIEIRA DE SOUSA PINHEIRO

UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ALTERNATIVAS PENAIIS
E DOS SERVIÇOS DE ALTERNATIVAS PENAIIS NAS CENTRAIS DE PENAS E
MEDIDAS ALTERNATIVAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a
Universidade Federal do Tocantins, Campus
Universitário de Miracema, para obtenção do
título de Especialista em Serviço Social e
Política Social, sob orientação da Prof.^a Dr.^a
Josenice Ferreira dos Santos Araújo.

Data de apresentação 09/07/2021

Banca examinadora:

Prof.^a Dra. Josenice Ferreira dos Santos Araújo – Orientadora – UFT.

Prof.^a Dr.^a Maria José Antunes da Silva – Avaliadora – UFT.

Prof.^a: Dr.^a Eliane Marques de Menezes Amiccuci – Avaliadora – UFT.

À Deus, que cuida de mim e tem me proporcionado viver experiências profissionais inimagináveis.

À minha mãe, por investir e acreditar sempre no meu sucesso.

E a todos que me apoiaram e me impulsionaram a seguir em frente, o meu obrigado.

AGRADECIMENTOS

É difícil encontrar palavras para agradecer a todos que de algum modo, nos momentos serenos ou apreensivos, fizeram ou fazem parte da minha vida no decorrer desta trajetória. Não sei se me lembrarei de todos, mas, neste momento, ao escrever os meus agradecimentos, saibam que o resultado deste trabalho, expressos nestas páginas, carregam consigo as contribuições de cada um.

Acredito que a gratidão é uma das maiores virtudes que o ser humano pode ter, reconhecer a necessidade de que precisamos do outro e, que, sem ele não chegaríamos tão longe, não teríamos tanto sucesso, precisa ser um processo diário e ser levado para todos os aspectos da vida.

Deste modo, início meus agradecimentos primeiramente a Deus, por ser essencial na minha vida, por ter estado presente em todos os momentos, por ter aberto portas, ter iluminado o meu caminho, me dado força, coragem e me sustentado no decorrer desta caminhada.

Agradeço imensamente e profundamente as professoras Maria José Antunes e Eliane Amiccuci, por terem aceitado o convite de participar da banca e avaliar este trabalho, e, ainda, agradeço, muito carinhosamente a professora Josenice Ferreira pela paciência, pela parceria e tempo dispensados a mim durante toda a trajetória de construção e aperfeiçoamento deste trabalho.

E, por fim, e não menos importante, agradeço à toda a minha família, ao meu namorado, amigos e colegas de trabalho pelo apoio e incentivo.

RESUMO

O objeto de investigação que se propõe é a política das alternativas penais, seus processos e práticas interdisciplinares e interinstitucionais efetivadas pelas equipes das Centrais de Penas e Medidas Alternativas do Tocantins, subordinada à Secretaria de Cidadania e Justiça e ao Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. A demarcação temporal estabelecida nesta pesquisa se atém ao período de 2020, com análise da trajetória nacional da política de alternativas penais, culminando na criação e o atual funcionamento das supracitadas Centrais no Estado. O objetivo da pesquisa foi o de analisar as práticas de acompanhamento adotadas nas Centrais de Penas e Medidas Alternativas do Tocantins, os serviços de alternativas penais implementados e sua conformidade ao referencial preconizado pela política nacional de alternativas penais, deste modo, foi analisado os 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 encaminhadas para as Centrais de Penas e Medidas Alternativas pelo poder judiciário.

Palavras Chaves: Política de Alternativas Penais. Centrais de Penas e Medidas Alternativas. Alternativas penais.

ABSTRACT

The object of investigation that is proposed is the policy of penal alternatives, their processes and interdisciplinary and interinstitutional practices carried out by the teams of the Central Penalties and Alternative Measures of Tocantins, subordinated to the Secretariat of Citizenship and Justice and to the Court of Justice of the State of Tocantins. The temporal demarcation established in this research is until the 2020 period, with an analysis of the national trajectory of the criminal alternative policy, culminating in the creation and current functioning of the aforementioned Centrals in the State. The objective of the research was to analyze the monitoring practices adopted in the Sentencing Centers for Alternative Measures of Tocantins, the implemented penal alternative services and their conformity to the reference recommended by the national penal alternative policy, thus, the related aspects were analyzed. the monitoring process, considering the assumptions of minimum criminal intervention, the role of the parties involved in resolving conflicts, intersectoral articulation and the interdisciplinary work of professionals who deal with people referred to the Penalty and Alternative Measures Centers by the judiciary.

Keywords: Penal Alternatives Policy. Alternative Penalties and Measures Centers. Criminal alternatives.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Postulados da Política de Alternativas Penais.....	35
Quadro 1 – Postulados e Categorias da Pesquisa	15
Quadro 2 – Parâmetros para análise	16
Quadro 3 – Relação entre postulados, parâmetros e categorias	20
Quadro 4 - Quantidade de pessoas em atendimento por modalidade penal	47
Quadro 5 - Macro processo de acompanhamento	49
Quadro 6 – Descrição dos procedimentos	52
Quadro 7 – Análise de conformidade do processo de Acolhimento do procedimento de primeiro atendimento psicossocial	54
Quadro 8 – Análise de conformidade do processo de Acolhimento do procedimento de encaminhamento para a rede	56
Quadro 9 - Análise de conformidade do processo de Articulação do procedimento de pesquisa preliminar	58
Quadro 10 - Análise de conformidade do processo de Articulação do procedimento de visita institucional	59
Quadro 11 - Análise de conformidade do processo de Articulação do procedimento de capacitação da rede.....	60
Quadro 12 - Análise de conformidade do processo de Articulação do procedimento de Estudo de Caso	61
Quadro 13 – Análise de conformidade do processo de Acompanhamento do procedimento de atendimento individual	63
Quadro 14 – Análise de conformidade do processo de Acompanhamento do procedimento de Participação em Grupo	64
Quadro 15 – Análise de conformidade do processo de Acompanhamento do procedimento de Estudo de Caso	65
Quadro 16 – Análise de conformidade do processo de Acompanhamento do procedimento de Rotina de Cumprimento	66
Quadro 17 – Análise de conformidade do processo de Acompanhamento do procedimento de Ajustamento.....	67
Quadro 18 – Análise de conformidade do processo de Acompanhamento do procedimento de Informes ao Juiz	68

LISTA DE SIGLAS

CEAPA	Centrais de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas
CEPEMA	Central de Penas e Medidas Alternativa
CENAPA	Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas
CGPMA	Coordenação-Geral de Penas e Medidas Alternativas
CONEPA	Congressos Nacionais de Penas e Medidas Alternativas
CONAPA	Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CAPS-AD	Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
DIRPP	Diretoria de Políticas Penitenciárias
FHC	Fernando Henrique Cardoso
JECRIM	Juizados Especiais Criminais
INFOPEN	Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
ILANUD	Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MJ	Ministério da Justiça
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
SECIJU	Secretaria de Cidadania e Justiça
SINAPE	Sistema Nacional de Alternativas Penais
PEC	Pena Pecuniária
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade
UF	Unidades Federativas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 ALTERNATIVAS PENAIS.....	22
2.1 Função da pena	22
2.1.1 Perspectivas punitivistas, abolicionistas e minimalistas.....	25
2.2 Trajetória e postulados da política nacional de alternativas penais.....	28
2.2.1 Ações integradas: a interdisciplinaridade e a intersetorialidade nas alternativas penais.....	37
3 AS CENTRAIS DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS DO TOCANTINS.....	41
3.1 O contexto organizacional das CEPEMAS	41
3.1.1 Consolidação de dados	47
3.1.2 Descrição do processo macro de acompanhamento	49
3.2 Descrição dos procedimentos e análise de conformidade	51
3.2.1 Acolhimento	53
3.2.2 Articulação.....	57
3.2.3 Acompanhamento	62
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71
REFERÊNCIAS	74

1 INTRODUÇÃO

No sítio eletrônico do Ministério da Justiça, encontramos o documento que descreve a Política de Alternativas Penais¹. No seu interior, é possível perceber a necessidade de ampliação do escopo desta Política, 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.

Quando do início da implantação das alternativas penais, nos anos 2000, esta temática 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 das alternativas penais implantado, precisamente a partir de 2014, 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 pudessem 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.

Nesse sentido, nos remetemos ao grupo de trabalho instituído pelo DEPEN² – Departamento Penitenciário Nacional – em 2011, com o objetivo de estudar a incapacidade de

¹ 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).

² DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional, é o órgão executivo que acompanha e controla a aplicação da Lei de Execução Penal e das diretrizes da Política Penitenciária Nacional, emanadas, principalmente, pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP.

contenção do encarceramento via estritamente penas e medidas alternativas, o qual desenvolveu novas metodologias de acompanhamento de Alternativas Penais e iniciativas legislativas, o que implicou à promoção de uma mudança de concepção da Política Penas e Medidas Alternativas para a Política de Alternativas Penais.

Como fruto do trabalho deste grupo, fora publicado em 2014 o Manual de Gestão Para as Alternativas, agregando em seu texto manuais de procedimentos para cada uma das modalidades de alternativas penais. Este Manual, se propôs sistematizar orientações gerais para que o governo em parceria com o Sistema de Justiça e a sociedade civil, tenham ferramentas práticas capazes de reduzir a população carcerária, a partir da adoção de metodologias substitutivas já previstas em lei, em todas as fases do Sistema de Justiça Penal.

Para o acompanhamento das alternativas penais, considera-se a estruturação de uma Central Integrada de Alternativas Penais, levando em consideração as experiências já existentes e a realidade dos Estados. No caso de as Centrais existentes, já atenderem às penas restritivas de direitos e as medidas alternativas oriundas dos Juizados Especiais Criminais - JECRIM, o que se propõe é que possam aprimorar sua prática e adequá-las aos princípios, diretrizes e procedimentos previstos no Modelo de Gestão, desenvolvido através do Manual de Gestão para as Alternativas Penais, bem como ampliar o escopo, abrangendo as novas modalidades abarcadas pela política de alternativas penais.

No Estado do Tocantins, as estruturas pré-existentes responsáveis por realizar o acompanhamento das alternativas penais são conhecidas como Central de Penas e Medidas Alternativas – CEPEMA, implementadas por meio do Poder Judiciário e Poder Executivo, através de Cooperação, os quais tem trabalhado de forma articulada na implementação da Política de Alternativas Penais do Estado, como alternativa concreta frente a cultura do encarceramento e expansão do controle penal.

Assim, sendo parte integrante de uma concepção de intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa, primando pela dignidade, liberdade e protagonismo das pessoas em alternativas penais e considerando uma ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade, conforme os postulados, princípios e diretrizes apresentados nos Manuais, as Centrais Integradas de Alternativas Penais não devem trabalhar apenas com o viés da execução penal, mas buscar garantir um acompanhamento integral considerando o protagonismo e autonomia das pessoas, restauração das relações quando possível e desejável pelas partes, bem como a minimização das vulnerabilidades sociais (BRASIL, 2014).

Nessa perspectiva, a Política Nacional de Alternativas Penais, traz procedimentos e processos inerentes à sua implementação, no que se refere a transversalidade das áreas de

conhecimento e as metodologias de responsabilização, executadas nas centrais de penas e medidas alternativas e nas varas especializadas (BRASIL, 2011b, p. 4-5).

Para fins desta pesquisa, foi considerado o serviço de acompanhamento psicossocial realizado pelas equipes interdisciplinares das centrais de penas e medidas alternativas do Estado do Tocantins, 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. 314-315), faz-se relevante problematizar o modo pelo qual as pessoas com alternativas penais estão sendo acompanhados pelas Centrais, analisando as atividades desenvolvidas em comparação ao recomendado pelo Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, a fim de compreender a existência de disparidades e trazer à tona questões que possam promover reflexões, para aproximação aos referenciais da respectiva política.

Deste modo, foi analisado os 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 encaminhadas para as Centrais de Penas e Medidas Alternativas pelo poder judiciário.

Nesse sentido, foi verificado também a aderência dos serviços interdisciplinares desempenhados pela equipe de acompanhamento das CEPEMA's à política nacional de alternativas penais. Foram analisadas ainda, se as práticas de acompanhamento das pessoas com alternativas adotadas pelas Centrais, ocorrem em conformidade aos referenciais preconizados pela Política Nacional de Alternativas Penais.

Para tanto, se faz necessário apresentar a Política Nacional 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, bem como apresentar ainda as Centrais de Penas e medidas Alternativas do Estado do Tocantins, sua criação, os papéis e responsabilidades dos profissionais da equipe e principais processos de acompanhamento interdisciplinar as pessoas em cumprimento de alternativa penal. Deste modo, para a apreensão e análise da realidade investigada aplicaremos o método dialético marxista. Para melhor compreensão do método a ser utilizado, vejamos uma definição de Trivinos (1987):

O materialismo histórico dialético é a base filosófica do marxismo e como tal realiza a tentativa de buscar explicações coerentes, lógicas e racionais para os fenômenos da natureza, da sociedade e do pensamento. Por um lado, o materialismo dialético tem uma longa tradição na filosofia materialista e, por outro, que é também antiga concepção na evolução das ideias, baseia-se numa interpretação dialética do mundo. Ambas as raízes do pensar humano se unem para constituir, no materialismo dialético, uma concepção científica da realidade, enriquecida com a prática social da humanidade. (TRIVINOS, 1987, p. 51).

Como fonte de informação, a pesquisa apresentou características qualitativas, utilizando-se da observação participante como técnica de investigação, a partir da relação e vínculo organizacional por parte da pesquisadora, que há quatro anos é servidora da Secretaria de Cidadania e Justiça, atuando na gestão das Centrais de Penas e Medidas Alternativas do Tocantins, 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 da pesquisa, fora utilizado a pesquisa exploratória, segundo Minayo (2009), as pesquisas exploratórias tem como propósito proporcionar familiaridade com o problema da pesquisa, com vistas a torná-lo mais explícito ou construir hipóteses. Para tanto, fora analisado os serviços de acompanhamento junto às respectivas Centrais, ampliando a compreensão em torno do processo, bem como sua aderência aos referenciais preconizados pela política nacional de alternativas penais.

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 pelas Centrais que sejam foco do estudo.

Complementarmente, a presença da pesquisadora no local a ser estudado, permitiu tornar-se parte do universo investigado, sendo utilizado a observação participante, a qual seguiu um roteiro de observação previamente estabelecido conforme instrumental criado a partir dos referenciais de acompanhamento das pessoas em alternativa preconizados pela respectiva Política 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, registros e encaminhamentos, grupos e oficinas, visitas e demais atividades

desenvolvidas pelas Centrais. Foram registradas e levadas em consideração, as reflexões que surgiram durante a observação dos fenômenos, incluindo aquelas relacionadas às questões teóricas e/ou metodológicas.

Para verificar, os aspectos ligados ao processo interdisciplinar de acompanhamento das pessoas em cumprimento de alternativas penais, a pesquisa foi estruturada em duas etapas: 1) análise documental de informações e legislações referentes à política nacional de alternativas penais, bem como junto aos instrumentais do fluxo processual de acompanhamento das CEPEMA's; 2) pesquisa bibliográfica junto ao arcabouço teórico em torno das categorias enunciadas anteriormente.

A pesquisa bibliográfica, foi inicialmente realizada em livros, revistas eletrônicas especializadas, dissertações e teses com informações ligadas à temática da intervenção penal mínima e das alternativas penais. Esta pesquisa, foi realizada principalmente 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 compreensão dos conceitos relacionados às alternativas penais, ao minimalismo penal 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 Morselli (2000) e Zaffaroni (1991), 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.

Para compreender, o alcance do modelo de monitoramento penal no sistema punitivo brasileiro, e, sua configuração de acompanhamento interdisciplinar, no âmbito das alternativas penais, foram trazidos dados estatísticos, parâmetros legislativos e outras informações sobre o contexto brasileiro, desde o início da aplicação de penas e medidas alternativas. Desse modo, foram escolhidas as seguintes categorias em correspondência aos postulados da Política Nacional de Alternativas Penais.

Quadro 1 – Postulados e Categorias da Pesquisa (continua)

Postulados	Categorias	Principais Autores
I. Intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa	Minimalismo Penal	Morselli (2000); Zaffaroni (2010).
II Dignidade, liberdade e		

protagonismo das pessoas em alternativas penais	Justiça Restaurativa	Sica (2007); Parker (2005).
---	----------------------	-----------------------------

Quadro 1 – Postulados e Categorias da Pesquisa (conclusão)

III Ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade para o desencarceramento	Interdisciplinaridade e Intersetorialidade	Souza (2009); Minayo (1991) Teixeira e Paim (2000);
--	--	---

Fonte: “Adaptado de” (DEPEN, 2016, p. 37).

Tais estudos, subsidiaram a apreensão do conhecimento em torno dos postulados e das categorias estudadas, possibilitando que o arcabouço teórico utilizado, fosse referenciado aos postulados, princípios e diretrizes da política nacional de alternativas penais preconizados no Manual de Gestão para as Alternativas Penais do DEPEN.

Vale ressaltar que, o estudo se orientou pela compreensão das práticas interdisciplinares da equipe de acompanhamento jurídico-psicossocial das Centrais de Penas e Medidas Alternativas do Tocantins e sua conformidade ao recomendado pela política nacional. Não se ateve, 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, foi apresentado o processo de monitoramento apenas do público atendido por estas Centrais.

Para o presente estudo, foi elaborado um instrumental com parâmetros que subsidiem a análise da conformidade das práticas de acompanhamento, adotadas nas centrais de alternativas penais do Tocantins, com o preconizado pelos referenciais da Política Nacional de Alternativas Penais, conforme o quadro abaixo.

Quadro 2 – Parâmetros para análise (continua)

Processo	Procedimento	Parâmetro
1. Acolhimento	1.1. Primeiro atendimento	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.

Quadro 2 – Parâmetros para análise (continuação)

ESPAÇO 1,5	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
2. Articulação		

		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.

Quadro 2 – Parâmetros para análise (conclusão)

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 em cumprimento 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. É enviada informação ao Judiciário, via ofício, acerca do cumprimento, regular e/ou integral, da medida.

Fonte: “Adaptado de” (DEPEN, 2016, p. 42).

Os parâmetros de análise relacionados no quadro acima, contém informações do Manual de Gestão para as Alternativas Penais do DEPEN. O quadro em questão, subsidiou os resultados apresentados no capítulo 3, o qual apresentou o confronto realizado entre os procedimentos de acompanhamento descritos aqui, com os procedimentos adotados nas Centrais de Penas e Medidas Alternativas do Estado do Tocantins.

Ressalte-se que os três macroprocessos destacados no instrumental, a saber: a) Acolhimento; b) Articulação; e, c) Acompanhamento; encontram-se transversalmente correspondentes aos postulados e categorias anteriormente descritas, e, a partir dessa

perspectiva, foram analisados e relacionados, no quadro abaixo, os postulados e os parâmetros com as categorias nas quais cada um deles se relaciona intimamente, mostrando de forma lúdica de que forma eles se conectam e se complementam, dentro das perspectivas abordadas no Manual de Gestão para as Alternativas Penais do DEPEN.

Quadro 3 – Relação entre postulados, parâmetros e categorias

Postulados	Acolhimento	Articulação	Acompanhamento	Categorias
I. Intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa				Minimalismo Penal
II Dignidade, liberdade e protagonismo das pessoas em alternativas penais				Justiça Restaurativa
III Ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade para o desencarceramento				Interdisciplinaridade e Intersetorialidade

Fonte: “Adaptado de” (DEPEN, 2017, p. 29).

Desta forma, resgatados aqui o problema da pesquisa, que estimulou a investigação, os resultados do estudo foram confrontados com o referencial teórico que deu suporte à investigação, de modo a permitir a formulação da conclusão. Para elaboração da conclusão, foi utilizado o método dedutivo. Para Minayo (2009), o raciocínio dedutivo visa explicar o conteúdo das premissas, por meio de uma cadeia de raciocínio que segue do geral ao particular, em ordem descendente, de modo a se chegar à conclusão.

Assim, após traçar o caminho metodológico percorrido, apresentaremos os capítulos deste trabalho. O capítulo 2, apresentou os conceitos em torno do que é a Política Nacional de Alternativas Penais, para, em seguida, delimitar onde está inserida, sua trajetória, seus postulados, assim como, os referenciais de gestão preconizados pelo Ministério da

Justiça, promoveu ainda 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.

Por fim, o capítulo 3 apresentou as Centrais de Penas e Medidas Alternativas do Tocantins, o contexto organizacional que antecedeu sua criação, sua estrutura e principais resultados consolidados, trazendo ainda, a análise de conformidade dos serviços de alternativas consolidados junto aos parâmetros estabelecidos no Quadro 2. O momento final da dissertação, apresentou algumas considerações da autora sobre a pesquisa.

2 ALTERNATIVAS PENAIS

Neste capítulo, foram apresentados os conceitos em torno do que é a Política Nacional de Alternativas Penais, onde está inserida, sua trajetória, seus postulados, assim como, os referenciais de gestão preconizados pelo Ministério da Justiça, no Manual de Gestão para as Alternativas Penais.

Foi apresentado ainda, as discussões em torno da função da pena e do minimalismo penal na adoção de uma política de alternativas penais; a interdisciplinaridade e intersetorialidade no acompanhamento das pessoas com alternativas penais e a construção de instrumental com parâmetros que apoiaram a verificação da conformidade das práticas de acompanhamento interdisciplinar adotadas na centrais de penas e medidas alternativas do Tocantins, com o preconizado pelos referenciais da Política Nacional de Alternativas Penais.

2.1 Função da pena

É quase unânime a afirmação que a pena se justifica por sua necessidade, possibilitando o convívio em sociedade, sendo, desta forma, concebida como um mal que deve ser imposto ao ator de um delito. O fato é que, o modelo do sistema penal brasileiro tem sido capaz de excluir estas pessoas do convívio social, mas não tem sido capaz de gerir com as ferramentas da lei o processo de reintegração social, considerando que ao final da pena em vez de uma vida legal o que ocorre é o retorno do indivíduo ao mundo do crime.

Para Zaffaroni (2003), a pena teria funções de (I) retribuição e (II) prevenção – geral e especial – seria uma falácia, servindo em verdade para objetivos ocultos. É uma teoria agnóstica das funções reais da pena. Segundo o autor, o conceito de pena não é um conceito jurídico, mas sim um conceito político, tal qual o é o da guerra. Afastando essa “*legitimidade jurídica*” e aproximando a pena da ideia de ato de poder político, os seus defensores intentam conter o poder punitivo com a potencialização de um Estado Democrático.

Ainda segundo o autor, a pena deve ser instrumento de negação da vingança, lida como limitação ao poder punitivo. Não há negativa do Estado Policial e tampouco no Estado de Direito. Ambos coexistem e são necessários (não se trata de uma teoria abolicionista). Pela Teoria Agnóstica da Pena de Zaffaroni (2003), há a ideia de restringir o primeiro e maximizar o segundo.

Ferrajoli (2002), destaca em sua Teoria do Garantismo Penal, que a pena concebe o fundamento de prevenção à reação informal, desmedida, automática e arbitrária que a falta das penas poderia ensejar. Desse ponto de vista, a pena se apresenta como guardião do direito do infrator em não ser punido senão pelo Estado, ou seja, o ideal de minimização da aflição infligida pela aplicação da pena e a refutação da violência privada como legítima, confere a transmutação da ideia de pena-retaliação para a concepção de pena-garantia, passando esta a ser, inequivocamente, um direito do delinquente de ver-se punido somente pelas regras do jogo.

Neste sentido, para Ferrajoli, impedir o mal da vingança arbitrária e desmedida operada pela vítima, ou pelas forças solidárias a ela, e o excesso punitivo (de violência) do Estado é o escopo deste novo modelo de direito. A pena apresenta-se, por derradeiro, como instrumento político de negação da vingança, como limite ao poder punitivo, como o mal menor em relação às possibilidades vindicativas que se produziriam na sua inexistência. Élio Morselli (2000), 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 delinquente. (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 ainda, 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 cinquenta, 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 (2000) vai dizer que, apesar dos avanços nas pesquisas e debates nacionais e internacionais acerca da observação e do tratamento do delinquente, 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 delinquência, 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.

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.

Para Zaffaroni (2003), a pena de prisão – tal como configurada no contexto nacional – é inadequada, no que tange à análise de meios e fins, à realização do projeto de ressocialização ou reeducação do condenado. O discurso jurídico-penal de prevenção especial positiva, por conseguinte, segundo a proposta do autor citado é falso quanto ao nível abstrato de verdade social.

Ocorre que, a inexistência de um estudo nacional sistematizado impossibilita que se extraiam conclusões mais ou menos seguras sobre o tema. Por ora, só se pode afirmar, ainda de forma meramente conjectural, que o sistema carcerário é ineficaz quanto ao seu objetivo ressocializador manifesto, e, levando em conta as contribuições da chamada criminologia crítica, apresenta uma atuação deformadora e estigmatizante sobre o condenado, Zaffaroni (2003).

Para Zaffaroni (2010), a ideia fundamental de intervenção mínima consiste em restringir o âmbito de atuação do Direito Penal, principalmente pela consideração de seus efeitos gravosos e deletérios ao indivíduo (criminalizado/objeto de punição). Para ele, diante do fenômeno social da marginalização hegemônica, na qual o sistema penal torna ainda mais agudo, é necessário buscar aplicações das soluções punitivas da maneira mais limitada possível.

Diante de tal incongruência, foram 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, estas três tendências serão aprofundadas na próxima seção.

2.1.1 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.

Na mesma linha, 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).

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 uma 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 punitivistas, não considera relevantes os fatores indutores da violência e criminalidade ligados à política socioeconômica.

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 cidades, 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.

Na mesma perspectiva, para Hulsman (HULSMAN; 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 ainda 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; CELIS, 1993, p. 58-59). Importante mencionar 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, dialogal, 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. 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).

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”.

Nessa perspectiva funcional, de implementação concreta do sistema de justiça criminal, Zaffaroni (2003), aponta o minimalismo como a única saída possível. Justo porque, estando todos conscientes de que é absolutamente inviável punir tudo, ou melhor, todos, uma intervenção penal tida por “efetiva” dependerá, por evidente, de um movimento de racionalização. Ao contrário do que se imagina, uma suposta “proteção penal deficiente” é fruto precisamente de uma intervenção máxima, e não mínima.

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 consequências vivenciadas por ocasião de uma infração, a resolução de um conflito ou a reconciliação das partes ligadas a este.”.

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 consequências (SICA, 2007, p. 14).

Mediante o exposto, foi analisado no sub capítulo abaixo, elementos da intervenção penal da perspectiva minimalista, desde a trajetória da implantação da política nacional de alternativas penais, até a construção e sistematização dos postulados que preconiza a adoção de um modelo de gestão e de parâmetros, que apoiem as práticas de acompanhamento nas centrais de alternativas penais de todo o país, fazendo o enfrentamento à cultura do encarceramento.

2.2 Trajetória e postulados da política nacional de alternativas penais

A temática das alternativas penais, já constava como foco de debates internacionais desde a década de cinquenta do século vinte. 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 Cíveis 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 Delinquente, 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 Assembleia 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. (RIO GRANDE DO SUL, 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 (CNPCCP), 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 Centrais de Acompanhamento de Penas e Medidas

Alternativas - CEAPAs.

Sérgio Adorno (2003), em artigo intitulado “Lei e Ordem no segundo governo FHC” Fernando Henrique Cardoso, 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 para egressos. O pesquisador destacou, relativa à inovação com a criação de um sistema federal penitenciário. Assim, a publicação do relatório da pesquisa intitulado “A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas” do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA - 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. (IPEA, 2015a, p. 8).

Nesse sentido, 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 - a Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas. 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.

A Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas – CONAPA, é composta por juízes, promotores e técnicos de diversos estados brasileiros, a instituição desta 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 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, p. 40).

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.

Considerando que, a transição 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 assinado.

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 - INFOPEN, 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 informações de 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 era 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 – IPEA - “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).

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, como psicologia e serviço 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.

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. (GOMES, 2008, p. 7).

A sedimentação da importância da política, desenvolvida pelo Ministério da Justiça, foi ainda destacada pela Resolução nº 06, de 25 de novembro de 2009 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), e da Resolução 101, de 15 de dezembro de 2009, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)³, 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.

Desde 2013, a partir do governo da Presidente Dilma Rousseff, o Ministério da

³ Conselho Nacional de Justiça – CNJ – é uma instituição pública que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual.

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 das pessoas em cumprimento de alternativas penais.

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.

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 Zaffaroni (2004), 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. 314-315).

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 1 – Postulados da Política de Alternativas Penais



Fonte: “Adaptado de” (DEPEN, 2016, 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 a conduta 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 destacar 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 penal 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.

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 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, 2017, p. 35).

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 as pessoas em cumprimento 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 nos paradigmas voltados ao encarceramento. Uma vez que, para alcançar um resultado que de fato impacte sobre a cultura do encarceramento, as iniciativas em alternativas penais não podem ser assumidas a partir de esforços individuais ou por instituições isoladas, o que acaba conduzindo à personificação e descrédito dos projetos e dificultando 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 (BRASIL, 2016a, p. 34).

Assim, 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 as pessoas em cumprimento de alternativas penais).

2.2.1 Ações integradas: a interdisciplinaridade e a intersetorialidade nas alternativas penais

A interdisciplinaridade não é uma discussão nova na construção do conhecimento, segundo Gomes (1994), é a partir do século XIX, com o avanço da ciência como expressão máxima da racionalidade humana, que há também um processo crescente de disciplinarização e conseqüentemente um grande recuo desta proposta interdisciplinar.

Atualmente, a capacidade das disciplinas isoladas e dos saberes compartimentalizados estão sendo questionados, a respeito de sua capacidade de fornecerem respostas aos problemas contemporâneos relacionados a questões econômicas, sociais, culturais, setoriais, tecnológicas, organizacionais e éticas.

Segundo Vilela (2003), o paradigma racionalista da modernidade, já apresenta sinais de esgotamento, o que constatamos através do avanço da ciência proporcionado pelo próprio modelo. É necessário romper fronteiras e instaurar novas alternativas, que sejam

capazes de proporcionar múltiplos olhares e respostas satisfatórias. Aponta ainda, para a complexidade do mundo e da cultura, nas quais exigem cada vez mais análises mais integradas.

É nesse contexto que se coloca a interdisciplinaridade, que ao invés de se apresentar como alternativa a substituição de um jeito de produzir e transmitir conhecimento, se propõe a ampliar a nossa visão de mundo, de nós mesmos e da realidade. Deste modo, “A interdisciplinaridade se caracteriza pela intensidade das trocas entre os especialistas e pelo grau de integração real das disciplinas no interior de um mesmo projeto de pesquisa” (VILELA, 2003, p. 527).

Deste modo, percebemos que o projeto interdisciplinar envolve questionamentos sobre o sentido e a pertinência das colaborações entre as disciplinas, visando um conhecimento do humano que envolve um esforço de aproximar, comparar, relacionar e integrar os conhecimentos. Assim, a interdisciplinaridade seria uma filosofia de trabalho na hora de enfrentar os problemas e questões na nossa sociedade, a superação da dicotomia entre teoria e prática através do diálogo, uma interrelação e interação das disciplinas para atingir um objetivo em comum. (VILELA, 2003).

Para Minayo (1991), o positivismo se tornou hegemônico enquanto paradigma do saber no mundo moderno e as disciplinas começaram a se afirmar de forma isolada. Em decorrência disso, surgiu uma excessiva especialização que resultou numa fragmentação do saber. Assim, a interdisciplinaridade só ressurgiu como ciência no campo do saber no século XX, já no fim da década de 1950, quando se coloca em discussão a necessidade de uma proposta epistemológica de caráter interdisciplinar.

A disciplina, é uma categoria organizadora dentro do conhecimento científico que institui a divisão e especialização do trabalho, respondendo às diversidades das áreas das ciências. Deste modo, percebemos que há uma valorização cada vez maior da especialização, uma vez que surgem novas disciplinas e novas subdivisões nos campos disciplinares e o aumento do pensamento fragmentado, fruto do racionalismo da era moderna. (MENOSSI, 2005).

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 das pessoas em cumprimento de alternativas penais sob ‘pena’ de responsabilização legal, aqueles que venha a infringir os termos acordados até mesmo com a privação da liberdade.

É relevante destacar que, 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 penas e medidas alternativas, além da equipe composta por profissionais de diversas disciplinas, há ainda o relacionamento com uma rede de setores e instituições capazes de receber as demandas das pessoas em cumprimento de alternativa penal. Diante disso, o estudo da intersectorialidade surge para compreender os desafios dessa articulação.

A intersectorialidade, 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; PAIM, 2000, p. 64).

Teixeira e Paim (2000) destacam que, a atuação intersectorial 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 intersectorial” (TEIXEIRA; PAIM, 2000, p. 65).

A partir dessas categorias, o presente estudo analisou as práticas de acompanhamento das centrais de penas e medidas alternativas penais do Tocantins, seguindo os referenciais preconizados pela política nacional de alternativas penais. Assim, o próximo capítulo apresenta a estrutura organizacional das supracitadas centrais, destacando: i) a criação, legislação, normas correlatas e a composição multidisciplinar da central; ii) a consolidação das ações de implantação ocorridas em 2017; e, iii) a descrição do macro processo de gestão das centrais, para verificar a conformidade dos processos de

acompanhamento aos referenciais da política nacional.

3 AS CENTRAIS DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS – CEPEMAs

Neste capítulo foi apresentado a estrutura organizacional das Centrais de Penas e Medidas Alternativas (CEPEMA) do Tocantins, destacando a criação e a composição multidisciplinar da central; a consolidação das ações da central ocorridas em 2017, e, a descrição do macro processo de gestão da central, para fins de compreensão da conformidade dos processos de acompanhamento aos referenciais da política nacional de alternativas penais.

3.1 O contexto organizacional das centrais de penas e medidas alternativas

Dados da Secretaria de Estado de Cidadania e Justiça – SECIJU, demonstram que a população do Sistema Prisional do Estado em cumprimento de pena em unidades penais e regime semiaberto, foi expandida em cerca de 30% nos últimos 4 anos, tendo, hodiernamente, uma população de 3.484 pessoas nos estabelecimentos, e um saldo negativo de 1.152 vagas, além de 438 pessoas monitoradas eletronicamente. População fracionada em 31 unidades e 3 centrais de monitoração eletrônica.

Durante este mesmo período mencionado, o Sistema Penal Estadual veio se operacionalizando sobre uma lógica da segurança de contenção, fato é que se produziu rotinas, intervenções e procedimentos cada vez mais repressivos e violentos, que atingem diretamente a população prisional e seus familiares, bem como os servidores penitenciários, pessoas de organizações da sociedade civil, advogados e profissionais do sistema de justiça.

É evidente que a população prisional não para de reincidir e também aumentar, o que nos leva a perceber que a prisão não reintegra, não ressocializa e não pune com base na legalidade, pois há uma vala entre a legislação e a realidade vivenciada, o que impossibilita um ciclo de execução penal com políticas efetivas, à medida em que se desconsidera as políticas penais como um campo próprio de conhecimento, que possui interface com a segurança pública, com a justiça criminal, e com as políticas públicas.

Não obstante, o excedente da população prisional não é um fenômeno apenas encontrado no estado do Tocantins. 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.

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.

Em 1995 o Brasil instituiu a Lei n. 9.099, Lei dos Juizados Especiais Criminais, que versa sobre os Juizados Cíveis e Criminais e, em 1998, aprova a Lei 9.714, Lei das Penas Alternativas. Pesquisa do Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquent - ILANUD, realizada em 2005 (Ilanud, 2006), dispõe que os mecanismos penais não foram modificados com as penas substitutivas, pois não se deixaram alterar de acordo com uma nova concepção de direito alternativo à prisão (BRASIL, 2016d, p. 268).

A Lei 9.099 prevê, como novidade no ordenamento penal brasileiro, a possibilidade da transação penal, a partir do consentimento das partes, o que significa a possibilidade de aplicação imediata de uma medida restritiva de direito independente de uma condenação penal, respeitados os requisitos determinados na própria lei, - observa-se dentre outros, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do agente, e quando os motivos e as circunstâncias do crime indicarem a aplicação da medida (BRASIL, 2016d, p. 269).

Outra novidade advinda com a Lei 9.099, foi o instituto da suspensão condicional do processo pelo prazo de dois a quatro anos, quando a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano e desde que o acusado não tenha sido condenado por outro crime, além dos demais requisitos previstos no artigo 77 do Código Penal. A lei estabelece ainda, as condições para um período de prova e a revogação pelos motivos expressos na lei. A punibilidade será extinta se não houver revogação durante o prazo da suspensão (BRASIL, 2016d, p. 269).

A Lei 9.714/98, por sua vez, vem sedimentar as penas restritivas de direito, ampliando o leque de medidas até então previstas no ordenamento jurídico brasileiro. Deste modo, as penas restritivas de direito previstas nos artigos 43 a 48 do Código Penal Brasileiro, são penas autônomas e substitutivas e deverão ser aplicadas após a determinação da pena privativa de liberdade e se atendidos os requisitos determinados em lei (BRASIL, 2016d, p. 270). Conforme o Artigo 43 do Código Penal, as penas restritivas de direito são:

- I- Prestação pecuniária;
- II- Perda de bens e valores;
- III- (vetado),
- IV- Prestação de serviço à comunidade ou à entidades públicas;
- V- Interdição temporária de direitos;
- VI- Limitação de fim de semana

- A Pena Pecuniária (PEC): consiste no pagamento em dinheiro à vítima, a seus dependentes ou a entidades públicas ou privadas com destinação social, de importância fixada pelo juiz.
- A pena de Perdas de Bens e Valores: consiste em retirar do infrator o benefício que lucrou com o crime, privando-o da vantagem, diminuindo seu patrimônio e desestimulando a reiteração da prática delituosa.
- A Prestação de Serviços à Comunidade (PSC): consiste em horas a serem executadas em serviços prestados à sociedade nas Instituições credenciadas junto as Centrais.
- A pena de Interdição Temporária de Direitos: segundo o art. 47 do Código Penal são: I – proibição do exercício de cargo, função ou atividade pública, bem como de mandato eletivo; II – proibição do exercício de profissão, atividade ou ofício que dependam de habilitação especial, de licença ou autorização do poder público; III – suspensão de autorização ou de habilitação para dirigir veículo; IV – proibição de frequentar determinados lugares; V – proibição de inscrever-se em concurso, avaliação ou exames públicos.

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 segundo 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 as pessoas em cumprimento de alternativas penais.

Em 2014, 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 SECIJU elaborou um projeto para “Implantação da Central de Penas e Medidas Alternativas de Palmas e Região Metropolitana”. Através deste convênio, foi possível aparelhar a Central com mobiliário, equipamento de informática, equipamento multimídia, imprimir material gráfico de divulgação da política, assim como também, contratar e capacitar equipe técnica para atuar na

Central de Penas e Medidas Alternativas de Palmas.

A implantação desta Central, foi formalizada por meio do Convenio 123/2014 entre a Secretaria de Cidadania e Justiça e o Ministério da Justiça, e, ainda, da assinatura e publicação do Termo de Cooperação Técnica nº 01/2017 de 06 de março do ano de 2017, entre SECIJU e o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. O objetivo da parceria da SECIJU com o Tribunal de Justiça, além da disponibilização do espaço físico nos fóruns para funcionamento das Centrais, era o de promover a colaboração mútua com o fim de implantar não apenas uma Central de Penas e Medidas Alternativas, mas a política de alternativas penais no Estado do Tocantins.

Desta forma, esta iniciativa possibilitou ao público atendido, 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, assim como a implantação de outros aparelhos em outras localidades do Estado.

Mediante o exposto, no Estado do Tocantins, a implantação de Centrais de Penas e Medidas Alternativas, é realizada através de parceria entre poder Executivo e poder Judiciário, formalizada por meio de Acordo de Cooperação Técnica com a finalidade de desenvolver ações conjuntas entre os partícipes, visando à cooperação para a efetiva implementação, acompanhamento e avaliação da política de alternativas penais.

Como fruto desta cooperação, que funciona desde 2017, o Estado do Tocantins, possui cinco Centrais de Penas e Medidas Alternativas implantadas: a CEPEMA de Palmas, CEPEMA de Araguaína e a CEPEMA de Gurupi, implantadas no ano de 2017, e, ainda, a CEPEMA de Porto Nacional e CEPEMA de Paraíso, implantadas no ano de 2019. Cabe mencionar ainda que, quatro destas Centrais funcionam dentro de espaços cedidos nos Fóruns de sua localidade, em exceção a CEPEMA de Palmas que fora instalada em outubro do ano 2018 em prédio locado pela SECIJU.

Ademais, no Acordo de Cooperação vigente Nº 4/2019 - PRESIDÊNCIA/DIGER/DIADM/DCC, dentre outras coisas, dispõe sobre a responsabilidade dos partícipes para conjugação de esforços para alcance do objetivo proposto, implementar e implantar a política estadual de alternativas penais no Estado.

Como umas destas responsabilidades, podemos mencionar que a manutenção destas Centrais com equipes técnicas capacitadas, é uma das responsabilidades específicas da SECIJU, assim como, é uma responsabilidade específica do poder judiciário, a gestão

processual e o encaminhamento das pessoas com as modalidades de alternativas penais acordadas, para as Centrais de Penas e Medidas Alternativas.

Desta forma, no que diz respeito a implantação de novas Centrais de Penas e Medidas Alternativas em outros Municípios, poderá ser provocada tanto pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins – TJTO, quanto pela Secretaria de Estado da Cidadania e Justiça - SECIJU, mediante ofício, através de assinatura do Termo de Inclusão, o qual deverá ser anexado ao Acordo de Cooperação Técnica vigente Nº 4/2019 - PRESIDÊNCIA/DIGER/DIADM/DCC.

Em relação ao espaço físico, as Centrais implantadas (exceto a CEPEMA de Palmas) estão localizadas em espaços cedidos pelo poder Judiciário dentro dos Fóruns, todas dotadas de estruturas específicas com recursos proporcionais ao número de profissionais envolvidos e do público em atendimento, possuindo a seguinte estrutura de trabalho:

- Salas de atendimento individuais para a equipe multidisciplinar;
- Espaço para execução dos grupos e para reuniões de equipe;
- Sala para acompanhamento processual;
- Mesas, cadeiras, bebedouro, retroprojetor, notebooks, tela de projeção, caixa amplificadora, microfones, computadores e impressoras, para instalação da equipe e execução dos grupos e projetos;
- Material de escritório;
- Carros e outros recursos de transporte para articulação junto ao Sistema de Justiça criminal e visitas aos equipamentos públicos e entidades do terceiro setor, visando capacitar e/ou realizar acompanhamento.

Referente as equipes técnicas responsáveis por acompanhar as pessoas encaminhadas às Centrais, as mesmas são selecionadas e disponibilizadas do quadro de servidores(as) da Secretaria de Cidadania e Justiça, para atuarem nas Centrais de Penas e Medidas Alternativas, podendo o quadro de servidores contar tanto com profissionais contratados quanto com servidores efetivos do quadro de SECIJU, sua composição conta com no mínimo um profissional habilitado nas seguintes áreas: Bacharel em Direito; Assistente Social; Psicólogo(a); Assistente Administrativo. A composição da equipe técnica, poderá contar ainda com profissional da pedagogia.

Na estrutura organizacional da SECIJU, as Centrais de Penas e Medidas Alternativas, estão ligadas a Superintendência de Administração dos Sistemas Penitenciário e Prisional, através da Gerência de Política de Alternativas Penais. A Portaria SECIJU/TO Nº

743, DE 13 DE OUTUBRO DE 2020, dispõe sobre a estrutura organizacional das Centrais, nela encontramos a organização administrativa das equipes técnicas das Centrais, as quais dispõe de: Coordenação; Apoio Administrativo; Equipe Multidisciplinar e Apoio Jurídico, dotados de profissionais habilitados com formação acadêmica específicas, de acordo com as competências descritas em cada uma destas unidades orgânicas.

Outro marco importante para a política estadual que deve ser mencionado, se trata da criação do Grupo Interinstitucional de Trabalho, instituído pela SECIJU através da PORTARIA SECIJU/TO N° 916, DE 03 DE DEZEMBRO DE 2020. Este grupo de trabalho, foi criado com o objetivo de promover a política estadual de alternativas penais, e, conta na sua composição com representantes da Secretaria de Cidadania e Justiça, Tribunal de Justiça do Estado; Ministério Público Estadual e Defensoria Pública Estadual.

Sobre o público atendido nas Centrais, no Tocantins o poder Judiciário encaminha para acompanhamento as modalidades de alternativas penais descritas na Cooperação com o poder executivo e no início desta seção, sendo as mesmas: transação penal, suspensão condicional do processo, suspensão condicional da pena privativa de liberdade e penas restritivas de direito.

No que refere ao acompanhamento sistemático, os serviços disponibilizados objetivam sempre a garantia dos direitos, tanto no acompanhamento da pena/medida alternativa determinada pelo juiz, quanto na viabilização do acesso aos serviços oferecidos na rede socioassistencial e na identificação das respectivas vulnerabilidades sociais.

No atendimento das pessoas em cumprimento de alternativas penais nas Centrais, são realizados o acompanhamento das condições impostas pelo juiz na audiência, o acompanhamento da rede de proteção socioassistencial, nos casos em que apresente demandas, e, o acompanhamento da rede de instituições que recebem as pessoas para cumprimento da prestação de serviço a comunidade. Algumas Centrais disponibilizam ainda, de projetos desenvolvidos com a rede parceira para qualificação profissional, realização de grupos reflexivos e palestras motivacionais.

No que diz respeito aos termos de cooperação técnica firmados entre as Centrais e as Instituições parceiras, para o encaminhamento de pessoas em cumprimento de prestação de serviço à comunidade, foram firmados 377 termos com Instituições públicas e privadas no ano de 2020, entre escolas, postos de saúde, secretarias do poder executivo municipal, universidades, faculdades, Organizações Não Governamentais - ONGs, Associações, Corpo de bombeiro, Política Militar, dentre outros, com a finalidade de viabilizar o acompanhamento dos cumpridores e a promoção da reinserção social.

Diante de tal conjuntura, além das condições concretas para a execução dessas penas, entendemos a necessidade de considerar-se a readequação das respostas aos conflitos e violências, por parte do Estado, principalmente a partir de ações de descriminalização de condutas reguladas no campo do direito. Para além disso, o estabelecimento e manutenção de um local adequado ao acompanhamento de alternativas ao aprisionamento, representa uma possibilidade diferenciada de intervenção junto as pessoas em cumprimento destas penas, voltada ao desenvolvimento humano e à não reincidência criminal.

As CEPEMAs, passam 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 dados consolidados dos relatórios de atendimento das Centrais de Penas e Medidas alternativas do Tocantins e do público em atendimento, referente ao ano de 2020.

3.1.1 Consolidação de dados

Os relatórios estatísticos, consolidados pela Gerência de Política de Alternativas Penais, referente ao ano de 2020, entre os meses de janeiro a dezembro, traz que foram acompanhadas aproximadamente 2.974 (dois mil e novecentos e setenta e quatro) pessoas, nas seguintes modalidades de alternativas penais: restritivas de direitos, transação penal, suspensão condicional do processo e suspensão condicional da pena, conforme demonstra o quadro a seguir.

Quadro 4 - Quantidade de pessoas em atendimento por modalidade penal

CEPEMA DE PALMAS	
Restritiva de direito	337
Transação penal	09
Sursis penal	48
Sursis processual	340
TOTAL DE PESSOAS	734
CEPEMA DE PARAÍSO	
Restritiva de direito	269
Transação penal	-
Sursis penal	-

Sursis processual	-
TOTAL DE PESSOAS	269
CEPEMA DE PORTO NACIONAL	
Restritiva de direito	140
Transação penal	42
Sursis penal	03
Sursis processual	131
TOTAL DE PESSOAS	316
CEPEMA DE ARAGUAÍNA	
Restritiva de direito	696
Transação penal	320
Sursis penal	09
Sursis processual	351
TOTAL DE PESSOAS	1.376
CEPEMA DE GURUPI	
Restritiva de direito	239
Transação penal	35
Sursis penal	05
Sursis processual	-
TOTAL	279

Fonte: Tocantins (2020, p. 03) formulação própria.

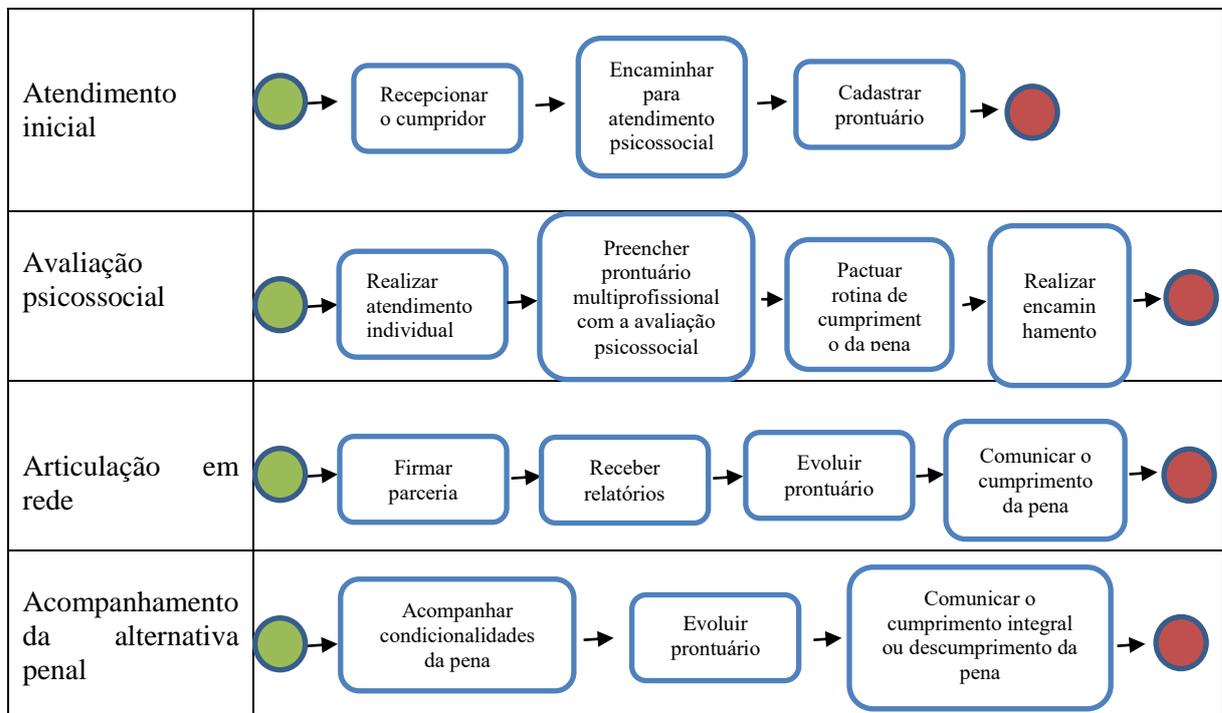
Desta forma, importante destacar que o acompanhamento do público mencionado se deu desde o acolhimento, aos atendimentos agendados ou não, encaminhamentos para a rede de proteção social, para a rede de cumprimento de alternativa pena, dentre outros, conforme a determinação judicial e, ainda, de acordo com a demanda apresentada.

A seção seguinte, apresentará o macroprocesso dos serviços desenvolvidos nas Centrais De Penas e Medidas Alternativas do Estado do Tocantins, desde a recepção, acompanhamento, até o término do cumprimento da pena.

3.1.2 Descrição do processo macro de acompanhamento

Da recepção do cumpridor de alternativa penal, ao acompanhamento da pena e/ou medida e o término de seu cumprimento, esta pesquisadora observou que as CEPEMAs desenvolvem seus serviços conforme ilustrado no macroprocesso a seguir descrito.

Quadro 5 – Macro processo de acompanhamento



Fonte: Tocantins (2020, p. 16) formulação própria.

I. **Atendimento inicial:** As pessoas em cumprimento de alternativas penais, após a decisão do juiz em audiência específica, são encaminhadas para as CEPEMAs. Caso não haja o comparecimento do cumpridor no prazo estabelecido, a CEPEMA comunica ao respectivo juiz a ausência para providências cabíveis. Ao comparecer no dia e horário especificado pelo judiciário, a pessoa em cumprimento de alternativa penal é recepcionada na CEPEMA. O apoio administrativo recebe a pessoa, verifica a demanda e a encaminha para a equipe multidisciplinar, para realizar seu cadastro e o primeiro atendimento. Em seguida, é realizado o cadastro da pessoa, orientado sobre as condicionalidades a serem cumpridas contidas na decisão judicial e o processo de acompanhamento até a finalização do cumprimento da pena e/ou medida.

II. **Avaliação psicossocial:** No primeiro atendimento individual, após o cadastro do prontuário multiprofissional, é realizada a avaliação psicossocial por psicólogo e

assistente social, os quais preenchem campos específicos no qual constará toda a evolução do cumprimento da pena (além de informações pessoais referentes às características sócio-demográficas, histórico de saúde, vulnerabilidades sociais). Também são estabelecidos os dias e horários de comparecimento, além das atividades em grupo reflexivo (nas centrais que possuem esse serviço) 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 da pessoa.

III. Articulação em rede: As CEPEMAs contam com uma rede de apoio, composta por instituições públicas e privadas, construída desde o início da sua implantação. 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 das pessoas em cumprimento de pena. Estas instituições, recebem as pessoas em cumprimento da pena de prestação de serviço a comunidade – PSC -, atividades são desenvolvidas junto a estas pessoas e relatórios mensais de frequência enviados à CEPEMA. Os profissionais da psicologia e do serviço social, bem como os(as) respectivos(as) estagiários(as) evoluem o prontuário de cada cumpridor. Assim como ocorre no processo de acompanhamento, as comunicações acerca do cumprimento são inseridas mensalmente, no sistema do poder judiciário.

IV. Acompanhamento da alternativa penal: No primeiro atendimento, é realizado o primeiro comparecimento mensal, umas das condicionalidades impostas na decisão judicial, a partir daí é iniciado o processo de acompanhamento da pena. Caso a pena seja a de prestação de serviço a comunidade, o acampamento da mesma se dá a partir da entrega da sua frequência com as horas contabilizadas em atividades direcionadas pela instituição, pode ocorrer a determinação da participação junto aos grupos reflexivos coordenados pelo corpo técnico da CEPEMA, e, ainda o pagamento da pena pecuniária - PEC, a qual é computada através da entrega do comprovante de depósito. 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 e das 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 subtítulo, os parâmetros para análise da conformidade com o

preconizado pela Política Nacional de Alternativas Penais, foram confrontados com o detalhamento das atividades que ocorrem no cotidiano da CEPEMA, em desdobramento do macroprocesso apresentado. Para tanto, o acesso desta pesquisadora a instrumentais e documentos atinentes aos serviços desenvolvidos pelas CEPEMAs, serviram de aporte para compreensão dos serviços desenvolvidos pela central junto as pessoas em cumprimento de alternativas penais.

3.2 Descrição dos procedimentos e análise de conformidade

O presente capítulo apresenta a 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: Postulado 1) Intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa; postulado 2) Dignidade, liberdade e protagonismo das pessoas em alternativas penais; postulado 3) Ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade.

Como citado no capítulo 2, 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, sete processos se destacam, a saber: 1) Acolhimento; 2) Articulação; 3) Encaminhamento; 4) Inclusão; 5) Acompanhamento; 6) Ajustamento, e; 7) finalização. Para fins de organização deste trabalho, esta autora os dividiu em três grandes processos: 1) Acolhimento; 2) Articulação, e; 3) Acompanhamento; e em três procedimentos que apoiam 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.

Quadro 6 - Descrição dos procedimentos

Trâmites	Descrição
1. Acolhimento	1.1. Atendimento e Elaboração da medida 1.2. Grupo de Iniciação 1.3. Apresentação à Instituição 1.4. Retorno de rotina
2. Articulação	2.1. Pesquisa preliminar 2.2. Visita de articulação 2.3. Capacitação inicial 2.4. Visitas de rotinas e discussão de casos 2.5. Capacitação de rotina 2.6. Inclusão da pessoa 2.7. Rotina de atendimento
3. Encaminhamento	3.1. Apresentação à Instituição 3.2. Inclusão da pessoa 3.3. Rotina de cumprimento ou atendimento 3.4. Retorno à Central
4. Inclusão	Rede parceira: Serviços essenciais: - Saúde; - CRAS/CREAS; - Habitação/Moradia provisória; - Benefícios eventuais; - Assistência jurídica; - Educação; - Trabalho e renda; - AA, NA ou outros tratamentos para usuários de álcool e drogas; - Outros serviços.
5. Acompanhamento	5.1. Atendimento individual 5.2. Participação em grupo 5.3. Visita domiciliar 5.4. Estudos de caso 5.5. Ajustamento 5.6. Rotina de cumprimento

6.Ajustamento	<ul style="list-style-type: none"> - Atendimento individual por técnico da Central; - Discussão de caso em grupo, buscando resolver problemas e reajustar/repactuar cumprimento da medida.
7.Finalização	Informe de cumprimento integral da pena.

Fonte: “Adaptado de” (DEPEN, 2016, p. 52).

Para compreensão dos parâmetros, cada processo foi descrito e analisado a conformidade com às atividades desenvolvidas pelas Centrais de Penas e Medidas Alternativas do Tocantins. Foi verificado ainda, os fatores positivos e dificuldades encontradas, junto às ações de acompanhamento das pessoas em cumprimento de alternativas penal nas centrais, por meio do confronto das informações coletadas com os referenciais da Política Nacional de Alternativas Penais e os aportes do arcabouço teórico.

Desta forma, o Manual de Gestão para Alternativas Penais propõe a adoção de um modelo de gestão para acompanhamento de alternativas penais (BRASIL, 2016d, p. 30), destacando 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 modalidades abrangidas pela política de alternativas penais.

Desta forma, após apresentar detalhadamente os processos e os procedimentos preconizados pelo manual de gestão para alternativas penais, ou seja, as boas práticas recomendadas pela política nacional, no Quadro 5 desta seção, na seção a seguir, nos quadros elaborados, foi realizado a descrição dos macroprocessos, primeiramente com a demonstração do que está disposto no manual, e, posteriormente, seguiu a análise de conformidade na qual foi descrito como os processos ocorrem no cotidiano e na prática das Centrais de Penas e Medidas Alternativas do Estado do Tocantins.

3.2.1 Acolhimento

O processo de Acolhimento nas Centrais de Penas e Medidas Alternativas, é iniciado com a emissão da pena/medida pelo poder judiciário, na qual constam as regras que delimitam todo o cumprimento da alternativa penal durante o acompanhamento da pessoa com alternativa. 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 imposta, local e moradia, demandas por inclusão em programas ou tratamentos específicos.

Há a recomendação no Manual, de um instrumental para registrar as informações de identificação pessoal, configuração familiar, histórico de saúde, caracterização sócio-demográfica, vulnerabilidades sociais relatadas e a informação de eventuais condições ou dificuldades para o cumprimento da medida, trata-se do Formulário de primeiro atendimento.

O referencial recomenda ainda às centrais, a adoção de um Termo de Compromisso com a medida a ser consignado pela pessoa com alternativa penal, no qual, voluntariamente, ele se dispõe a cumpri-la em acordo ao que foi estabelecido em juízo. Caso haja, algum encaminhamento expresso na decisão judicial para alguma instituição (como CAPS, etc), a pessoa em cumprimento de alternativa penal deve ser encaminhada à instituição nominada. Caso não haja encaminhamento para instituição específica, a equipe técnica elabora a medida junto com a pessoa e informa nos autos o comparecimento à central.

Em se tratando de PSC – Prestação de Serviço a Comunidade, é indicado que o juiz determine a medida com o tempo de cumprimento, deixando a Cargo da Central especificar detalhes relativos aos tipos de serviço prestado, instituição da rede e horário de cumprimento. Considera-se que a Central, é a instituição apropriada com competência para constituir aspectos da alternativa penal, uma vez que demanda de atendimento qualificado por parte da equipe técnica. A partir daí inicia-se o processo de Acompanhamento (BRASIL, 2016d, p. 285). Segue quadro de análise de conformidade do macroprocesso de acolhimento e de seus procedimentos:

Quadro 7 – Análise de conformidade do processo de Acolhimento do procedimento de primeiro atendimento psicossocial (continua)

PROCESSO DE ACOLHIMENTO
PROCEDIMENTO: PRIMEIRO ATENDIMENTO PSICOSSOCIAL
PARÂMETRO ANALISADO O atendimento é realizado por profissionais de psicologia, serviço social ou outras áreas separadamente, com preenchimento de formulários específicos (modelos em anexo no Manual) para inclusão da pessoa, com garantia de sigilo das informações.
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA Após o encaminhamento pelo judiciário, a pessoa com alternativa comparece à CEPEMA com a decisão judicial que traz as recomendações de comparecimento. Geralmente a frequência determinada pelo juiz é mensal, chamada de comparecimento mensal. Ao chegar

à CEPEMA é realizado o cadastro em uma planilha específica que irá compor o prontuário. O acolhimento é feito individualmente. Os técnicos que compõe a equipe psicossocial (psicólogo/assistente social) fazem o primeiro atendimento. Estagiários(as) de psicologia e serviço social também podem fazer o primeiro atendimento, quando já experientes no processo, após atendimentos sob a supervisão de profissionais da área. É preenchido instrumental com as informações pessoais, dados sócio-demográficos, histórico de saúde, vulnerabilidades sociais e eventuais dificuldades para o cumprimento da medida, são fichas que contemplam todas essas informações as quais fazem parte de um prontuário, foram confeccionadas a partir dos modelos no Manual, mas não são exatamente iguais. À época da observação não havia sido instituído o termo de compromisso, no entanto, a pessoa com alternativa penal sai do primeiro atendimento com o próximo atendimento agendado e com os encaminhamentos realizados, tanto para a rede de proteção social (no caso de demandas serem identificadas) quanto para a rede de cumprimento de pena, algumas Centrais encaminham ainda para participação de palestras e grupos reflexivos, como é o caso das Centrais de Araguaína e de Porto Nacional, as demais até o tempo desta pesquisa não disponibilizavam deste serviço.

ANÁLISE DE CONFORMIDADE

O processo ocorre parcialmente em conformidade com o preconizado no manual. As únicas diferenciações que se destacam se referem a não assinatura de um termo de compromisso da medida e o encaminhamento para grupos reflexivos, que ainda não ocorre em todas as Centrais.

FATORES POSITIVOS:	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> • O primeiro atendimento 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: a pessoa em cumprimento de pena que é moradora de rua e não tem residência fixa ou foi abandonado pela família, situação na qual dificulta sua eventual localização para eventuais contatos e para o cumprimento da pena/medida.

Fonte: Dados da autora.

Quadro 8 – Análise de conformidade do processo de Acolhimento do procedimento de encaminhamento para a rede

PROCESSO DE ACOLHIMENTO	
PROCEDIMENTO: ENCAMINHAMENTOS PARA A REDE	
PARÂMETRO ANALISADO	
<p>A pessoa deve ser encaminhada para serviços da rede, de forma não obrigatória, a partir das vulnerabilidades apresentadas e sentidas nos atendimentos para garantia de direitos. Há também o encaminhamento para a rede de cumprimento da alternativa penal, no caso do cumprimento da prestação de serviço a comunidade.</p>	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
<p>Ao preencher o instrumental, considerando as vulnerabilidades sociais identificadas, as equipes 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) e para o cumprimento da prestação de serviço a comunidade, neste caso, a Central juntamente com a pessoa, após uma entrevista realizada pelo(a) assistente social e psicólogo, constituem local a ser cumprido, horários, dias da semana, etc, a pessoa é encaminhada através de um ofício de encaminhamento. A presença da pessoa em cumprimento de alternativa penal à rede, é comprovada por relatório de comparecimento e pelo formulário de frequência mensal, que é enviado pela entidade parceira à CEPEMA para validar o cumprimento da medida. Nos casos de demandas espontâneas para a rede de acesso a direitos, é utilizado instrumental de encaminhamento de referência e contra referência.</p>	
ANÁLISE DE 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 de proteção social permite a pessoa com alternativa, 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 Instituições parceira para acompanhamento da prestação de serviço a comunidade. • Contra referência dos encaminhamentos realizados para a rede de proteção social.

Fonte: Dados da autora.

Diante do exposto, após o acolhimento e a partir das demandas sentidas, caso seja

realizado qualquer encaminhamento, a equipe deverá acompanhar o andamento: se a pessoa acessou ou não o serviço; quais os motivos o fizeram ou recusou-se a fazê-lo, bem como inquirir sobre a forma como foi recebida. É importante que este primeiro acolhimento, seja um espaço de escuta e não só de orientação, uma vez que a pessoa, quanto à capacidade de ser ouvido pela equipe poderá determinar a construção de vínculo positivo, tanto para o acompanhamento da medida pela equipe, quanto a implicação com o cumprimento da determinação judicial.

Dessa forma, após verificado como os procedimentos do macroprocesso se realizam na prática nas CEPEMAs do Tocantins, em detrimento do que está disposto no Manual de Gestão para as Alternativas Penais, constatou-se que o macroprocesso acolhimento ocorre em conformidade com o Manual, uma vez que dignidade, liberdade e protagonismo, são princípios que foram observados no processo de acolhimento da pessoa com alternativa junto à central. Destaca-se aqui, o olhar sistêmico do corpo técnico responsável pelo atendimento psicossocial e eventuais encaminhamentos, em correspondência às vulnerabilidades encontradas e as demandas imediatas.

3.2.2 Articulação

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 as pessoas com alternativa. 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. 56-57).

Após a formalização da parceria, deve ser realizada uma capacitação individualizada com a instituição parceira para troca de experiências e a abordagem da 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 podem surgir 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) para casos específicos.

Quadro 9 - Análise de conformidade do processo de Articulação do procedimento de pesquisa preliminar

PROCESSO DE ARTICULAÇÃO	
PROCEDIMENTO: PESQUISA PRELIMINAR	
PARÂMETRO ANALISADO	
Levantamento da rede de proteção social e rede de cumprimento de alternativas penais, considerando órgãos de políticas públicas, instituições públicas e privadas, entidades filantrópicas.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
O Coordenador(a) da Central é quem faz esse levantamento e o contato com as instituições públicas e privadas, da rede para cumprimento de alternativas penais. Quanto as demandas de vulnerabilidades sociais identificadas, é a equipe psicossocial que faz o levantamento, identificação e acionamento da rede de proteção social.	
ANÁLISE DE CONFORMIDADE	
O processo ocorre parcialmente em conformidade com o preconizado no manual. As únicas diferenciações que se destacam se referem a concentração do levantamento da rede parceira para cumprimento de alternativas penais na responsabilidade do coordenador(a), embora o restante da equipe participe ele é o principal responsável. O Manual descreve procedimentos em que todos os técnicos da equipe realizam essa articulação.	
FATORES POSITIVOS:	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> • O Coordenador(a) consegue organizar e formalizar as parcerias, realizar os contatos, pesquisar novas instituições para cadastro, fazer as visitas, se dedicar e qualificar a rede. A equipe multiprofissional é envolvida nesse procedimento, mas não fica com a responsabilidade de articulação dessa rede, o que faz com que tenham tempo e condições de se dedicar aos atendimentos, a rede de proteção social e outras demandas específicas de sua 	<ul style="list-style-type: none"> • O grande fluxo de atividades de toda equipe, não permite a quantidade de tempo necessária para realizar levantamento e os contatos pertinentes, para ampliar a rede de instituições que recebem pessoas para cumprimento de pena.

especialidade.	
----------------	--

Fonte: Dados da autora.

Quadro 10 - Análise de conformidade do processo de Articulação do procedimento de visita institucional

PROCESSO DE ARTICULAÇÃO	
PROCEDIMENTO: VISITA INSTITUCIONAL	
PARÂMETRO ANALISADO	
Deve haver visita mensais, ou pelo menos trimestrais, para articulação de novas parcerias de realizar novos cadastros, bem como, visitas de rotina as instituições já cadastradas para potencializar os vínculos e o fortalecimento das relações institucionais	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
Eventualmente o coordenador(a) da Central visita as instituições. Para conhecer melhor as instituições e fortalecer as parcerias já existentes, são realizadas reuniões periódicas na Central (ou na própria instituição) com instituições que já são parceiras e com instituições que demonstrem interesse na temática e potencial para a efetivação de parceria (acontece de instituições interessadas procurarem o coordenador(a) nas Centrais em busca da parceria).	
ANÁLISE DE CONFORMIDADE	
O processo ocorre parcialmente em conformidade com o Manual, uma vez que as visitas são esporádicas e não mensais.	
FATORES POSITIVOS:	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> • Todas as Centrais dispõem de veículos institucionais, de uso exclusivo, para realizar as visitas; • Embora as visitas da Centrais nas Instituições não ocorram frequentemente, os contatos são mantidos por e-mail, contato telefônico e outras mídias. 	<ul style="list-style-type: none"> • As visitas institucionais não conseguem ser realizadas recorrentemente, com certa periodicidade, considerando os recursos humanos disponíveis para tal tarefa.

Fonte: Dados da autora.

Quadro 11 - Análise de conformidade do processo de Articulação do procedimento de capacitação da rede

PROCESSO DE ARTICULAÇÃO	
PROCEDIMENTO: CAPACITAÇÃO DA REDE	
PARÂMETRO ANALISADO	
<p>Deve haver capacitação individualizada ou em grupo, com as instituições parceiras visando a troca de experiências e a capacitação em alternativas penais, rede de inclusão, sistema de justiça, dentre outros aspectos fundamentais e temáticas relevantes para a consolidação da parceria.</p>	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
<p>As parcerias são formalizadas individualmente com cada instituição, nesse processo além dos tramites administrativos referentes a formalização da parceria, é realizada uma reunião onde a equipe é apresentada as instituições, assim como são apresentados os serviços, as demandas e o público que será encaminhado a mesma para acompanhamento. Em relação as atividades de capacitação em grupo, são realizados os Encontro de Rede. São realizadas ainda, quando há demandas, visitas ao sistema de justiça para alinhar procedimentos. A rede de inclusão pouco é visitada sendo o contato realizado principalmente por telefone e-mail.</p>	
ANÁLISE DE CONFORMIDADE	
<p>O processo ocorre parcialmente em conformidade com o preconizado no manual, uma vez que não há uma organização sistêmica para capacitar todos os parceiros.</p>	
FATORES POSITIVOS:	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> • Foi instituído em todas as Centrais o Encontro de Rede, o qual permite a aproximação, dialogo, estreitamento dos vínculos institucionais bem como, a formalização de novas parcerias. O Encontro é realizado a cada três ou seis meses, e aborda temáticas variadas relacionadas as alternativas penais e o processo de acompanhamentos das pessoas em cumprimento de alternativas penais; • A atividades permitem formalizar parcerias novas e qualificar o 	<ul style="list-style-type: none"> • Envolver todas as instituições nas atividades de capacitação em grupo; • Realizar com certa constância as atividades de capacitação em grupo para todos os parceiros (rede de proteção social, sistema de justiça e instituições parceiras).

acompanhamento realizado em campo entre as instituições e as pessoas em cumprimento de pena.	
--	--

Fonte: Dados da autora.

Quadro 12 - Análise de conformidade do processo de Articulação do procedimento de Estudo de Caso

PROCESSO DE ARTICULAÇÃO	
PROCEDIMENTO: ESTUDO DE CASO	
PARÂMETRO ANALISADO	
É necessário que se realize estudos de casos na Central com periodicidade semanal ou quinzenal, garantindo um olhar interdisciplinar, buscando definir estratégias de acompanhamento, abordagens e encaminhamentos adequados. As equipes poderão convidar parceiros da rede.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
Em alguns casos, as Centrais podem convidam as Instituições parceiras da rede proteção social e da rede para cumprimento de pena, para estudos de caso na sede da Central, para discutir casos que demandem atendimento/encaminhamento/saberes e orientações específicas.	
ANÁLISE DE CONFORMIDADE	
O processo ocorre parcialmente em conformidade com o preconizado no manual.	
FATORES POSITIVOS:	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> • O envolvimento das instituições na resolução de demandas que comprometam o cumprimento de pena surte maior efetividade no saneamento da demanda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não há uma periodicidade estabelecida para ocorrer os estudos de casos.

Fonte: Dados da autora.

Assim, 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. Cada ator envolvido apresenta seu ponto de vista e escuta de forma ativa, permitindo que os diversos pontos de vista expostos na reunião sejam ouvidos e considerados. Desta forma, 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 da pessoa com alternativa, face suas demandas e vulnerabilidades reais.

Desta forma, como descrito nos quadros, os procedimentos do macro processo articulação na prática das CEPEMAs do Tocantins, ocorre parcialmente em conformidade com o Manual, tendo em vista que o quantitativo de técnicos que compõe estas equipes não é o suficiente para realizar todos os procedimentos de articulação, tanto da rede de proteção social quanto da rede de instituições para encaminhamento de cumprimento de pena. As atividades cotidianas e os atendimentos diários dificultam vários dos procedimentos, o que explica porque embora com meios de locomoção viáveis, as equipes não conseguem realizar tais atividades.

3.2.3 Acompanhamento

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. O cumprimento da medida junto a uma instituição, dá -se após o encaminhamento para cumprimento, o qual 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.

No caso de medidas/pena, que tenham seu cumprimento por meio do comparecimento periódico à central, com quantidade de meses que a pessoa com alternativa deva estar se apresentando (seguindo determinação do juiz), este deverá comparecer para o atendimento nos primeiros quinze dias úteis do mês. Na identificação de demanda individual, durante o atendimento de comparecimento mensal, 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 para o cumprimento da medida), o(a) técnico(a) avalia, faz os ajustes necessários para facilitar o cumprimento e evolui o instrumental de acompanhamento do prontuário multiprofissional. Caso a demanda individual, esteja relacionada à eventual situação de vulnerabilidade social, o técnico, a partir da voluntariedade, aciona a rede de proteção social e realiza o encaminhamento para inclusão.

O corpo técnico da central, deve permanecer acompanhando a pessoa com alternativa para saber se foi realizado atendimento na instituição e como foi a acolhida, as

informações são registradas em instrumental próprio. 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 procedimento de gerenciamento de incidentes com ajustamento.

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

Quadro 13 – Análise de conformidade do processo de Acompanhamento do procedimento de atendimento individual

PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO	
PROCEDIMENTO: ATENDIMENTO INDIVIDUAL	
PARÂMETRO ANALISADO	
O atendimento é realizado por profissionais de psicologia, serviço social ou outras áreas, separadamente, com preenchimento de formulário do prontuário para acompanhamento, com garantia de sigilo das informações para instituições externas.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
No acompanhamento da pena de prestação de serviço à comunidade, a pessoa em cumprimento da pena, é avaliada por um assistente social e um(a) psicólogo(a), os quais farão uma entrevista social e psicológica para traçar um perfil que permitirá o encaminhamento adequado para o cumprimento da medida de acordo com as habilidades e o contexto social apresentados. A partir daí, a equipe fará o acompanhamento da medida junto as instituições da rede parceira de para cumprimento de pena e junto a pessoa com alternativa, que deverá comparecer mensalmente para o acompanhamento periódico. Há ainda, o acompanhamento em grupo realizado pela equipe através de palestras, rodas de conversas, dentre outras abordagens. A equipe da Central é responsável também, quando ocorrerem, pelo acompanhamento dos encaminhamentos para inclusão social junto as instituições da rede de proteção social.	
ANÁLISE DE CONFORMIDADE	
O processo ocorre em conformidade com o preconizado no Manual.	
FATORES POSITIVOS:	DIFICULDADES ENCONTRADAS

<ul style="list-style-type: none"> • Há efetividade no acompanhamento dos encaminhamentos realizados nos atendimentos individuais das equipes técnicas, respeitando a singularidade das pessoas, a autonomia e as demandas apresentadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de recursos para apoio a pessoa com alternativa penal de demandas imediatas como vale transporte; vale alimentação para realização do cumprimento da prestação de serviço a comunidade. • Nem todas as Centrais possuem o serviço de grupos reflexivos, palestras e rodas de conversa para encaminhamento das pessoas; • Há dificuldade em realizar e receber a contra referência dos encaminhamentos realizados para rede de proteção social.
---	---

Fonte: Dados da autora.

Quadro 14 – Análise de conformidade do processo de Acompanhamento do procedimento de Participação em grupo

PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO	
PROCEDIMENTO: PARTICIPAÇÃO EM GRUPO	
<p>PARÂMETRO ANALISADO</p> <p>O acompanhamento em grupo é realizado pela equipe da Central com dinâmicas, palestras, rodas de conversas, dentre outras abordagens possíveis. Devem ser realizados além dos grupos reflexivos, grupo de inicialização da pena e grupos de finalização.</p>	
<p>OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA</p> <p>O Manual preconiza que, as pessoas com alternativas em atendimento nas Centrais, devem ser encaminhadas aos grupos de inicialização após o acolhimento. Preconiza ainda o encaminhamento para os grupos reflexivos de acordo com as demandas apresentadas no atendimento, e, por fim, encaminhamento para os grupos de finalização. Nas Centrais do Tocantins estes grupos ainda não foram implantados, acontecendo apenas, ocasionalmente, palestras em grupos.</p>	
<p>ANÁLISE DE CONFORMIDADE</p> <p>O processo não ocorre em conformidade com o preconizado no manual.</p>	
FATORES POSITIVOS:	DIFICULDADES ENCONTRADAS

<ul style="list-style-type: none"> • Embora não de forma sistêmica ou em grupos, as orientações iniciais e finais do processo de cumprimento de pena é realizado individualmente nos atendimentos individuais do processo de acolhimento. Em relação aos grupos reflexivos, algumas palestras com temáticas pontuais são realizadas esporadicamente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiência de técnicos para realizar e acompanhar todos os grupos, assim como, fazer a evolução nos prontuários dos grupos realizados.
---	---

Fonte: Dados da autora.

Quadro 15 – Análise de conformidade do processo de Acompanhamento do procedimento de Estudo de Caso

PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO	
PROCEDIMENTO: ESTUDO DE CASO	
PARÂMETRO ANALISADO	
Deve haver reuniões periódicas (semanais ou quinzenais) entre a equipe da Central, garantindo um olhar interdisciplinar.	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
Quinzenalmente ou semanalmente é realizada uma reunião com toda a equipe das Centrais, para discutir sobre incidentes (situação de descumprimento de pena, mudança de horários, mudança de instituição, cumprimento irregular) que por ventura ocorram no processo de acompanhamento das penas das pessoas com alternativa	
ANÁLISE DE CONFORMIDADE	
O processo ocorre em conformidade com o preconizado no manual.	
FATORES POSITIVOS:	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> • É considerado a perspectiva interdisciplinar, e valorizada a escuta de cada membro da equipe em torno dos estudos de caso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ajustar a agenda de todos os técnicos para reuni-los.

Fonte: Dados da autora.

Quadro 16 – Análise de conformidade do processo de Acompanhamento do procedimento de Rotina de Cumprimento

PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO	
PROCEDIMENTO: ROTINA DE CUMPRIMENTO	
PARÂMETRO ANALISADO	
<p>Deve haver o acolhimento da pessoa em cumprimento para avaliação do cumprimento da pena/medida alternativa e realização de encaminhamentos que se fizerem necessários;</p> <p>Deve haver ainda, a entrega da frequência de Prestação de Serviço à Comunidade – PSC e do comprovante de PEC.</p> <p>A pessoa em cumprimento de comparecimento periódico mensal deverá observar as datas definidas para comparecer a Central.</p>	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
<p>A entrega da frequência de Prestação de Serviço à Comunidade – PSC e do recibo de PEC, deverá ser realizado pessoalmente pela pessoa em cumprimento da pena, entre os dias 1º e 5 de cada mês na Central. A pessoa em cumprimento de comparecimento mensal periódico, deverá observar as datas definidas para comparecer a Central, quais sejam do dia 1º dia ao dia 15 de todo mês, de posse de documento oficial com foto.</p> <p>Havendo algum incidente no processo de cumprimento da pena, o técnico da Central entra em contato com a pessoa e solicita que a mesma compareça para fins de resolução e/ou encaminhamento da demanda.</p> <p>Há o monitoramento do cumprimento da pena através de planilhas, que são alimentadas com informações nos relatórios atividade da frequência mensal, através dos contatos telefônicos realizados para as instituições ou ainda visitas.</p>	
ANÁLISE DE CONFORMIDADE	
O processo ocorre em conformidade com o preconizado no manual.	
FATORES POSITIVOS:	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> • Com os procedimentos adotados de monitoramento do cumprimento da pena, a equipe consegue prevenir situação de descumprimento e acompanhar o fiel cumprimento da pena realizando as intervenções necessárias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Quantidade insuficiente de técnicos para melhor gerenciar a ocorrência de incidentes que possam atrapalhar o cumprimento da medida.

Fonte: Dados da autora.

Quadro 17 – Análise de conformidade do processo de Acompanhamento do procedimento de Ajustamento

PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO	
PROCEDIMENTO: AJUSTAMENTO	
PARÂMETRO ANALISADO	
<p>O ajustamento ocorre por situação de descumprimento, quando o cumpridor interrompe o cumprimento da pena/medida alternativa, não retornando os contatos telefônicos/notificações feitas, impedindo desta forma as intervenções da equipe técnica.</p> <p>O ajustamento pode ocorrer ainda, a pedido da instituição, a pedido das pessoas em cumprimento de pena e pela própria percepção da equipe técnica. Nesse caso, os ajustes se referem a horários de cumprimento, mudanças de instituição, ou outra condição de cumprimento que não modifique as regras estabelecidas pelo judiciário.</p>	
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA	
<p>A equipe técnica das Centrais, recebem relatório de atividades mensal e realizam periodicamente contato telefônico junto as instituições que recebem pessoas para cumprimento de pena, as instituições também entram em contato para informar qualquer tipo de incidente, assim como também, as pessoas podem espontaneamente procurar a Central para relatar alguma demanda que esteja atrapalhando o cumprimento de sua medida. Na ocorrência de algo que interfira no cumprimento da medida, o técnico adota providencias para ajustar as condições de cumprimento sem interferir nas regras estabelecidas na decisão judicial. Caso seja necessário modificar a pena ou medida estabelecida pelo juiz, a equipe técnica encaminha a pessoa para a Defensoria Pública para que seja formulado o pedido ao judiciário.</p> <p>Não há assinatura do termo de ajustamento de cumprimento recomendado no Manual, a informação é lançada no prontuário e no processo da pessoa.</p>	
ANÁLISE DE CONFORMIDADE	
O processo ocorre parcialmente em conformidade com o preconizado no manual considerando que não há assinatura do Termo de Ajustamento.	
FATORES POSITIVOS:	DIFICULDADES ENCONTRADAS
<ul style="list-style-type: none"> • Garantia de singularidade do sujeito, adequando os eventuais ajustes a cada realidade encontrada; • Com esses procedimentos de acompanhamento a equipe técnica 	<ul style="list-style-type: none"> • A quantidade de profissionais nessas Centrais, podem comprometer o gerenciamento dos incidentes e a agilidade na resolutividade do ocorrido, bem como, a continuidade do comparecimento para o

consegue manter as informações das pessoas com alternativa e das instituições atualizadas, facilitando a comunicação.	cumprimento das medidas.
---	--------------------------

Fonte: Dados da autora.

Quadro 18 – Análise de conformidade do processo de Acompanhamento do procedimento de Informes ao Juiz (continua)

PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO
PROCEDIMENTO: INFORMES AO JUIZ
PARÂMETRO ANALISADO O descumprimento só pode ser informado ao juiz quando esgotadas todas as intervenções da equipe técnica. Deverá ser informado via ofício, além da situação de descumprimento, o cumprimento integral da medida.
OBSERVAÇÃO DO PROCESSO NA PRÁTICA O descumprimento pode acarretar no agravamento punitivo: prosseguimento do processo no caso de transação penal ou suspensão condicional do processo, ou, conversão em prisão nos casos de condenação ou suspensão condicional do processo, por conta disso, a equipe faz as intervenções necessárias: <ul style="list-style-type: none"> a) Contato telefônico com a instituição parceira: essa intervenção é necessária para que se reúnam elementos sobre os motivos que levaram o cumpridor ao descumprimento e implicar a instituição na intervenção relacionada ao caso; b) Equipe entra em contato com o cumpridor por telefone em pelo menos dois horários distintos em dias diferentes da semana; c) Caso as tentativas de contato telefônico não tenham sucesso, é feita intimação da pessoa com oficial de justiça. A intimação deve ser encaminhada com aviso de recebimento e deve informar prazo para apresentação na CEPEMA de no máximo 07(sete) dias; d) Caso o aviso de recebimento informe que o cumpridor não reside naquele endereço ou que o endereço é inexistente essa informação do descumprimento deve ser realizada no processo da pessoa. Na situação de cumprimento integral da pena, o juiz deverá ser informado, para que sejam iniciados os procedimentos de finalização da pena.
ANÁLISE DE 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 Central na manutenção da atualização dos contatos das pessoas em cumprimento de pena, para evitar que na situação de descumprimento essas pessoas não consigam ser encontradas pela equipe técnica da Central. 	<ul style="list-style-type: none"> • A quantidade de profissionais nessas Centrais, não é suficiente para fazer os contatos telefônicos e as buscas necessárias, o que acaba sobrecarregando a equipe na execução de outras atividades de suporte.

Fonte: Dados da autora.

Analisando os quadros acima, no que diz respeito ao macro processo de acompanhamento, constatou-se que quatro dos seis procedimentos descritos estão em conformidade com o que é preconizado no Manual, demonstrando que embora com várias dificuldades a serem superadas, este macroprocesso tem conseguido efetivar a maior parte de suas atividades em conformidade com as diretrizes da política nacional de alternativas penais.

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 da pessoas em cumprimento de pena/medida alternativas (realizadas pelo corpo técnico das Centrais de Penas e Medidas Alternativas conforme disposto nesta seção), as quais, 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, tornando os procedimentos de acompanhamento adotados pelas Centrais de Penas e Medidas Alternativas, cada vez mais próximos das diretrizes nacionais da política.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, constatamos que os procedimentos de acompanhamento das pessoas em de alternativas penais, adotadas nas Centrais de Penas e Medidas Alternativas Penais do Tocantins, não ocorrem, na sua grande maioria, em conformidade aos referenciais preconizados pela Política Nacional de Alternativas Penais, restou validada parcialmente em sua totalidade. Dos treze parâmetros selecionados para pesquisa, cinco demonstraram correspondência, um não correspondeu e sete corresponderam parcialmente, aos parâmetros inerentes aos processos de gestão referenciados pela política nacional de alternativas penais.

A carência de efetivo, assim como, a sobrecarga de tarefas e serviços junto ao corpo técnico, foram constatadas em diversos processos como fatores que dificultam a plena conformidade. Também pode-se mencionar, a carência de uma maior estrutura de salas, de recursos materiais e financeiros de algumas Centrais para atendimento de demandas imediatas, como dificultadores da execução dos serviços. Destacaram-se como fatores positivos: a colaboração interdisciplinar dos membros da equipe; a busca pela atualização das informações (demandas e resolutividade) e a articulação com setores da própria SECIJU.

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 das pessoas em cumprimento de alternativas penais, 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 apoiam na perspectiva de um minimalismo penal que se aproxima ao Garantismo trazido por Ferrajoli (2002), 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 o autor, 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, 2002, p. 332); bem como seu limite máximo deve buscar o mínimo mal-estar necessário aos agentes delituosos: 103 “[...] 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 e palestras, executados em duas das cinco Centrais, buscaram promover a reflexão junto as pessoas em alternativas penais 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 consequências, 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 prevalecente 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, p. 12-13).

Entretanto, há que se destacar o fato de que o corpo técnico das CEPEMAs, em sua maioria, não participa dos 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; PAIM, 2002, p. 66).

Quanto à gestão da informação, conforme exposto na pesquisa, foi desenvolvido pelas equipes formulários que compõem um prontuário multiprofissional para cadastro das informações, entretanto, apesar de manter os documentos devidamente arquivados, a evolução dos prontuários não conta, até o momento desta pesquisa, com um sistema informatizado, o que dificulta o eventual processamento e análise de dados junto as pessoas em alternativas

penais.

Por fim, para o prosseguimento de novos estudos ou mesmo a concepção de boas práticas, recomenda-se que seja definido um modelo de Manual, que contemple a realidade do Estado do Tocantins, reunindo processos e procedimentos padronizados para todas as centrais de penas e medidas alternativas do Tocantins, e, ainda, práticas e promoção de mudanças necessárias à melhoria dos processos de gestão, em conformidade com os parâmetros preconizados pela Política Nacional de Alternativas Penais.

Assim, 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 através da inclusão social das pessoas em cumprimento de penas e medidas alternativas no Estado do Tocantins.

REFERÊNCIAS

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: 10 mai., 2021.

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/15205/13830>. Acesso em: 30 abr., 2021.

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: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-penal/movimento-da-lei-e-ordem-sua-relacao-com-a-lei-dos-crimes-hediondos/> . Acesso em: 30 abr., 2021.

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

BRASIL. 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.

BRASIL. 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.

BRASIL. 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.

BRASIL. 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.

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

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

BRASIL. 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.

BRASIL. 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/politicas2/alternativas-penais-1/arquivos/manual-de-gestao-para-alternativas-penais-penasrestritivas-de-direitos.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2021.

BRASIL. 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], 2017. Disponível em:
<http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/dirpp/cgap/modelodegestao/diretrizesparaapoliticadealternativaspenais1.pdf> . Acesso em: 24 maio 2021.

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

BRASIL. 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://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/31/docs/produto_final_documento_base_03mar09.pdf. Acesso em: 26 mai., 2021.

BRASIL. **Política de Alternativas Penais: a concepção de uma política de segurança pública e de justiça**. Brasília: [s.n.],2011. Disponível em: <
[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 mai., 2021.](http://portal.mj.gov.br/susp/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID={D87AE732B2B940398377677F2774409B}&ServiceInstUID={4AB01622-7C49-420B-9F76-15A4137F1CCD}>. Acesso em: 25 mai., 2021.</p>
</div>
<div data-bbox=)

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão: Teoria do Garantismo Penal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

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 abri., 2021.

GOMES, R.; DESLANDES, S. F. Interdisciplinaridade na saúde pública: Um campo em construção. **Rev. Latino-am. enfermagem**, Ribeirão Preto, v.2, n. 2, p. 103-114, julho 1994. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rlae/v2n2/v2n2a08. Acesso em: 31 de maio de 2021.

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

ILANUD. Instituto Latino Americano das Nações Unidas. **Levantamento Nacional Sobre Execução de Penas Alternativas**. 2006. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/dirpp/cgap/pesquisas/penasalternativasilanudcompleto.pdf>. Acesso em: 06 mai., 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas**. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: [s.n], 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24862:. Acesso em: 23, mai., de 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Reincidência Criminal no Brasil**. Rio de Janeiro: [s.n], 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=25590. Acesso em: 23 mai., de 2021.

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

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: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp008973.pdf> . Acesso em 10 abri., 2021.

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 mai., 2021.

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

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Tribunal de justiça. **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: <https://silo.tips/download/alternativa-pessupoe-um-outro-modelo-diferenciado-do-encarceramento-e-da-impuni>. Acesso em: 20 mai., 2021.

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

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/ssrevista/pdf/2009/2009_2/79%20Interdisciplinaridade_revisado_ator_17_12_09.pdf . Acesso em: 18 abri., 2021.

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://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6348> . Acesso em: 08 mai., 2021.

TOCANTINS (Estado). **Relatório de Gestão da Secretaria de Cidadania e Justiça**. Palmas:[s.n], 2019. Disponível em: <https://www.to.gov.br/cidadaniaejustica/relatorio-de-gestao/6yx5n2cicccc> . Acesso em: 17 jun., 2021.

TOCANTINS (Estado). Portaria **SECIJU/TO** nº 743, de 13 de outubro de 2020. Tocantins:[s.n], 2020. Disponível em: <https://www.to.gov.br/cidadaniaejustica/gerencia-de-politica-de-alternativas-penais/1ozz20j5xi7r>. Acesso em: 17 jun., 2021.

TOCANTINS (Estado). Portaria **SECIJU/TO** nº 916, de 03 de dezembro de 2020. Tocantins:[s.n], 2020. Disponível em: <https://www.to.gov.br/cidadaniaejustica/gerencia-de-politica-de-alternativas-penais/1ozz20j5xi7r>. Acesso em: 17 jun., 2021.

TOCANTINS (Estado). **Acordo de Cooperação** Nº 4/2019 - PRESIDÊNCIA/DIGER/DIADM/DCC. Tocantins:[s.n], 2020. Disponível em: <https://www.to.gov.br/cidadaniaejustica/gerencia-de-politica-de-alternativas-penais/1ozz20j5xi7r>. Acesso em: 17 jun., 2021.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução a Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo,

ed. Atlas, 1987.

Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4233509/mod_resource/content/0/Trivinos-Introducao-Pesquisa-em_Ciencias-Sociais.pdf. Acesso em: 24 mai., 2021.

VILELA, E.M.; MENDES, I.J.M. Interdisciplinaridade e Saúde: Um estudo bibliográfico. **Rev. Latino-am Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 11, n. 4, p. 525-31, jul.-ago, 2003.

Disponível em: file:///C:/Users/Cliente/Downloads/1797-2709- 1-PB.pdf. Acesso em: 31 de maio de 2021.

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

ZAFFARONI, Eugênio Raul; BATISTA, Nilo. **Direito Penal Brasileiro: teoria geral do direito penal**, volume I. Rio de Janeiro, Revan, 2003.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro: parte geral**. 8 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.