

A CRIAÇÃO DA DIRETORIA DE CIDADANIA E ALTERNATIVAS PENAIS E O NOVO HORIZONTE DE ATUAÇÃO DA SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIS

THE CREATION OF THE CITIZENSHIP AND ALTERNATIVES TO IMPRISONMENT BOARD AND THE NEW HORIZON OF ACTIVITY OF NATIONAL SECRETARIAT FOR CRIMINAL POLICIES

MAYESSE PARIZI¹

JULIANA TONCHE²

RESUMO

A nova estrutura institucional da Senappen passa a responder pelo planejamento e coordenação da Política Nacional de Serviços Penais, com foco em ações como medidas alternativas ao cárcere, enfrentamento ao superencarceramento, ações de cidadania e acesso a direitos, de fomento à reintegração social, de aprimoramento e modernização da execução penal, além da racionalização e individualização da pena. Nesse contexto, nasce a Dicap. Os tópicos do relatório contemplam as três principais políticas da diretoria, as Políticas Nacionais de Alternativas Penais, de Monitoração Eletrônica e de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional. A atuação da DICAP está fundamentada em princípios para intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa; para a dignidade, a liberdade e o protagonismo das pessoas; para a ação integrada entre entes federativos, o sistema de justiça e a comunidade, sob os pilares da racionalidade e da proporcionalidade penal, em prol da responsabilização penal eficiente e da consolidação da excepcionalidade da pena privativa de liberdade.

Palavras-chave: Superencarceramento. Alternativas Penais. Responsabilização Penal. Reintegração Social.

ABSTRACT

The new SENAPPEN institutional structure is now responsible for planning and coordinating the National Criminal Services Policy, focusing on alternative measures to prison, combating over-incarceration, citizenship actions and access to rights, promoting social reintegration, improving and modernizing criminal execution, in addition to the rationalization and individualization of punishment. In this context, the DICAP was born. The report topics cover the three main policies with which the board operates: the National Policies on Alternatives to Imprisonment, Electronic Monitoring and Care for Persons Egress from the Prison System. DICAP's work has been based on principles for minimal criminal intervention and restorative measures; for dignity, freedom and protagonism of people; for integrated action between federative entities, the criminal justice system and the community, under the pillars of rationality and criminal proportionality, in favor of the efficient criminal accountability.

Keywords: Mass Incarceration. Alternatives To Imprisonment. Criminal Response. Resocialization.

1 Diretora de Cidadania e Alternativas Penais da Secretaria Nacional de Políticas Penais. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **E-MAIL:** mayesse.parizi@mj.gov.br.

2 Coordenadora de Projetos e Políticas Judiciárias do Departamento de Monitoramento do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ).
E-MAIL: juliana.tonche@cnj.jus.br.

INTRODUÇÃO

O Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023, transformou o antigo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), órgão executivo da Política Penitenciária, na Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), focada no planejamento e na coordenação da Política Nacional de Serviços Penais.

Mais do que uma alteração formal, a mudança implicou no redimensionamento de serviços e ações que abrangem todo o ciclo de criminalização terciária, contemplando desde a porta de entrada à porta de saída do sistema penal, de modo a incidir na adoção da pena privativa de liberdade como medida excepcional e última possibilidade de punição, tal qual previsto pela norma constitucional.

A progressiva ampliação da perspectiva do poder público em relação à política penal caminhou *pari passu* com o adensamento das críticas ao uso excessivo da pena privativa de liberdade, bem como com o pouco investimento até então direcionado às políticas alternativas ao cárcere³, que fez com que o Brasil alcançasse números alarmantes de encarceramento e ocupasse lugar de atenção no cenário mundial.

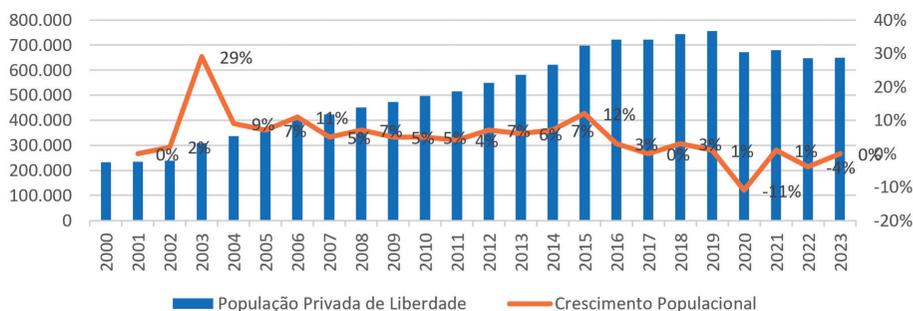
O país, que nos últimos anos tem estado entre as nações com as maiores populações em situação de prisão do mundo, atualmente apresenta 649.592 pessoas privadas de liberdade em celas físicas, além de 190.080 pessoas em regime de prisão domiciliar, com ou sem monitoração eletrônica, segundo os dados disponibilizados pelo Sisdepen (2023). O quadro se agrava com as 209.188 pessoas em prisão provisória, das quais 86,14% estão em celas físicas distribuídas em unidades penitenciárias federais e estaduais. Deste total, 52.835 pessoas em celas físicas no país cumprem penas de até quatro anos.

A análise histórica das últimas duas décadas aponta para o crescimento de 279,1% da população prisional nacional (Gráfico 1), caracterizada por um perfil que não se alterou com o passar dos anos, e que é composto majoritariamente por homens, jovens, negros, com baixíssimo nível educacional, à margem do trabalho formal e das políticas de cidadania. Esse perfil também é exposto a contextos de vulnerabilidade e violência, criminalizado principalmente

³ Uma rápida análise com relação aos instrumentos de repasse de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) às unidades federativas nos últimos anos permite verificar o baixo investimento nestas áreas. Entre os anos de 2016 e 2022, foram repassados aos estados o total de R\$ 2.209.188.474,80. Contudo, destes, apenas R\$ 44.073.679,95 foram destinados para a monitoração eletrônica de pessoas, o que representa um percentual de 1,96% do total de recursos, R\$ 4.398.281,04 para as alternativas penais, o que representa 0,20% do total e nenhum valor destinado à área de atenção à pessoa egressa do sistema prisional. Quando falamos dos repasses voluntários, com o recorte dos convênios formalizados junto aos estados, o contexto é um pouco melhor, mas ainda alarmante se considerarmos a temporalidade e a finitude do instrumento. Tomando por base o período entre 2012 e 2022 temos que o total de repasses aos estados atinge a soma de R\$ 336.137.638,63. Destes, R\$ 70.878.606,97 foram aplicados na monitoração eletrônica, o que representa 17,41% do valor total de recursos, R\$ 43.367.629,43 para as alternativas penais, que significa 11,43% do total e somente R\$ 15.088.134,59 para a política de atenção à pessoa egressa, que representa apenas 4,3% do montante de recursos.

por delitos contra o patrimônio e condutas previstas na Lei de Drogas, o que reforça a importância das discussões acerca da seletividade penal e da criminalização da pobreza.

Gráfico 1 – População privada de liberdade (celas físicas) x crescimento populacional (junho de 2023)

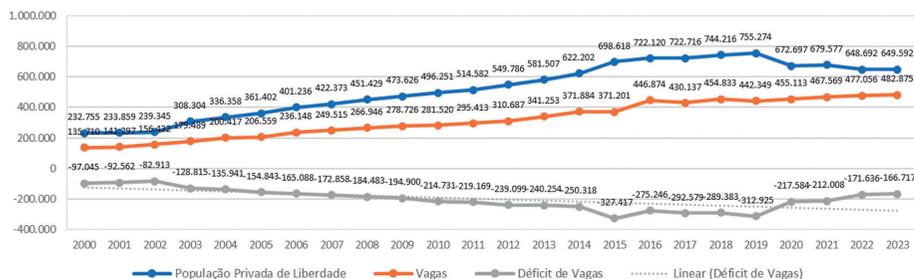


Fonte: Sisdepen (2023).

Tanto os movimentos sociais quanto a produção acadêmica nacional já indicaram os efeitos deletérios do superencarceramento. A aposta desmedida na privação de liberdade pode favorecer cenários de violação de direitos, de composição e fortalecimento das organizações criminosas, de ausência de ações de cidadania, de acesso a direitos e de oferta de políticas públicas como trabalho, educação e outras, além da possibilidade de comprometer processos de responsabilização e de reintegração social.

Os efeitos do superencarceramento e da superpopulação prisional (Gráfico 2) também recaem sobre os profissionais que atuam no cotidiano do sistema prisional. O alto número de pessoas confinadas a partir da pena privativa de liberdade em espaços físicos construídos e aparelhados para recepcionar menos pessoas impõe aos profissionais condições inadequadas e por vezes insalubres de atuação. A sobrecarga de trabalho, aliada ao contexto de precariedade de recursos humanos e materiais, propicia situações de estresse, insegurança e risco, podendo afetar sobremaneira a qualidade da atuação, além de serem possíveis fatores geradores de adoecimento físico e psíquico.

Gráfico 2 – Déficit Total de Vagas do Sistema Penitenciário Nacional (junho de 2023)

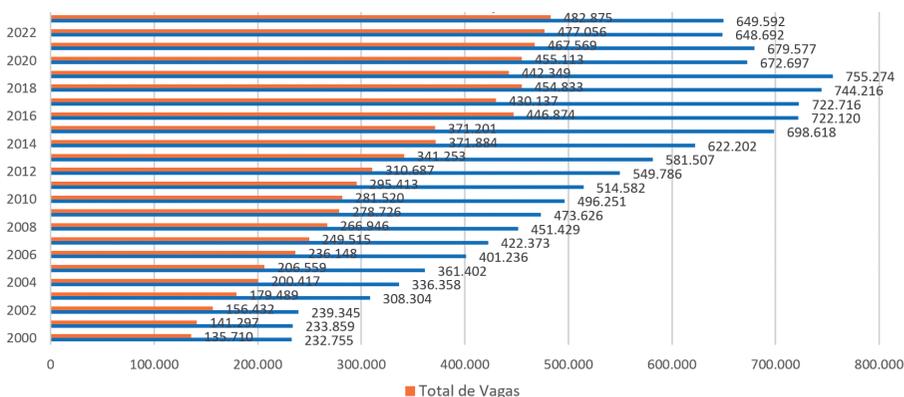


Fonte: Sisdepen (2023).

Considerando a gravidade do contexto e a urgência por soluções, em 4 de outubro de 2023, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu, em decisão unânime, o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro. Dentre as medidas indicadas para o enfrentamento do problema, está a construção de um Plano Nacional estratégico e interinstitucional. A construção coletiva de tal saída passará, sem dúvida, pelo robustecimento de políticas alternativas ao cárcere, de qualificação da soltura e de consolidação das políticas de atenção à pessoa egressa.

A estratégia adotada nos últimos anos, visando a diminuição do déficit carcerário a partir do investimento unilateral em construções de novas unidades prisionais e na ampliação do quantitativo de vagas, mostrou-se ineficaz em suas pretensões, como indica o Gráfico 3. Ao passo que o número de vagas aumentou 355,8% ao longo dos últimos vinte e três anos, a população carcerária, no mesmo período, manteve crescimento exponencial, ampliando ainda mais o déficit de vagas e complexificando o gerenciamento das estruturas que compõem o sistema penitenciário nacional. Não logramos frear o superencarceramento, tampouco avançamos rumo a uma sociedade menos violenta ou ampliamos a sensação de segurança. Assim, torna-se urgente a busca por novas soluções que não incorram nos mesmos resultados.

Gráfico 3 – Total da População Privada de Liberdade x Total de Vagas



Fonte: Sisdepen (2023).

Não se trata de renunciar ao controle da criminalidade ou gerar impunidade aos comportamentos delitivos, mas de promover meios mais eficazes de responsabilização penal, com menos custos sociais e a partir de um viés restaurativo e reparador quando cabível. Trata-se ainda de diminuir a reincidência, rompendo ciclos de violência e criminalização que marcam a trajetória de determinados grupos vulneráveis, reservando a privação da liberdade como ultima ratio. Estas estratégias são fundamentais para a racionalização, a individualização da pena e o reordenamento do sistema penal.

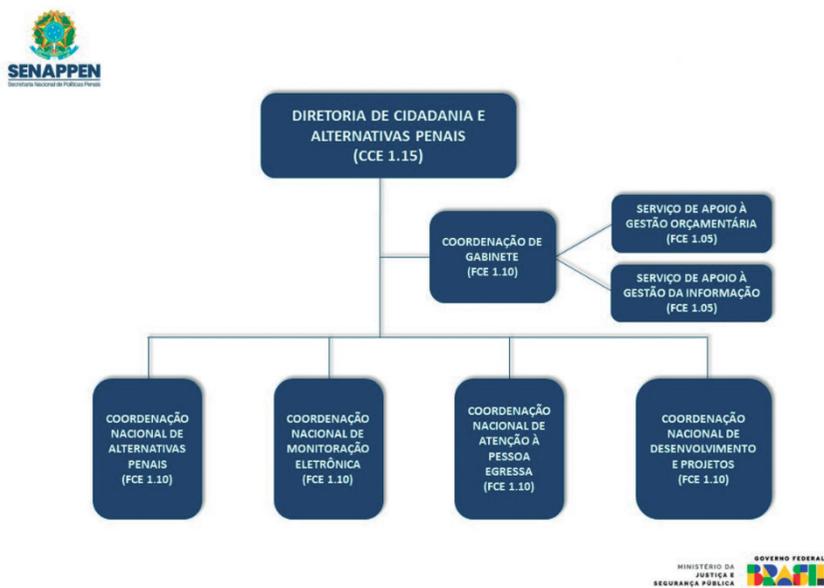
Este relatório, portanto, procura apresentar as principais ações empreendidas pela Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais (Dicap) desde a sua criação, no início do ano de 2023, com o objetivo de enfrentar os efeitos do superencarceramento, promover o foco nas alternativas penais e construir uma cultura de paz e de restauração de conflitos, além do fomento à reintegração social, a possível diminuição da reincidência e a ampliação da segurança em território nacional.

As competências de atuação da Dicap, no âmbito da Senappen, estão previstas no artigo 37 do Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023, que determina à Diretoria o planejamento, a coordenação e o fomento das ações relativas às políticas de alternativas ao cárcere e de reintegração social, além das ações de cidadania, da municipalização, da colaboração técnica e financeira com os entes federativos, a partir de instrumentos de repasse ou doações, e do desenvolvimento de estudos e pesquisas nos temas.

Atualmente, a Diretoria conta com três coordenações nacionais que realizam a gestão das políticas de alternativas penais, de monitoração eletrônica de pessoas e de atenção à pessoa egressa do sistema prisional em todas as unidades federativas do Brasil.

Além das coordenações mencionadas, também fazem parte da Diretoria a coordenação nacional de desenvolvimento e projetos, bem como os serviços de apoio à execução das políticas penais, pelos quais é possível elaborar processos formativos, realizar a gestão orçamentária e de instrumentos de repasses, além de sistematizar dados e informações necessárias para a execução e qualificação do trabalho nas diversas frentes de atuação.

Figura 1 – Organograma da Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais (Dicap)



Fonte: Senappen (2024).

Nos tópicos a seguir, serão apresentadas as principais ações referentes às políticas sob responsabilidade da diretoria, operacionalizadas a partir de quatro dimensões principais que orientaram o trabalho ao longo dos primeiros meses de existência da Dicap, fortalecimento, capilaridade, qualificação e sustentabilidade das políticas penais alternativas ao cárcere e de reintegração social de pessoas egressas do sistema prisional.

1. A POLÍTICA NACIONAL DE ALTERNATIVAS PENAIS

A gestão da Política Nacional de Alternativas Penais é realizada pela Coordenação Nacional de Alternativas Penais (Cnape), da Dicap, e compreende diversas atividades relacionadas às alternativas penais e aos serviços de atendimento à pessoa custodiada, formato consolidado em janeiro de 2023, a partir de um processo de maturação institucional no âmbito do Poder Executivo Federal.

Em análise histórica do campo no Brasil, temos a criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, pela Lei nº 9.099/1995, como um marco importante que impulsionou o uso do instituto no Brasil. A Lei nº 9.714/1998, mais conhecida como Lei das Penas Alternativas, trouxe ainda maior amplitude e inovação ao ordenamento jurídico com relação às medidas substitutivas à privação de liberdade.

Norteados pelos critérios de oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação, foi notável o impacto dos Juizados Especiais Criminais no tratamento ofertado aos crimes de menor potencial ofensivo, mas não suficiente para refrear as tendências mais punitivistas na seara penal que apontavam para o recrudescimento dos níveis de encarceramento, ao reservar a pena de prisão às demais infrações penais.

Nos anos 2000, um marco na Política Nacional de Penas e Medidas Alternativas ocorre a partir da criação da Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (Cenapa), conduzida por uma gerência que integrava a Secretaria Nacional de Justiça. Naquele período, a pauta foi inaugurada no âmbito do Ministério da Justiça.

Em 2002, foi criada a Comissão Nacional de Penas e Medidas Alternativas (Conapa), instituída pela Portaria MJSP nº 153/2002. Essa comissão foi estendida até 2011, com recomposição a cada dois anos. Ela era formada por juízes, promotores, defensores e técnicos dos diversos estados, tendo por objetivo a promoção da política de penas alternativas e o seu fortalecimento nos estados.

A partir do Decreto nº 5.535, de 13 de setembro de 2005, o antigo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) ganha autonomia e é integrado como órgão específico do Ministério da Justiça. Inicialmente, o Depen manteve em sua estrutura a gerência da Cenapa como parte de uma Coordenação-Geral de Reintegração Social. Posteriormente, essa coordenação foi substituída pela Coordenação-Geral de Penas e Medidas Alternativas (Cgpm), implantada no ano de 2007, como parte da Diretoria de Políticas Penitenciárias (Dirpp). Finalmente, a coordenação foi reformatada como Coordenação-Geral de Alternativas Penais (CGAP), a partir da Portaria MJSP nº 432/2016, além de assumir outros arranjos institucionais nos anos subsequentes.

O foco prioritário da implantação da política nacional era apoiar a criação de estruturas para o monitoramento das penas e medidas alternativas nos estados, ação viabilizada pelo Governo Federal, a partir de convênios para a implantação das Centrais de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (Ceapas). Criadas com o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública ou Poder Executivo, as Centrais eram importantes

mecanismos metodológicos para o acompanhamento das penas e medidas alternativas, bem como para a inclusão social do público atendido. Elas foram validadas e legitimadas pela Resolução nº 6, de 25 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (Cnpcp), e pela Resolução nº 101, de 1º de dezembro de 2009, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

1.1 As Centrais Integradas de Alternativas Penais (CIAPs)

Atualmente as alternativas penais buscam contribuir para a redução da população carcerária no Brasil, bem como para a promoção de uma sociedade na qual predomine a resolução de conflitos por meios restaurativos, em prol de uma cultura de paz, da manutenção dos laços familiares e sociais da pessoa em cumprimento de alternativas penais, estabelecendo a prisão como medida excepcional. Desse modo, é fundamental que a aplicação de uma alternativa penal considere, sobretudo, os conflitos ou violências trazidas ao juízo, buscando compreender o contexto social dos sujeitos envolvidos, as demandas por eles apresentadas, as intervenções aptas a fazer romper ciclos de conflitos e violências, bem como a restauração das relações quando haja sentido para as partes.

Considerando o processo gradual e contínuo de ampliação do rol das alternativas penais no país, é possível dizer que se trata da maior política sob o escopo da Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais. Desse modo, cabe ainda explicitar que, conforme a minuta de projeto de lei que institui o Sistema Nacional de Alternativas Penais,

[...] entende-se por alternativas penais as medidas de intervenção em conflitos e violências, diversas da privação de liberdade, orientadas para a restauração das relações e a promoção da cultura de paz, a partir da responsabilização com dignidade, autonomia e liberdade, que, nos termos da legislação penal e processual penal, decorrem da aplicação de: I – medidas cautelares diversas da prisão; II – acordo de não persecução penal; III – transação penal e suspensão condicional do processo; IV – suspensão condicional da pena privativa de liberdade; V – penas restritivas de direitos; VI – conciliação, mediação e técnicas de justiça restaurativa; e VII – medidas protetivas de urgência.

A ampliação do leque de possibilidades de medidas em substituição à privação de liberdade marca um novo período para o campo de aplicação das alternativas penais, as quais existiam desde a década de 1980, período de redemocratização.

Em consonância com o novo contexto de protagonismo das alternativas penais e visando ampliar a capilaridade e a capacidade de sua contribuição mais efetiva para a substituição do uso abusivo da pena privativa de liberdade, passou-se a financiar, a partir de convênios, projetos de implantação de Centrais Integradas de Alternativas Penais. As centrais são estruturas aparelhadas para funcionarem como ferramenta de recebimento de pessoas

para acompanhamento do cumprimento das medidas diversas da prisão, com o auxílio de equipes multidisciplinares (com formação em psicologia, assistência social, direito, dentre outros) capacitadas para a execução de metodologias de atendimento, acompanhamento, articulação de rede e inclusão social. A proposta das centrais, que se efetivam no âmbito do Poder Executivo Estadual, permite o desenvolvimento de ações relacionadas à aplicação de alternativas penais pelo Poder Judiciário, ampliando o escopo de atuação para além das tradicionais penas restritivas de direito, transação penal e suspensão condicional da pena e do processo, para abranger também as medidas protetivas de urgência, práticas de justiça restaurativa, acordos de não persecução penal, atendimento e acompanhamento das pessoas em cumprimento de medidas cautelares diversas da prisão, excepcionando, no último caso, a utilização da monitoração eletrônica, que é tratada a partir de estruturas próprias voltadas especificamente a essa finalidade. Há ainda a possibilidade de implementação de serviços de acompanhamento e grupos de responsabilização voltado a homens autores de violências contra as mulheres.

De forma ideal, as centrais devem estar vinculadas ao Poder Executivo Estadual. Porém, mesmo nos estados em que os programas de acompanhamento às alternativas penais estão vinculados a outras instituições, deve-se adequar suas estruturas para que possam garantir efetividade das metodologias a cada uma das modalidades de alternativas penais. Nesse sentido, a Dicap tem mapeado a capilaridade das centrais por todo país e construído estratégias para a qualificação da sua atuação, a partir de processos formativos permanentes e suporte técnico aos estados.

Os dados atuais disponibilizados sobre o sistema prisional brasileiro evidenciam a necessidade urgente de elaboração de linhas de atuação que não apenas impactem os números relacionados ao superencarceramento, mas que também viabilizem uma resposta mais efetiva aos crimes, centrada na ideia de responsabilização e de reintegração social.

Nesse sentido, os grupos de responsabilização (reflexivos) também integram o arcabouço da Política Nacional de Alternativas Penais, promovendo o cumprimento das decisões e sentenças sob a perspectiva da redução da violência e criminalidade, além da promoção da pacificação social. Em um contexto de reflexões coletivas, as intervenções realizadas nos grupos fortalecem o vínculo e ampliam o percentual de cumprimento integral da medida imposta, favorecendo processos de sensibilização e fornecendo espaço para diálogos e reposicionamentos acerca do delito cometido.

A Plataforma de Acción de la Cuarta Conferência Mundial sobre Mujeres da ONU, 2005, realizada em Beijing em 1995, e o Relatório de Boas Práticas na Legislação de Violência contra as Mulheres, elaborado pela Divisão das

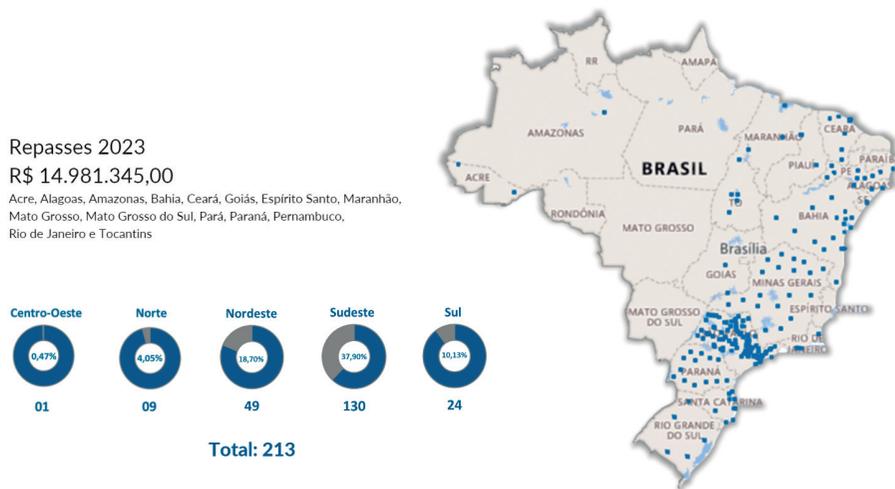
Nações Unidas para o Avanço das Mulheres da Onudc em 2008, estimulam governos, entidades privadas e organizações da sociedade civil a fomentarem programas de responsabilização de homens autores de violências contra as mulheres, o que, em analogia, pode ser estruturado e sistematizado para autores de outros crimes.

No Brasil, a metodologia dos grupos tem sido utilizada como estratégia de responsabilização de homens autores de violência doméstica e familiar contra a mulher. Contudo, sua aplicação não se restringe a esse rol de delitos, mas é prática de destaque no fortalecimento das alternativas penais. Já existem experiências consolidadas dessa natureza no cenário internacional e o Brasil tem avançado nessa linha de atuação, ainda que haja desafios para sua efetiva aplicação.

As experiências exitosas e o acúmulo de conhecimentos sobre a sua aplicabilidade em crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher apontam para a possibilidade de expansão de seu uso para outros crimes, como delitos em que não existe a figura da vítima pessoalizada (crimes contra os direitos coletivos), crimes ambientais (Lei nº 9.605/1998), crime de tráfico de drogas (Lei nº 11.343/2006), em que os grupos podem atuar na dimensão da educação sobre os danos causados, além de infrações penais que possam ser de natureza dupla, como os crimes de trânsito (Lei nº 9.503/1997).

Na Figura 2, é possível verificar a atual distribuição das Centrais Integradas de Alternativas Penais pelo país. Do total de 213 centrais, a maior parte delas está concentrada nas regiões sudeste e nordeste, com significativa diferença entre as duas regiões. Centro-oeste e Norte são as regiões com o menor número de equipamentos. No entanto, existem processos locais conduzidos com o suporte técnico, institucional e orçamentário da Senappen, por meio da Dicap, ampliando, desse modo, a cobertura nacional da política de alternativas penais. Na mesma imagem, também é possível identificar os recursos destinados a quinze unidades federativas (Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro e Tocantins), no exercício do ano 2023, para fortalecimento e ampliação do campo de atuação das centrais.

Figura 2 – As Centrais Integradas de Alternativas Penais (CIAPs)



Fonte: Dicap/Senappen (2024).

1.2 Os Serviços de Atendimento à Pessoa Custodiada

De acordo com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2017), a cidadania de pessoas em prisão preventiva é afetada pela perda de renda, pela separação forçada de sua família e comunidade e pelo impacto psicológico e emocional da privação de liberdade sem condenação judicial. Desse modo, quanto mais alongada a detenção preventiva, mais a pessoa acusada é afetada pelo afastamento de sua comunidade e é exposta ao risco de reincidência.

Paralelamente, o contínuo crescimento da população carcerária não tem repercutido na melhora das condições de vida e de segurança da população, tornando-se urgente a construção conjunta de iniciativas de proteção social às pessoas custodiadas. O fundamento dessa política é a determinação constitucional de garantir a dignidade e os direitos fundamentais dessas pessoas, inclusive os direitos sociais, com reflexos positivos tanto para o indivíduo quanto para a comunidade, com potencial de promover o acesso a direitos, a prevenção de novas infrações penais e retorno ao sistema de justiça criminal.

As ações de fortalecimento da excepcionalidade da prisão à luz das medidas cautelares alternativas e da proteção social das pessoas custodiadas estão atentas aos efeitos que o cárcere provoca no reforço ao ciclo da violência, à ruptura dos vínculos familiares e comunitários da pessoa privada de liberdade, à estigmatização e as dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, e à consequente ampliação da situação de marginalização e dos riscos frente a novos processos de criminalização.

Considerando esse contexto e a urgência por soluções, foram instituídas as audiências de custódia em todo o país com base na Resolução CNJ nº 213/2015, consistindo a medida na apresentação obrigatória de toda pessoa presa em flagrante delito, independentemente da motivação ou natureza do ato, em até 24 horas da comunicação do flagrante, à autoridade judicial competente, e ouvida sobre as circunstâncias em que se realizou sua prisão ou apreensão, com o instituto de ajustar o processo penal brasileiro aos tratados internacionais, evitar prisões ilegais, arbitrárias e desnecessárias e, portanto, as consequências advindas da prisão.

Além da pessoa custodiada, na audiência também são ouvidos representantes do Ministério Público, da Defensoria Pública ou advogados. Durante o procedimento, são analisados os aspectos da legalidade e a regularidade do flagrante, da necessidade e da adequação da continuidade da prisão, a possibilidade de aplicação de alguma medida cautelar e é realizada uma análise acerca da medida cabível ou da eventual concessão de liberdade, com ou sem a imposição de outras medidas cautelares. Na audiência, a autoridade judiciária também pode converter a prisão em flagrante em preventiva ou considerar o cabimento da transação penal, a aplicação de medidas cautelares, dentre outras. A análise pelos profissionais deve avaliar também eventuais ocorrências de tortura ou de maus-tratos, entre outras irregularidades quando da prisão em flagrante.

As audiências de custódia são importantes em razão da aplicação massiva da prisão preventiva no Brasil, tornando-se um dos maiores entraves na execução penal brasileira. Pessoas presas e detidas aguardam julgamento por períodos em desacato aos prazos definidos pela legislação processual. A prisão sem condenação também exacerba gastos estatais e agrava problemas sociais, além de configurar uma pena antecipada ao indivíduo que ainda aguarda o julgamento.

A previsão da audiência de custódia mudou o cenário das alternativas penais no Brasil, pois impôs, desde 2015, uma mudança de cultura aos profissionais que fazem cumprir o ordenamento jurídico. As propostas estão ancoradas em padrões e diretrizes internacionais tais como a Carta das Nações Unidas, as Regras de Nelson Mandela, as Regras de Tóquio, as Regras de Bangkok e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Essas normativas visam o aprimoramento das audiências de custódia e a qualificação da decisão judicial, observando o contexto de vida e os aspectos psicossociais da pessoa acusada, além da articulação para o seu acesso às redes de serviços que devem promover ações de cuidado, cidadania e reintegração social.

Nesse sentido, a Dicap propõe o fomento, a capilaridade e a implantação dos Serviços de Atendimento à Pessoa Custodiada (APEC), compostos pelo atendimento social prévio e posterior à audiência de custódia, situado

no âmbito da Política Nacional de Alternativas Penais. O atendimento social prévio à audiência de custódia se baseia na perspectiva restaurativa e aponta para a necessidade de uma atuação anterior à decisão tomada, considerando as dimensões subjetiva e social presentes na vida da pessoa custodiada e as possibilidades de medidas que primam pela liberdade. O atendimento social posterior à audiência de custódia está vinculado à necessidade de encaminhamentos para a rede de proteção social e orientações a partir das medidas penais alternativas ao encarceramento porventura determinadas.

A proposta visa alcançar todas as unidades da federação, garantindo às pessoas custodiadas o direito de serem ouvidas imediatamente após a prisão, bem como de responderem ao processo penal em liberdade ou mediante cumprimento de medidas alternativas diversas da prisão, além dos serviços intra e extrajudiciários que devem ser prestados com o devido rigor técnico e ético e em observância e respeito aos direitos humanos que devem estar ao alcance de todas as pessoas custodiadas.

A entrada no sistema de justiça criminal, sobretudo a passagem e a permanência na prisão, pode representar um obstáculo para acesso aos direitos fundamentais e às oportunidades de emprego em razão do etiquetamento penal. Em função do período de cumprimento de pena, há conseqüente perda em termos de vida produtiva, o que diminui ainda mais as chances de reconstrução ou manutenção de uma rotina de vida sustentável.

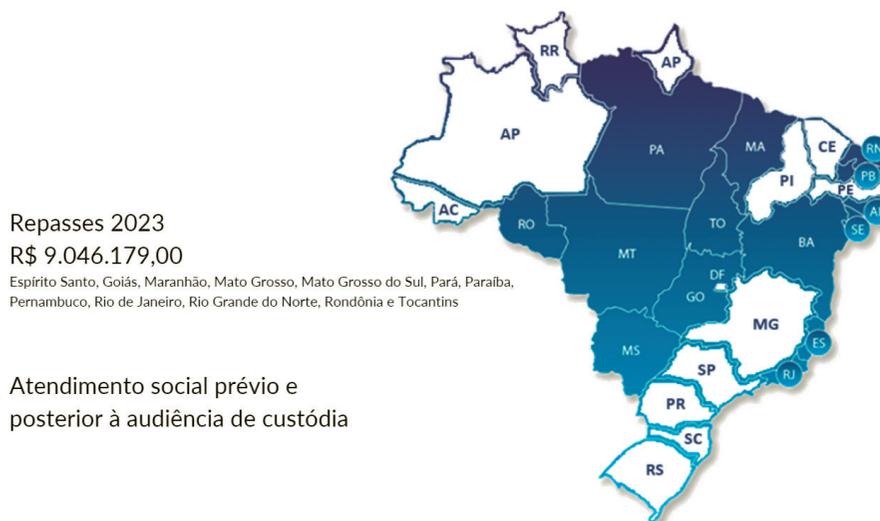
A equidade é a chave para a efetividade da proteção social que se concretiza antes, durante e após a audiência de custódia. Apesar de não se encerrar nesse momento, a qualidade do serviço e do atendimento às pessoas custodiadas é indispensável para a possibilidade de construção de uma nova trajetória e para o equacionamento do grave problema social de violações de direitos e violências que acometem quem mais precisa de um Estado presente pela garantia de direitos fundamentais, como acesso à saúde, à moradia, ao trabalho e renda, à educação e tantos outros direitos que lhes foram e são negados constantemente.

O serviço está centrado na pessoa custodiada, na identificação de suas condições pessoais e sociais e na recomendação de encaminhamento a serviços em liberdade que possam atender às demandas observadas. Compõem, portanto, ramo da Política Nacional de Alternativas Penais, orientada a um sistema de justiça criminal que reconhece sua seletividade frente aos mais vulneráveis e trabalha para mitigar os efeitos deletérios da privação de liberdade, sobretudo provocados com o encarceramento em caráter provisório. Os serviços exercem importante papel de acolhimento e identificação de demandas emergenciais e sociais, antes da realização da audiência de custódia, que poderão seguir para

cuidado e atendimento na rede de proteção social, de acordo com orientação do profissional do serviço e decisão do magistrado ou magistrada responsável.

A Figura 3 apresenta a distribuição do orçamento ordinário para o ano de 2023, direcionado ao fomento dos Serviços de Atendimento à Pessoa Custodiada (APEC). O aporte teve como objetivo ampliar a institucionalidade dos Serviços APEC nos estados do Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia e Tocantins, com o objetivo de qualificar a decisão tomada no ambiente da audiência de custódia e articular a rede de proteção social local, como estratégia de impacto no percentual de presos provisórios no Brasil.

Figura 3 – Os Serviços de Atendimento à Pessoa Custodiada (Serviços APEC)



Fonte: Dicap/Senappen (2024).

1.3 O Sistema Nacional de Alternativas Penais (Sinape)

Em 2011, o antigo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) constituiu um grupo de trabalho na Coordenação-Geral de Alternativas Penais (CGAP), com o propósito de consolidar um Sistema Nacional de Alternativas Penais (Sinape), a partir de estudos, desenvolvimento de metodologias e acompanhamento de iniciativas legislativas. Alguns avanços e retrocessos foram observados ao longo dos anos subsequentes, não viabilizando a concretude do Sinape.

Em maio de 2022, a Portaria nº 151, publicada no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, instituiu Grupo de Trabalho destinado à realização de estudos, elaboração de propostas e apoio ao Fórum Nacional de Alternativas Penais

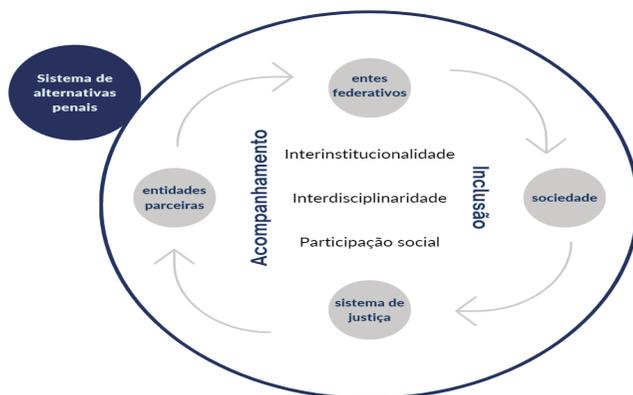
(Fonape), com vistas a promover a qualificação da política de alternativas penais para a redução do encarceramento de pessoas no Brasil.

Composto por representatividades do Departamento de Monitoramento e Fiscalização dos Sistema Carcerário e Socioeducativo (DMF) e da Secretaria Nacional de Políticas Penais; por representantes dos Tribunais de Justiça dos estados da Bahia, Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Amapá, Pernambuco, Minas Gerais, Paraná, Tocantins, Pará, Ceará e Distrito Federal, por instituições da sociedade civil organizada, por membros do Poder Executivo, universidades, Defensoria Pública, dentre outras, o grupo de trabalho configurou-se como um importante ponto de convergência para o reavivamento das discussões em torno das alternativas penais, pautando desde aspectos metodológico e de rede até a governança e sustentabilidade da política. Dentre as entregas do grupo de trabalho, destacam-se o apoio à realização do Fonape, um dos principais espaços para a discussão do tema no país, e a retomada da discussão acerca do Sinape, por meio da atualização coletiva e interinstitucional de minuta de projeto de lei que visa instituir o Sistema Nacional de Alternativas Penais.

O Sinape tem por objetivos integrar, coordenar e articular os órgãos envolvidos na aplicação e execução das alternativas penais, além de desenvolver ações, projetos e estratégias para promoção de sua aplicação em substituição à privação de liberdade. Ele é integrado, de forma cooperativa, pelo conjunto de órgãos e entidades públicos e privados envolvidos na aplicação e execução das alternativas penais do Poder Executivo, Poder Judiciário, Ministério Público, e Defensoria Pública, nos três níveis da federação. Também é assegurada, no Sinape, a participação social no planejamento, fiscalização e monitoramento da política de alternativas penais.

A Coordenação Nacional de Alternativas Penais atuou na estruturação da minuta do anteprojeto de lei que propõe instituir o Sinape e, posteriormente, recebeu a versão final do documento e a apresentou no Circuito de Encontros Regionalizados do Sistema Nacional de Alternativas Penais, realizado entre os dias 7 de agosto e 1º de setembro de 2023 em todo o Brasil. O objetivo foi construir estratégias para a sua implementação, além de fomentar o processo participativo da proposta e efetivar e fortalecer a Política Nacional de Alternativas Penais, por meio de uma mobilização ampla das unidades federativas. A Figura 4 apresenta um esquema visual que ilustra a estrutura participativa do Sinape.

Figura 4 – Estrutura do Sinape



Fonte: Dicap/Senappen (2024).

Ainda na perspectiva de fortalecimento e qualificação da Política Nacional de Alternativas Penais, algumas ações ao longo dos primeiros meses de atuação da Dicap merecem destaque, como a “Capacitação Introdutória em Gestão de Alternativas Penais”, que teve por objetivo fornecer subsídios para profissionais que atuam nas Centrais Integradas de Alternativas Penais com base nos princípios e pressupostos do Manual de Gestão em Alternativas Penais, elaborado em 2020 a partir de uma parceria entre CNJ, PNUD e o então Depen.

A capacitação foi realizada entre os dias 28 de agosto e 1º de setembro de 2023 e promoveu debates sobre o histórico da política penal no Brasil, os modelos de gestão das alternativas penais, as metodologias transversais e o acompanhamento das alternativas penais, práticas de justiça restaurativa, grupos de responsabilização para homens autores de violência contra as mulheres e os grupos de responsabilização afetos aos delitos sobre drogas na perspectiva da promoção da saúde, cuidado, redução de riscos e danos. No total, foram 244 profissionais capacitados em todo o país.

2. A POLÍTICA NACIONAL DE MONITORAÇÃO ELETRÔNICA

O histórico de uso da monitoração eletrônica em nosso país remonta a Lei nº 12.258/2010, que alterou o Código Penal e a Lei de Execução Penal, introduzindo no ordenamento jurídico pátrio a possibilidade de utilização de equipamento de vigilância indireta pela pessoa condenada ou respondendo a processo em fase de instrução.

Inicialmente, seu uso estava previsto apenas em casos de saída temporária ou em decretação da prisão domiciliar. Não se tratava, naquele momento, de uma medida que visava o desencarceramento, já que tanto a

saída temporária quanto a prisão domiciliar eram até então decretadas sem este tipo de mecanismo de controle.

Menos de um ano depois, a monitoração eletrônica teve seu uso ampliado, a partir da promulgação da Lei das Cautelares (Lei nº 12.403/2011). Assim, a partir do momento em que passa a constar no rol das medidas cautelares alternativas à prisão, a monitoração eletrônica torna-se uma potente ferramenta para conter o uso excessivo da prisão no país, especialmente os números alarmantes de prisão provisória.

As medidas cautelares diversas da prisão podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente. Observa-se que a monitoração eletrônica é a última opção elencada no referido dispositivo jurídico. Isso indica que a monitoração eletrônica deve ser aplicada de modo subsidiário e residual às outras modalidades legalmente previstas, ou seja, a monitoração é indicada apenas quando não couber outra medida cautelar menos gravosa, como alternativa ao cárcere e não como alternativa à liberdade.

Se, no entendimento da autoridade judiciária, a prisão não for necessária, a medida aplicada (cautelar ou protetiva de urgência) é suficiente para a tutela pretendida. A liberdade deve ser, portanto, precípua para a pessoa aderir às normas por meio do encaminhamento aos serviços de acompanhamento especializado. A construção de uma política de monitoração eletrônica pautada pela dignidade da pessoa humana deve necessariamente garantir que a pessoa monitorada, antes e depois da medida, tenha uma vida mais próxima possível da normalidade, em um esforço de minimizar qualquer tipo de dano (físico, moral, psicológico, entre outros), bem como viabilizar acesso a direitos fundamentais.

Desse modo, a monitoração eletrônica é concebida como medida excepcional dentre as alternativas penais, sendo indicada apenas quando não couber outra medida cautelar menos gravosa. Ou seja, trata-se uma alternativa ao cárcere e não uma alternativa à liberdade, pois a monitoração é um instrumento para conter o encarceramento e reduzir o alto número de presos provisórios.

Sendo assim, é possível concluir que a qualidade dos serviços e a garantia dos direitos e os deveres da pessoa monitorada demandam aderência ao Modelo de Gestão para Monitoração Eletrônica, elaborado em 2020, e parceria entre os Poderes Judiciário, Executivo Federal, Executivo Estadual e Executivo Municipal, além de empresas prestadoras de serviços de monitoração e da rede de proteção social. Ademais, é notório o destaque do trabalho da equipe multidisciplinar como ferramenta essencial no tratamento de incidentes, na produção de relatórios para o judiciário, na reintegração social e no acesso a direitos fundamentais por parte das pessoas monitoradas.

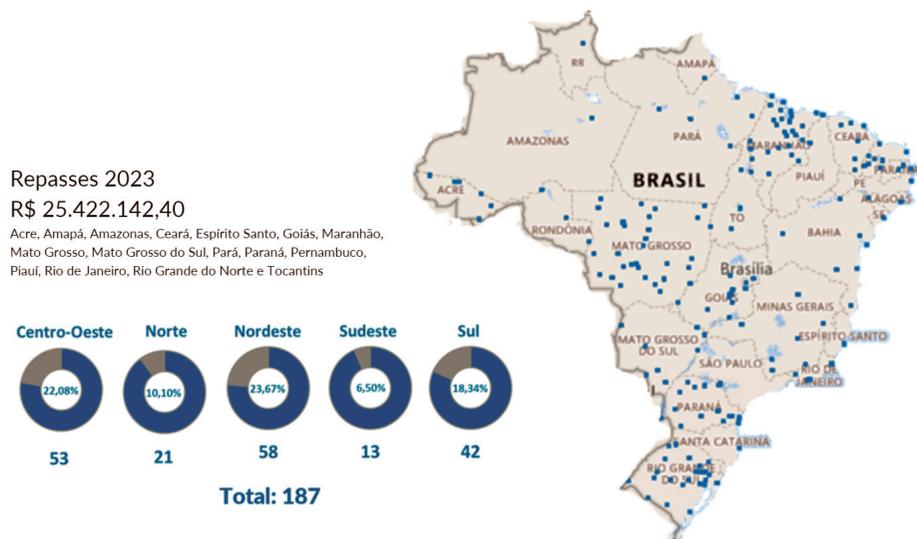
No âmbito dos trabalhos realizados pela Dicap, a gestão da Política de Monitoração Eletrônica é de responsabilidade da Coordenação Nacional

de Monitoração Eletrônica (Comel), dedicada aos processos de implantação, fomento, qualificação e capilaridade das centrais, a partir da disseminação e observância do Modelo de Gestão para Monitoração Eletrônica de Pessoas. O objetivo é estabelecer sistematicidade e padronização, ensejando a qualificação dos serviços nas unidades federativas, bem como a construção e a implementação de uma política nacional de monitoração eletrônica de pessoas que reforce a valorização da liberdade e da dignidade humana, além do recorte prioritário das medidas cautelares e das medidas protetivas de urgência.

Na perspectiva de fomento à política de monitoração eletrônica junto aos entes federativos, foram formalizadas as transferências obrigatórias e voluntárias referentes ao exercício de 2023 na modalidade Fundo a Fundo, além da abertura de novos convênios, suplementação financeira aos convênios vigentes e doação de itens destinados ao aparelhamento das Centrais de Monitoração Eletrônica nos estados. O fomento orçamentário tem como foco atual a composição de equipes multidisciplinares existentes e em implantação em todo o país.

Na Figura 5, é possível observar a distribuição das centrais e núcleos de monitoração eletrônica pelo território nacional. A região Nordeste, seguida das Centro-oeste e Sul, reúnem os maiores quantitativos de equipamentos relacionados à monitoração eletrônica de pessoas. Ademais, na mesma imagem, é possível verificar a soma dos recursos destinados ao fomento da política nas unidades federativas no ano de 2023. Os valores foram direcionados à composição de equipes multidisciplinares que atuam na monitoração eletrônica, dada a imprescindibilidade destes profissionais para o acompanhamento integral das pessoas monitoradas. Por isso, além do fomento financeiro para a composição e ampliação das equipes, a Dicap trabalhou ainda na realização de um diagnóstico em nível nacional que trata do tema.

Figura 5 – Centrais de Monitoração Eletrônica



Fonte: Dicap/Senappen (2024).

As Centrais de Monitoração Eletrônica de Pessoas, com o passar do tempo, foram assumindo contornos preocupantes quanto ao processo de expansão, de operacionalidade e execução metodológica, crescimento desproporcional entre o quantitativo de pessoas monitoradas e o número de equipes multidisciplinares, dentre outros aspectos. Nesse sentido, com o intuito de conhecer o panorama da composição e atuação das equipes multidisciplinares nas centrais, foi realizado investimento por parte da Dicap para a sistematização de um diagnóstico nacional (Brasil, 2023). O objetivo foi traçar estratégias cada vez mais consistentes para o fomento, composição, ampliação e qualificação das equipes multidisciplinares em atuação nos estados.

Tendo em vista que a Política Nacional de Monitoração Eletrônica deve ser efetuada em conjunto com ações de reintegração social, o objetivo do Diagnóstico das Equipes Multidisciplinares foi apresentar as principais demandas dos entes estaduais e interpretar as realidades desses territórios em relação às centrais e suas equipes de profissionais. O mapeamento oferece um referencial útil para a definição de um conjunto de dispositivos aplicáveis a fim de subsidiar a Política Nacional de Monitoração Eletrônica em diferentes contextos regionais, colaborando para ações mais adequadas e efetivas, com destaque ao acompanhamento das pessoas em monitoração.

Os atendimentos prestados pelas equipes multidisciplinares consistem em avaliações periódicas, encaminhamentos para a rede de proteção social, tratamento de incidentes, produção de relatórios para o judiciário, ações de inclusão social e de acesso a direitos fundamentais pelas pessoas monitoradas.

Este trabalho é fundamental para garantir a devida aplicação da monitoração eletrônica, em consonância aos princípios que regem a política, de individualização da pena, de garantia de direitos e de mínima intervenção, considerando a necessidade de manutenção dos laços familiares e sociais para a pessoa em cumprimento da medida.

A Comel realizou ainda, em 2023, o Encontro de Gestores Estaduais em monitoração eletrônica. A ação foi executada em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Justiça, Cidadania, Direito Humanos e Administração Penitenciária (Consej) e Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (Cnppc).

Desse modo, em um cenário no qual a monitoração eletrônica muitas vezes continua sendo utilizada de maneira inadequada, vista como mero instrumento de controle e reforçando os aspectos punitivos do sistema penal, a Dicap tem trabalhado na perspectiva de utilização desta ferramenta como meio para racionalizar o sistema penal.

Assim, não se olvida que existem outras medidas cautelares disponíveis e que devem ser consideradas primeiro pelos profissionais do sistema de justiça, a partir da análise pormenorizada de cada caso. Além disso, a Dicap tem dado atenção à utilização da monitoração eletrônica no âmbito das medidas protetivas de urgência, enquanto medidas que objetivam resguardar a vida da pessoa em risco, especialmente mulheres em situações de violência doméstica ou familiar.

3. A POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO À PESSOA EGRESSA DO SISTEMA PRISIONAL

A necessidade de estruturação de um atendimento à pessoa egressa da prisão surge de forma concomitante às primeiras discussões sobre a política penitenciária, levadas a cabo pelos Congressos Penitenciários Internacionais, organizados desde o final do século XIX. A restrita produção teórica e as dificuldades de intercâmbio e comunicação da época fizeram com que esses congressos, com representações oficiais de diversos países, repercutissem de maneira muito limitada nas discussões de sua condução.

Ainda que o Brasil tenha participado mais efetivamente das discussões internacionais apenas no 10º Congresso Penitenciário Internacional, realizado na cidade de Praga em 1930, algumas questões abordadas nos eventos anteriores repercutiram nas políticas penal e penitenciária internas. Assim foi que, em 1910, o Ministério da Justiça brasileiro propôs a criação de um patronato de egressos das prisões, que nunca entrou em funcionamento. Essa questão tomou maior abrangência com o Decreto nº 16.751/1924, que regulou o livramento condicional, estabelecido ainda pelo Código Penal de 1890, e, com ele, a criação dos Conselhos Penitenciários.

Ainda que esse serviço de atenção ao egresso do sistema prisional tenha um histórico que remonta ao fim do século XIX e início do século XX, no Brasil, até hoje, enfrentamos desafios para a sua implementação.

A prisão é estruturada a partir de uma lógica seletiva e repressora que leva à despersonalização e à anulação de qualquer subjetividade dos indivíduos a ela subordinados. Importa reconhecer que, em tempos de avanços tecnológicos, o isolamento total foi flexibilizado. Contudo, essas modificações foram estabelecidas não como forma de atenuar o controle e a repressão, mas para a constituição de novos ilegalismos e relações de dominação e poder. A prisão, portanto, ultrapassa a perda da liberdade e fere a dignidade dos sujeitos, gerando consequências para quem está sujeito a ela. Os marcadores da condição da pessoa egressa são facilmente identificados, como a fragilidade nos vínculos familiares e comunitários, os problemas para entrada no trabalho, a dificuldade no acesso à moradia, os problemas com antecedentes penais e o preconceito, a dificuldade cognitiva e defasagem informacional, o acesso à justiça, os problemas de saúde, além da vinculação e dependência ao “mundo do crime”.

A partir desse quadro, a Coordenação Nacional de Atenção à Pessoa Egressa atua na formulação, implementação, acompanhamento, avaliação e qualificação da rede de serviços de atendimento às pessoas egressas do sistema prisional com vistas a estimular sua reintegração social e auxiliar na restauração e fortalecimento de vínculos familiares, sociais e comunitários. Dentre seus objetivos destacam-se a diminuição dos índices de reincidência criminal; o fomento ao trabalho e a qualificação profissional; o estímulo à construção de infraestruturas voltadas a atenção ao egresso adequadas à reintegração social por meio de medidas educativas e produtivas; o aprimoramento da comunicação com a sociedade objetivando a participação efetiva na reintegração social; a divulgação dos impactos sociais da contratação da mão de obra de pessoas egressas; e o incentivo à priorização dos investimentos que geram vagas de trabalho a egressos e familiares.

Importante destacar que a política de atenção ao egresso foi prevista na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), com foco na reintegração do indivíduo que recebeu algum tipo de punição estatal e que, após o período de cumprimento da pena estabelecida, deveria ser novamente integrado à sociedade para que tivesse sua dignidade humana garantida. Além dessa previsão legal, a questão está presente em outros âmbitos institucionais, como na Resolução do CNJ nº 307, de 17 de dezembro de 2019, nas normas do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (Cnpcp) e no Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (Pnpcp) de 2020-2023.

Considerando que o sistema de justiça criminal opera como um mecanismo reprodutor de desigualdades, pautado em marcadores sociais como

raça, gênero e classe social, e que o estigma da pena privativa de liberdade não recai apenas sobre o indivíduo condenado, mas também a seus familiares, impactando toda uma rede de relações, o poder público tem investido esforços em medidas de atenção à pessoa egressa do sistema prisional.

Além da Constituição Federal de 1988, que versa sobre os direitos sociais básicos de todo e qualquer cidadão, existem outros marcos normativos que balizam a estruturação desse serviço. O Código Penal, em vigor pelo Decreto-Lei nº 2.848/1940, institui a figura da reabilitação, a qual, pela redação dada pela Lei nº 7.209/1984 ao artigo 93, alcança quaisquer penas aplicadas em sentença definitiva, assegurando ao condenado o sigilo dos registros sobre o seu processo e condenação. Mais especificamente, a Lei de Execução Penal brasileira estabelece que o Estado tem a obrigação de proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.

Em agosto de 2001, o Cnpcp editou a Resolução nº 4, que dispôs sobre a implementação da “Assistência ao Egresso, através de Patronatos Públicos ou Particulares” e o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, os quais indicam a necessidade do fortalecimento da política de reintegração social para garantir apoio ao egresso do sistema prisional em seu retorno à sociedade.

Ademais, o adequado serviço de atendimento às pessoas egressas, além de garantir a efetivação de direitos humanos fundamentais daqueles que cumpriram suas penas em regime fechado, pode ainda impactar os índices de reincidência. A relevância de tal serviço ganha corpo (e caráter de urgência) na medida em que os números relativos à pena privativa de liberdade paulatinamente vão alcançando patamares descomunais. A oferta de serviços dessa natureza deve ainda levar em consideração as especificidades dos diferentes grupos de egressos, a partir dos recortes de raça, gênero e faixa etária, garantindo sustentabilidade para as ações propostas.

Sendo assim, a Dicap tem investido na implantação e capilaridade dos Serviços Especializados de Atenção à Pessoa Egressa, de modo a propiciar a execução integral da metodologia de singularização do atendimento a partir das várias frentes de ação, como acompanhamento individualizado, atendimentos coletivos, orientações, atenção à família, além do acompanhamento de demandas diversas, como a inclusão e o encaminhamento para políticas públicas, emissão de documentos, programas de geração de renda, de formação, oficinas profissionalizantes, acesso à direitos e serviços, dentre outras. Por serviços especializados, compreende-se a gama de ações voltadas ao atendimento de pessoas egressas do sistema prisional e familiares, com metodologia própria, promovendo acesso às redes de apoio de serviços públicos. Qualquer pessoa que, após qualquer período de permanência no sistema penitenciário, mesmo

em caráter provisório, necessite de algum atendimento no âmbito das políticas públicas, em decorrência de sua institucionalização, deve buscar atendimento.

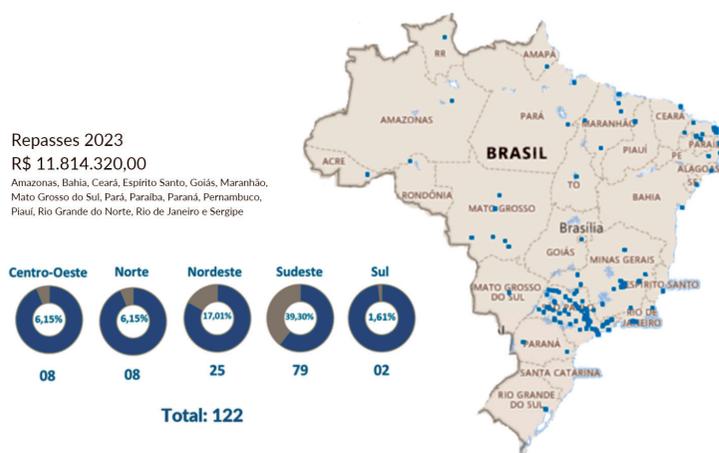
A Política Nacional de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional, cuja gestão é realizada pela Coordenação Nacional de Atenção ao Egresso (Coate), parte de uma concepção ampliada a respeito do público a ser atendido, uma vez que os efeitos nocivos da penalização, sobretudo a privação de liberdade, não incidem apenas sobre o apenado, mas se estendem para suas redes de relações mais próximas, especialmente familiares.

Dentre os equipamentos públicos que participam da política de atenção à pessoa egressa do sistema prisional, os escritórios sociais têm recebido especial atenção. Esse desenho de equipamento foi elaborado pelo CNJ em 2016. Mais recentemente, a partir de um trabalho conjunto entre CNJ, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Senappen, esforços têm sido empreendidos para a qualificação e expansão dos escritórios sociais em todo o país.

Atualmente, os Serviços Especializados de Atenção à Pessoa Egressa estão em processo de ampliação e robustecimento nos estados a partir da formalização de repasses voluntários e obrigatórios referentes ao exercício de 2023 na modalidade Fundo a Fundo, além da inauguração de novos convênios com estados, suplementação financeira aos convênios vigentes e doação de itens para o aparelhamento das estruturas.

Na Figura 6, é possível observar a distribuição nacional dos equipamentos, que ainda se concentram, em sua maioria, na região Sudeste, bem como acompanhar o total de investimento na pauta no ano de 2023.

Figura 6 – Serviços especializados de atenção à pessoa egressa do sistema prisional



Fonte: Dicap/Senappen (2024).

A Dicap foi responsável pela recente publicação da Política Nacional de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional (Pnape), conforme o Decreto nº 11.843, de 21 de dezembro de 2023. O decreto regulamenta os artigos 25 a 27 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, e institui a Pnape. Ele parte da necessidade de fazer avançar a formalização e institucionalização de uma política nacional, criando condições de financiamento, monitoramento, avaliação e, sobretudo, normatizando a responsabilidade do Estado em fazer cumprir aquilo que já fora previsto na Lei de Execução Penal.

Além da participação na construção da Pnape, a Dicap atuou de maneira conjunta na construção da nova Política Nacional de Trabalho (PNAT). A elaboração da minuta do decreto presidencial foi realizada de forma coletiva, em um trabalho que articulou a Diretoria de Políticas Penitenciárias (Dirpp) e a Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais, além de outras tantas instituições afetas à temática. A regulamentação dispõe sobre a exigência, em contratações públicas, de percentual mínimo de mão de obra constituída de pessoas privadas de liberdade, em condição provisória ou condenadas; em cumprimento de pena no regime fechado, semiaberto e aberto; egressas do sistema prisional; em cumprimento de penas alternativas e monitoradas eletronicamente, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Partindo de uma perspectiva integrada sobre a política penal, infere-se que uma atuação eficaz na porta de saída do sistema, como a Dicap almeja, além de cumprir com o que está previsto em lei ao assegurar direitos garantidos às pessoas egressas, colabora para a sua reintegração social, rompimento de vínculos criminais, impactando os números relativos à reincidência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foram descritas neste relatório as principais ações que estão sendo desenvolvidas pela nova Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais da Secretaria Nacional de Políticas Penais, considerando os pilares de fortalecimento, capilaridade, qualificação e sustentabilidade como norteadores das ações que inauguraram o primeiro ano de trabalho da Dicap.

Além das iniciativas indicadas nos tópicos anteriores, promovidas pelas coordenações nacionais que compõem a Diretoria, é importante frisar que foram realizadas também, como atividades correntes, reuniões técnicas bimestrais com representantes e gestores estaduais das políticas, participação e promoção de eventos nacionais e internacionais nas temáticas pertinentes, visitas in loco aos equipamentos e acompanhamento de novas inaugurações, novas implantações dos serviços, sistematização de dados, monitoramento, fiscalização e suporte técnico aos estados diante da execução de recursos, além do investimento em formação continuada, como a elaboração e execução do Curso de Metodologia

de Gestão de Políticas Penais, com o objetivo de identificar e analisar as principais transformações da política penal no Brasil nos últimos anos, situando tanto sua interface com os sistemas de proteção e garantia de direitos, quanto o lugar das políticas de penas e das medidas alternativas ao cárcere, da monitoração eletrônica e da atenção à pessoa egressa do sistema prisional, de modo a identificar e analisar os principais modelos, arranjos, ferramentas e métodos para a gestão de políticas penais.

Vale ainda o destaque ao processo de estruturação da Política Nacional de Justiça Restaurativa em âmbito criminal, que tem por objetivo a promoção de uma sociedade em que predomine a resolução de conflitos por meios restaurativos, em prol de uma cultura de paz e da manutenção dos laços familiares e comunitários. A Política Nacional de Justiça Restaurativa, ainda em construção, pretende fomentar meios responsabilizantes de resposta penal que consolidem a pena de prisão como medida excepcional e que corroborem para o enfrentamento da superlotação e superpopulação prisional no país. A elaboração desta política é uma oportunidade de retomar o protagonismo do Poder Executivo no campo da Justiça Restaurativa brasileira, considerando que este modelo chegou ao país no início dos anos 2000, a partir do apoio que recebeu do Ministério da Justiça à época, mais especificamente da extinta Secretaria de Reforma do Judiciário, em uma parceria com o PNUD. Assim, a Dicap está trabalhando na estruturação de termo de referência para o desenvolvimento de pesquisa prevista como subsídio para a construção e desenvolvimento da Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito criminal, na esfera do Poder Executivo, no bojo do projeto “Fortalecimento da Gestão Prisional no Brasil” (BRA/14/011) em parceria com o PNUD.

Ainda como estratégia de enfrentamento ao superencarceramento, está sob a competência da Dicap o fomento à implantação da Central de Regulação de Vagas, a partir do princípio da ocupação taxativa, garantindo a proporcionalidade das vagas a cada uma das pessoas privadas de liberdade. Trata-se de uma importante ferramenta de promoção do equilíbrio de ocupação a partir da manutenção das prisões no limite da capacidade máxima prevista. A proposta tem em seu bojo metodológico o protagonismo do Poder Judiciário de forma articulada às políticas alternativas ao cárcere e de reintegração social, o que faz da ação uma potente ferramenta de atuação.

Em síntese, nestes poucos meses de atuação, desde sua recente criação, resta claro que a Dicap conseguiu demarcar sua posição quando se trata da governança federal no campo de estruturação e implementação das políticas penais, especificamente com relação às alternativas penais, à monitoração eletrônica e aos serviços especializados de atenção à pessoa egressa.

Ainda há um árduo trabalho a ser realizado nos próximos anos, mas considerando tudo o que já foi produzido até aqui e tendo claro quais são seus objetivos e as diretrizes que norteiam sua atuação, as perspectivas são muito positivas para todos aqueles que apostam em vias de responsabilização penal sem o cerceamento da liberdade e na política de recepção e cuidado das pessoas pós privação de liberdade, a fim de transformar o atual cenário da execução penal no país, com vistas à sua racionalização e melhor aplicação de recursos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília: Diário Oficial da União, 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>, acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1940. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>, acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1940. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>, acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 5.535, de 13 de setembro de 2005**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2005. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2004-2006/2005/decreto/D5535.htm>>, acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.843, de 21 de dezembro de 2023**. Regulamenta a assistência à pessoa egressa de que tratam os art. 10, art. 11, art. 25, art. 26 e art. 27 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, e institui a Política Nacional de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional. Brasília: Diário Oficial da União, 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11843.htm>, acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 16.751, de 31 de dezembro de 1924**. Põe em execução o Código do Processo Penal no Distrito Federal. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1924. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d16751.htm>, acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília: Diário Oficial da União, 1984. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>, acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>, acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília: Diário Oficial da União, 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503compilado.htm>, acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>, acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.714, de 25 de novembro de 1998**. Altera dispositivos do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Brasília: Diário Oficial da União, 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9714.htm>, acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>, acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.258, de 15 de junho de 2010**. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei no 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para prever a possibilidade de utilização de equipamento de vigilância indireta pelo condenado nos casos em que especifica. Brasília: Diário Oficial da União, 2010. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12258.htm>, acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011**. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12403.htm>, acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Ministério de Estado da Justiça. **Portaria nº 432, de 1º de abril de 2016**. Regulamenta a estrutura regimental do Minis-

tério da Justiça aprovada pelo Decreto nº 8.668, de 11 de fevereiro de 2016. Brasília: Diário Oficial da União, 2016. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/1028/1/PRT_GM_2016_432.pdf>, acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Resolução nº 6, de 25 de novembro de 2009**. Brasília: CNPCP, 2009. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2009/resolucao-no-6-de-25-de-novembro-de-2009.pdf>>, acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília: Diário Oficial da União, 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/D11348.htm>, acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Diagnóstico das Equipes Multidisciplinares na Política Nacional de Monitoração Eletrônica**. Brasília: SENAPPEN, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/senappen-elabora-diagnostico-das-equipes-multidisciplinares-que-atuam-na-politica-de-monitoracao-eletronica/Diagnostico_finalizado_real.pdf>, acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Sisdepen**: dados estatísticos do sistema penitenciário. Brasília: MJSP, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>>, acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Resolução nº 4, de 29 de junho de 2011**. Brasília: MJSP, 2011. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2011/resolucao-no-4-de-29-de-junho-de-2011.pdf/view>>, acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Modelo de Gestão para Monitoração Eletrônica de Pessoas**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Modelo_Monitoracao_miolo_FINAL_eletronico.pdf>, acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Manual de Gestão em Alternativas**

Penais. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/manual-de-gest%C3%A3o-de-alternativas-penais_eletronico.pdf>, acesso em: 11 fev. 2024.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 151, de 5 de maio de 2022.** Institui Grupo de Trabalho destinado à realização de estudos, à elaboração de propostas e ao apoio ao Fórum Nacional de Alternativas Penais (Fonape), com vistas a promover a qualificação da política de alternativas penais para a redução do encarceramento de pessoas no Brasil. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/compilado1935242024022865df8afcd2ca4.pdf>>, acesso em: 11 fev. 2024.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 101, de 15 de dezembro de 2009.** Define a política institucional do Poder Judiciário na Execução das Penas e Medidas Alternativas à Prisão. Brasília: CNJ, 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_101_15122009_11102012190042.pdf>, acesso em: 11 fev. 2024.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015.** Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado164_94920210921614a0d2d82eae.pdf>, acesso em: 11 fev. 2024.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 307, de 17 de dezembro de 2019.** Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original153009202001105e1898819c054.pdf>>, acesso em: 11 fev. 2024.

OEA. Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório sobre medidas destinadas a reduzir o uso da prisão preventiva nas Américas.** Washington: OEA, 2017. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/PrisaoPreventiva.pdf>>, acesso em: 11 fev. 2024.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Nova Iorque: ONU, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>, acesso em: 11 fev. 2024.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Regras de Bangkok:** regras das nações unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/cd8bc11ffdcbc397c32eedc40afbb74.pdf>>, acesso em: 11 fev. 2024.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Regras de Mandela:** regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/a9426e51735a4d0d8501f06a4ba8b4de.pdf>>, acesso em: 11 fev. 2024.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Regras de Tóquio**: regras mínimas padrão das nações unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/6ab7922434499259ffca0729122b2d38-2.pdf>>, acesso em: 11 fev. 2024.