



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, ESTADO E CONSTITUIÇÃO

ANTONICE PINHO DE MELO

**ALTERNATIVAS PENAIS: UMA ANÁLISE DA EXECUÇÃO DA ESPÉCIE
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GRATUITOS À COMUNIDADE EM MACAPÁ-AP**

MACAPÁ-AP

2024



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, ESTADO E CONSTITUIÇÃO

**ALTERNATIVAS PENAIS: UMA ANÁLISE DA EXECUÇÃO DA ESPÉCIE
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GRATUITOS À COMUNIDADE EM MACAPÁ-AP**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, na linha de pesquisa: sociedade, conflito e movimentos sociais e sublinha: acesso à justiça, desigualdade de tratamento e pesquisa empírica.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Rebecca Forattini Lemos Igreja.

MACAPÁ-AP

2024

**ALTERNATIVAS PENAIS: UMA ANÁLISE DA EXECUÇÃO DA ESPÉCIE
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GRATUITOS À COMUNIDADE EM MACAPÁ-AP**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, na linha de pesquisa: sociedade, conflito e movimentos sociais e sublinha: acesso à justiça, desigualdade de tratamento e pesquisa empírica.

Data da aprovação

08/02/2024

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Rebecca Forattini L. Igreja

Presidente (UNB)

Prof.^a Dr^a. Talita Tatiana Dias Rampin

Membro (UNB)

Prof.^a Dr^a. Nathália Vince Esgalha

Fernandes

Membro (UNB)

AGRADECIMENTOS

A Deus pela vida, saúde, oportunidade e por me carregar no colo sempre que precisei.

Ao meu esposo, filhos e minha mãe, pois souberam compreender a minha ausência e me apoiaram, incontestavelmente, e sempre acreditaram que eu iria concluir a Dissertação.

Aos amigos que me apoiaram e entenderam minha ausência, por mais que em algumas vezes esta tenha nos causado mútua tristeza e em particular a Ângela Martins, também mestranda do curso MINTER em Direito e que hoje já é mestra, pelo apoio incondicional até aqui (mesmo à época que éramos concorrentes à vaga no curso).

À professora Dra. Eneá de Stutz, por lutar pela realização do curso MINTER em Macapá/AP, bem como por conduzir com maestria a Coordenação do curso e por não ter permitido que eu desistisse dele quando minha mãe adoeceu.

À minha orientadora, professora Dra. Rebeca Igreja, agradeço imensamente por sempre dar suporte aos seus orientandos, cobrando o necessário e incentivando o crescimento acadêmico de todos. É sem dúvida, uma espetacular docente.

Aos colegas do Curso MINTER, pois criamos uma turma na qual o apoio e incentivo eram constantes. Não deixamos as dificuldades do período pandêmico por COVID-19 e a permanência no trabalho entibiarem nosso objetivo.

Aos amigos da VEPMA, pelo apoio no decorrer do curso, em particular às chefias Eduardo Navarro e Danny Azulay, por permitirem minha licença prêmio, a qual foi determinante para eu conseguir desenvolver a pesquisa.

Aos amigos e chefes da Escola Estadual Ruth de Almeida Bezerra, Luíz Carlos Nascimento e Daniela Belfor, que autorizaram meus afastamentos das atividades desenvolvidas no educandário. O tempo utilizado foi crucial para a construção desse estudo.

Por fim, a todos que auxiliaram, diretamente ou indiretamente, a construção desta Dissertação, desta vitória.

A verdadeira justiça não se limita a punir, mas a transformar, educar e ressocializar.

Raul Zaffaroni.

RESUMO

O elevadíssimo número de encarcerados no Brasil é pauta incessante do Poder Judiciário que enxerga nas Alternativas Penais, entre outras coisas, a possibilidade de redução da superlotação dos presídios. A Prestação de Serviços Gratuitos à Comunidade (PSC) é uma espécie penal muito utilizada e possui características vantajosas em sua execução, que ocorre em entidades parceiras do sistema de justiça. O objetivo desta pesquisa foi avaliar se os princípios estabelecidos para o acompanhamento da execução da PSC nas instituições conveniadas estão sendo obedecidos. Nesse intuito, fez-se necessário explicar a legislação de alternativas penais e a atual política institucional de sua execução no Brasil, bem como descrever a metodologia de execução da prestação de serviços gratuitos à comunidade em Macapá-Ap. Dessa forma, foi possível esclarecer a importância da entidade parceira para o possível alcance da ressocialização da pessoa como alternativa através do cumprimento da PSC. O estudo desenvolvido é uma pesquisa bibliográfica e documental, cujo período concentrou-se no espaço temporal de 2017 a junho de 2023. Os resultados obtidos demonstraram que a corresponsabilidade necessária entre a Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas e a Rede de parceria institucional tem promovido a execução da PSC dentro das definições descritas no atual Manual de Gestão para as Alternativas Penais. No entanto, é importante que os equipamentos públicos responsáveis pela execução das alternativas penais possam receber investimentos financeiros e humanos, visando o aperfeiçoamento desse trabalho. A PSC, sendo executada em consonância com os preceitos ditados no ordenamento jurídico penal na Rede parceira, é capaz de promover a ressocialização do agente delituoso, ao mesmo tempo em que auxilia na redução da população carcerária do país.

Palavras-chave: Penas e Medidas Alternativas. Alternativas Penais. Prestação de Serviço Gratuito à Comunidade. Instituição Parceira. Humanização da Pena.

ABSTRACT

The extremely high number of people incarcerated in Brazil is a constant focus of the Judiciary, which sees in Penal Alternatives, among other things, the possibility of reducing prison overcrowding. The Provision of Free Services to the Community (PSC) has been widely used and has advantageous characteristics in its execution, which occurs in partner entities of the justice system. The aim of this research was to evaluate whether the principles established for monitoring the execution of the PSC in partner institutions are being followed. To this end, it was necessary to explain the legislation on criminal alternatives and the current institutional policy for its execution in Brazil, as well as describe the methodology for implementing the provision of free services to the community in Macapá, State of Amapá. Thus, it was possible to clarify the importance of the partner entity for the possible achievement of the person's resocialization as an alternative through compliance with the PSC. The study is a bibliographic and documentary research, whose period, focused from 2017 to June 2023. The results obtained demonstrated the necessity of co-responsibility between the Sentence Execution and Alternative Measures Court, and the Partnership Network institutional has promoted the execution of the PSC within the definitions described in the current Management Manual for Penal Alternatives. However, it is important that the public facilities responsible for implementing, criminal alternatives can receive financial and human investments to improve this work. The PSC, being carried out in line with the precepts dictated by the criminal legal system in the partner Network, is capable of promoting the resocialization of the criminal agent, while at the same time helping to reduce the country's prison population.

Keywords: Alternative Penalties and Measures, Penal Alternatives. Provision of Free Service to the Community. Partner Institution. Humanization of punishment.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01	Número de encarcerados no Sistema Penitenciário	18
Figura 02	Taxa de Aprisionamento	23
Figura 03	Custo mensal médio do custodiado em dezesseis Unidades Federativas	24
Figura 04	Número de pessoas que cumprem alternativas penais no Brasil	25
Figura 05	Campanha do CNJ sobre as Penas e Medidas Alternativas	45
Figura 06	Fluxograma de Encaminhamento à Rede de Parceria	51
Figura 01	Fluxograma de Encaminhamento à PSC pela ESPP	57

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Evolução da política e ordenamento jurídicos para as PMAs	29
Quadro 02	Segmentos institucionais que compõem a Rede de Parceria da VEPMA	62

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPMA	Central de Atendimento de Penas e Medidas Alternativas
CEAPA	Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas
CENAPA	Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas
CGAP	Coordenação-Geral de Alternativas Penais
CGPMA	Coordenação-Geral de Penas e Medidas Alternativas
CIAP	Centrais Integradas de Alternativas Penais
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CONAPA	Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas
CONSEG	Conferência Nacional de Segurança Pública
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional DIRPP Diretoria de Políticas Penitenciárias
DUDH	Declaração universal dos Direitos Humanos
ESPP	Equipe Sociopsicopedagógica
FONAPE	Fórum Nacional de Alternativas Penais
GT	Grupo de trabalho
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
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PMA	Penas e Medidas Alternativas
PNSPDS	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade
SEEU	Sistema Eletrônico de Execução Unificado
SENAPPEN	Secretaria Nacional de Políticas Penais
SINAPE	Sistema Nacional de Alternativas Penais
STF	Supremo Tribunal Federal
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
TJAP	Tribunal de Justiça do Estado do Amapá
VEPMA	Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 OS SUBSTITUTIVOS PENAIS A PRISÃO	20
2.1 Das Penas Alternativas à Alternativas Penais no Brasil	27
2.2 A Resolução n. 288/2019 do CNJ e o Manual de Gestão para as Alternativas Penais	36
2.3 A Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas – VEPMA	40
3 A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GRATUITOS À COMUNIDADE – PSC	44
3.1 As diretrizes nacionais para a composição e o fomento da Rede de Instituições Parceiras para a execução da PSC à luz do que preconiza a Resolução n. 288/2019 47	
3.2 A Captação e o Suporte às Entidades Parceiras da VEPMA	51
3.3 O Encaminhamento da Pessoa com Alternativas à PSC	55
4 A INSTITUIÇÃO PARCEIRA E A RESSOCIALIZAÇÃO ATRAVÉS DO CUMPRIMENTO DA PSC.....	59
4.1 As Instituições que compõem a Rede Parceira da VEPMA	59
4.2 A Ressocialização no Âmbito da PSC	62
4.3 A Atuação da Instituição Parceira	66
5 DISCUSSÃO	69
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
REFERÊNCIAS.....	79
ANEXO A – MOSTRA DO CONTROLE DE ENTIDADES NO PROGRAMA TUCUJURIS – (SISTEMA DE GESTÃO PROCESSUAL ELETRÔNICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAPÁ (TJAP).....	83
ANEXO B – FICHA DE FREQUÊNCIA DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GRATUITOS À COMUNIDADE	84

1 INTRODUÇÃO

A criação da Lei dos Juizados Especiais n. 9.099/95 (Brasil, 1995) aumentou o leque de penas alternativas à prisão já existentes no Código Penal brasileiro. Trata-se da substituição da pena privativa de liberdade pela pena restritiva de direitos, garantindo para os agentes de delitos de baixo potencial ofensivo¹ à compatibilização da pena com o delito cometido. Assim, o condenado preserva sua liberdade e o sistema penal conta com um processo de descarcerização tão necessário para o “desafogamento” das penitenciárias.

Desta forma, nas últimas décadas têm-se observado que as mudanças na legislação penal brasileira têm apresentado uma nova configuração para todos os atores do sistema de justiça penal, adicionando novos agentes para essa responsabilidade. O objetivo é combater a aplicação irrestrita da pena privativa de liberdade e a ineficácia de sua execução, que desencadeia paralelamente danosas consequências sociais, econômicas e emocionais.

Conforme o Diagnóstico sobre as Varas Especializadas em Alternativas Penais no Brasil:

A população prisional do país triplicou em apenas 16 anos. O Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias realizado pelo Depen em 2019 aponta uma população prisional de 773.151 pessoas privadas de liberdade. O Brasil subiu à terceira posição entre os países que mais encarceram no mundo, na contramão daqueles que lideram o ranking, uma vez que Estados Unidos e China vêm reduzindo suas populações prisionais nos últimos anos. Destaca-se, ainda, a alta taxa de presos provisórios, cerca de 33% de acordo com o Infopen do mesmo período (Brasil, 2020a, p. 14).

É possível analisar que apesar do sistema de justiça ter expandido as opções de alternativas penais disponíveis no Brasil² e aumentado sua aplicação, não ocorreu uma redução significativa da população carcerária. Em muitos casos, mesmo quando as alternativas penais são legalmente previstas, a prisão continua sendo priorizada. Esse cenário revela desafios significativos para garantir que as alternativas penais sejam eficazes na redução do encarceramento no país.

Por mais que a legislação criminal estabeleça e norteie as ações dos magistrados, segundo Brasil (2020a) os magistrados não sentem a segurança

¹ São contravenções penais e crimes cuja pena máxima prevista não ultrapasse a 02 (dois) anos. Caracterizam-se pela ausência de violência ou grave ameaça à vítima.

² O instituto do Acordo de Não Persecução Penal, amparado na Lei nº 13.964/2019 é um exemplo dessa ampliação.

necessária de que a sanção alternativa aplicada trará os efeitos almejados em detrimento da prisão, posto que, muitas vezes não existe a estrutura própria para sua execução, como também perdura o estigma da impunidade nas alternativas penais. Esses fatores ocasionam barreiras que inibem sua aplicação mesmo quando o condenado preenche todos os requisitos legais. São desafios detectados desde sua implantação e que a atual política criminal vem enfrentando massivamente nos últimos anos.

O Direito Penal caminha sofrendo relevantes alterações. O Acordo de Não Persecução Penal por exemplo, estimula a aplicação de alternativas penais e dentre elas a **Prestação de Serviços Gratuitos à Comunidade (PSC)**. O intuito maior é descongestionar o sistema judiciário, oferecer soluções alternativas a prisão e permitir uma resposta mais rápida e eficiente para crimes de menor gravidade. Neste sentido, a pesquisa realizada pelo ILANUD (ILANUD, 2006) como também pesquisa do IPEA (Brasil, 2015) já afirmavam que dentre as 9 capitais estudadas a cada época, a prestação de serviços gratuitos à comunidade era a modalidade de pena alternativa mais comum, sendo aplicada em uma proporção muito maior do que a segunda opção mais frequente, que era a prestação pecuniária.

Mais recentemente, o Conselho Nacional de Justiça - CNJ em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), afirmou que “A prestação de serviço à comunidade é outra modalidade de pena restritiva de direito mais comumente aplicada pelos juízes no Brasil (Brasil, 2020a). Os dados mostram que a aplicação da PSC ao longo dos anos vem sendo utilizada quando cabível de modo muito expressivo, face a todas as suas características.

A eficácia da execução da PSC notadamente ocorre face a manutenção da convivência do agente delituoso de menor potencial ofensivo em sociedade ao invés de aprisioná-lo. É essa convivência, que deve ser colaborativa, respeitosa, integrativa e humanizada, que ao afastá-lo do ambiente de extrema danosidade moral e física constituinte das penitenciárias e que certamente iriam moldar sua personalidade causando-lhe deterioração, que pode possibilitar sua mudança comportamental, sua tomada de consciência para recusar o cometimento de novos delitos.

A atuação dos cidadãos comprometidos com a transformação social também deve ser reconhecida. São pessoas que propagam a importância da responsabilização coletiva pela recuperação de pessoas em conflito com a lei. Sem

elas a ruptura de práticas e crenças preconceituosas estigmatizantes e excludentes estabelecidas e a adoção de novos princípios ou abordagens sobre o tema não seriam possíveis.

Em Macapá, capital do Estado do Amapá, a execução das penas restritivas de direito é responsabilidade da Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas-VEPMA, unidade judiciária do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá - TJAP, que conta em sua estrutura funcional com equipe multidisciplinar para gerenciar a execução do substituto penal: Prestação de Serviços Gratuitos à Comunidade (PSC). A PSC é cumprida pelas pessoas com alternativas³ penais e ocorre, conforme a legislação determina, nas instituições parceiras do sistema de justiça penal para tal finalidade. Neste contexto, essa pesquisa analisa, criteriosamente, a PSC e os mecanismos que permitem a exequibilidade de sua aplicação.

Conforme os procedimentos metodológicos definidos em normas infralegais, anterior ao encaminhamento da pessoa com alternativas a instituição, a rede parceira deve ter sido constituída e estruturada para possuir todas as informações e condições necessárias para a absorção das pessoas que lá cumprirão a PSC. Do mesmo modo, a rede parceira precisa receber continuamente suporte técnico para propiciar a ressocialização do indivíduo. Diante disso é que se julga necessária a discussão sobre o papel da instituição no tocante ao acompanhamento das pessoas com alternativas, as quais serão discutidas em momento oportuno neste texto.

Frente esses aspectos, apresenta-se a questão central desta pesquisa: a instituição parceira cumpre com os princípios estabelecidos para o acompanhamento da execução da PSC, visando a ressocialização da pessoa com alternativas? Para esclarecer, resumidamente, num primeiro momento o conceito de ressocialização em alternativas penais, refere-se ao processo de reintegração social de pessoas que cometeram crimes, mantendo-as em liberdade.

A ressocialização decorrerá de uma abordagem mais flexível e humanitária da sanção aplicada, sendo centrada na reeducação, na correção do comportamento e na prevenção da reincidência. Assim, o objetivo geral é avaliar a instituição parceira no cumprimento dos princípios estabelecidos para o acompanhamento da execução da

³ Nova terminologia definida em 2020 pelo Manual de Gestão para as Alternativas Penais, DEPEN/CJN, para as pessoas que cumprem alternativas penais.

PSC, visando a ressocialização da pessoa com alternativas em Macapá, Estado do Amapá.

No que tange aos objetivos específicos que deverão responder à pergunta central da pesquisa, trata-se de: explicar a legislação de alternativas penais e a atual política institucional de sua execução no Brasil; descrever a metodologia de execução da prestação de serviços gratuitos à comunidade em Macapá/AP e esclarecer a importância da entidade parceira para o possível alcance da ressocialização da pessoa com alternativa através do cumprimento da PSC.

A VEPMA é uma unidade judiciária do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá – TJAP da qual esta pesquisadora é serventúria. Sou pedagoga e atuo junto à equipe multidisciplinar da referida Vara e até o mês de outubro de 2020, gerenciava somente a utilização dos recursos oriundos das Penas Pecuniárias⁴ após esse período fui designada para também gerenciar a PSC junto com os demais membros da equipe. A equipe é responsável pela execução da PSC e administração da rede constituída de instituições parceiras que recebem as pessoas com alternativas para executar a PSC.

Estabelece o Art. 46 §2º da Lei. 9.714/98 (Brasil, 1998), que são entidades sociais que devem receber pessoas com alternativas para realizar o cumprimento da prestação de serviços gratuitos à comunidade (PSC) e essa necessária parceria para a execução da modalidade de alternativa penal citada, deve ser cuidadosamente estabelecida e mantida, para que, conforme dito anteriormente, o escopo possa ser alcançado, ou seja, a ressocialização do infrator.

Sabidamente, como a grande maioria das instituições não pertence ao sistema penal do Poder Judiciário, mas ao Poder Executivo, não é do âmbito das mesmas a área de política criminal. Porém, é fundamental que as entidades sejam capacitadas e recebam contínuo apoio para acompanhar a pessoa com alternativas que lhe foi imputada.

Dessa maneira, esta pesquisa julga relevante conhecer possíveis variáveis e desafios na ressocialização, através da prestação de serviços gratuitos à comunidade, como também as lentes pelas quais as entidades se apropriam dessa demanda que extrapola suas funções institucionais. Assim, será possível contribuir,

⁴ A prestação pecuniária é uma modalidade de pena restritiva de direito que prevê o pagamento de dinheiro que pode ser destinado à vítima, a seus descendentes, a entidades públicas ou privadas com destinação social ou a projetos sociais.

sobremaneira, para que a VEPMA, dentro de sua competência, possa aprimorar suas ações e caso haja demandas externas, problematizar com os órgãos competentes para promover as condições ideais à concretização da ressocialização das pessoas com alternativas.

Quanto à metodologia, trata-se de pesquisa bibliográfica (livros, artigos, Teses, Dissertações etc.) utilizando sites de pesquisa acadêmica, e palavras-chave que serão descritas em sessão própria. Obras de autores consagrados na área de estudo proposta também constam no arcabouço teórico, como também legislações que serviram de alicerce para a pesquisa. O recorte temporal está delimitado entre o ano de 2017 a junho de 2023. A questão problematizadora da pesquisa pertence ao campo das atividades que desempenho na VEPMA e por isso, minha posição é de um pesquisadora implicada⁵. A experiência que trago do trabalho realizado nessa área irá compor o estudo proposto.

A abordagem da pesquisa é qualitativa, com pesquisa de natureza básica e exploratória, na qual foram utilizadas fontes primárias. A coleta de dados foi realizada através de pesquisa documental, sendo utilizados documentos oficiais, leis, manuais, portarias, relatórios governamentais, documentos internos da VEPMA como regulamentações, dados extraídos de arquivos de controle e sistemas judiciais eletrônicos e etc., que foram analisados para identificar o arcabouço legal que regulamenta as ações da VEPMA e desencadeiam os resultados de sua atuação, que é o campo empírico desta pesquisa, juntamente com sua rede institucional de parceiros.

As informações sobre a VEPMA que foram trazidas à pesquisa não vieram através de solicitações oficiais à unidade judiciária, visto que eu sou membro da equipe multidisciplinar da VEPMA. Seria incoerente eu solicitar informações das quais sou conhecedora, como as rotinas e fluxos de trabalho que eu ajudei a construir ao longo dos anos e que tenho estabelecidas nas minhas atividades diárias ou das rotinas cartorárias as quais também conheço, ou dos relatórios de gestão. Esclareço que os dados da VEPMA inseridos na pesquisa diretamente por mim, foram em razão da característica peculiar desta pesquisadora em ser servidora da referida serventia. Não obstante, devo ressaltar a importância do Manual de Gestão

⁵ Conceito do pesquisador que está inserido no campo de pesquisa, que é parte do objeto de estudo, é ao mesmo tempo o pesquisador e o pesquisado.

para as Alternativas Penais (Brasil, 2020b), atualizado em 2020, como elemento norteador de toda metodologia de trabalho executada na VEPMA/ESPP.

Este trabalho foi desenvolvido dentro do marco teórico do Garantismo Penal. Os defensores dele argumentam que o sistema penal deve ser baseado em princípios como a presunção de inocência, o devido processo legal, o respeito aos direitos humanos e a proporcionalidade das punições. Nesse sentido, as alternativas penais podem ser vistas como uma maneira de garantir esses princípios ao oferecer opções de punição que não envolvem a privação da liberdade ou que são mais adequadas às circunstâncias individuais do infrator.

Eugenio Raul Zaffaroni é conhecido como um teórico do garantismo penal, apoiando a limitação do poder punitivo do Estado. Embora o Garantismo Penal não seja necessariamente sinônimo de defesa irrestrita das alternativas penais, os teóricos garantistas tendem a favorecer medidas que priorizam a reintegração social e a ressocialização dos infratores, em oposição a abordagens meramente retributivas ou repressivas.

A dissertação está organizada em quatro seções, cada uma abordando diferentes aspectos relacionados ao tema em questão. A seguir, apresento uma breve descrição de cada uma, destacando sua relevância e contribuição para o trabalho.

Na primeira seção, apresento uma visão geral do contexto político criminal em que as alternativas penais foram desenvolvidas, a partir da posição do Brasil como signatário das Regras de Tóquio (ONU, 19906), o que desencadeou significativas alterações em nosso Código Penal com a inclusão de Penas Restritivas de Direitos, como também a Resolução n. 288/2019 CNJ/DEPEN e o Manual de Gestão para as Alternativas Penais.

Foram então, examinados os impactos dessas alternativas penais em relação aos seus propósitos teóricos, bem como outros efeitos que surgiram como resultado de sua aplicação. A unidade do sistema de justiça responsável pela implementação e gerência das alternativas penais no município de Macapá/AP, na qual trabalho, também é apresentada. Essa unidade é a Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas - VEPMA.

A segunda seção aborda a espécie de pena restritiva de direito denominada de Prestação de Serviços Gratuitos à Comunidade - PSC. Na sequência são

apresentadas as diretrizes nacionais para a execução da PSC, e em seguida, a gestão da PSC pela VEPMA, desde a formação da Rede parceira, com todas as suas características e demandas.

Na terceira seção encontra-se o cerne desta pesquisa, pois discute a importantíssima atuação da entidade parceira para o processo de ressocialização da pessoa que cumpre PSC, destacando os possíveis desafios para o alcance desse propósito. Buscou-se também, compreender o que é a ressocialização na esfera de alternativas penais.

A quarta seção analisa criticamente todas as informações coletadas na pesquisa. É o momento em que se apontam as respostas encontradas e se os objetivos da pesquisa foram alcançados. Trata-se do fechamento do estudo, com a possível propositura de avanços na área da política criminal

A estrutura apresentada nas seções deste trabalho visa proporcionar uma análise abrangente e sistemática do tema em questão. Ao seguir essa organização, buscou-se oferecer aos leitores uma compreensão clara do desenvolvimento da pesquisa, desde a introdução até a conclusão.

De acordo com Köche (2011) e Gil (2022) pesquisar é um processo sistemático e rigoroso de busca de conhecimento, que utiliza métodos e técnicas científicas para responder a uma questão ou problema. A pesquisa visa produzir novos conhecimentos ou ampliar, aprofundar ou revisar os conhecimentos existentes sobre um determinado assunto ou fenômeno. A pesquisa também é uma forma de investigação crítica, criativa e reflexiva, que contribui para o avanço da ciência e da sociedade.

O estudo ora apresentado tornou-me uma pesquisadora implicada, pois sou servidora da Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas (VEPMA) do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, lócus da pesquisa. O tema que suscita o conhecimento de meu interesse integra atividades afeitas as minhas atribuições na VEPMA. Eis a fragilidade da minha posição enquanto pesquisadora e conforme a análise trazida por Martins Filho e Narvai (2013, p. 648):

A implicação é evidente. Decorre do fato que, na condição de pesquisador, querer se ocupar de um tema cuja problematização requer a consideração de ser, concomitantemente, pesquisador – sujeito implicado – e integrar processos que serão tomados como objeto, o que, por sua vez, o coloca na condição de também sujeito da investigação – sujeito de pesquisa.

Conforme visto no excerto, produzir saber a partir de um contexto no qual estou inserida e cuja minhas ações afetam diretamente o campo de estudo eleito me tornam uma pesquisadora implicada. Por conta disso, desenvolvi processos autoanalíticos para obter as respostas necessárias à pesquisa. Sobre esses processos, contribui Merhy (2014, p. 12) ao afirmar que:

em situações nas quais o sujeito que propõem o que será conhecido está tão implicado com a situação, que ao interrogar o sentido das situações em foco, interroga a si mesmo e a sua própria significação enquanto sujeito de todos estes processos. Enquanto sujeito da ação, enquanto sujeito interessado e que aposta em certa direções para ela e não outras, enquanto sujeito que ambiciona ser epistêmico, mas que quer produzir conhecimentos e sistematizá-los para si e par a outros, implicado com o seu lugar na ação sob foco.

É preciso ressaltar que sou pedagoga e servidora da VEPMA há 13 anos, sendo que quando iniciei minhas atividades na VEPMA atuei com os processos de PSC, mas não tardou, fui designada para cuidar de outra pasta na referida unidade. Tornei-me integrante da equipe responsável pela gerência da Prestação de Serviços Gratuitos a Comunidade – PSC em 2020, em pleno período pandêmico. O trabalho à época, numa realidade mundial caótica, foi muito angustiante e logo a PSC foi suspensa e a rede parceira também suspendeu suas atividades (exceto as de serviços essenciais).

A VEPMA, gradativamente, retomou por completo suas atividades e hoje trabalho em home office e realizo diligências semanais às entidades parceiras no intuito de fiscalizar e acompanhar a correta execução da PSC pelas pessoas com alternativas. São três anos lidando quase que exclusivamente com o gerenciamento da espécie penal PSC. Assim, como pedagoga e parte do processo que visa a ressocialização de infratores, fui instigada pelo desejo de compreender detalhadamente a política penal hoje intitulada de alternativas penais.

Observando diversas situações relacionadas à dinâmica do cumprimento da PSC pelas pessoas com alternativas e situações encontradas nas diligências, me fiz alguns questionamentos, quais sejam: ocorre realmente a ressocialização, nos termos trazidos pela legislação vigente e tão necessária para a redução dos índices de encarceramento? Por que não há dados consolidados sobre a reincidência na execução da PSC?

Outro ponto que também é um incômodo, diz respeito à pergunta suscitada após inúmeras queixas das entidades: por que não há verba específica destinada

para a instituição que recebe as pessoas com uma condição penal, principalmente as Organizações Não Governamentais - ONGs?

A minha posição por trabalhar na VEPMA dificultou sobremaneira a escolha do objeto de pesquisa e vários caminhos metodológicos que poderia vir a percorrer na mesma, justamente por fazer parte do lócus de pesquisa. Foi angustiante desejar investigar meu campo de trabalho, obedecendo às normas metodológicas já consolidadas e me deparar com diversas dificuldades pertinentes a todo sujeito implicado. Produzir conhecimento científico neste contexto foi muito desafiador. Sobre essa condição temos:

Dificuldades adicionais surgem, porém, quando um pesquisador ou uma equipe optam por tomar como objeto de problematização e investigação processos nos quais estão envolvidos. Em muitos casos, essas dificuldades são de tal ordem que levam à desistência do projeto. Elege-se outro objeto e se encerra o assunto. Essa 'solução' para as dificuldades tem consequências negativas importantes, sendo uma delas a perda da riqueza do envolvimento do pesquisador ou equipe com os mencionados processos, decorrente de suas experiências e vivências. Os que escolhem enfrentar as dificuldades se deparam, contudo, como se discute aqui, com a necessidade de encontrar meios de, sem recusar ou negar sua implicação como sujeito individual ou coletivo, controlar os possíveis viesamentos de origem política, ideológica, econômica, cultural ou outra, que possam comprometer-lhes a qualidade e até mesmo a validade do trabalho científico, fragilizando-o e tornando-o vulnerável sob diferentes aspectos (Martins Filho e Narvai, 2013. p. 647).

Diante do exposto, o intuito de conhecer os possíveis resultados de toda a engrenagem que permite a execução da PSC, para aprimorar o trabalho da unidade judiciária em que atuo e, conseqüentemente, poder auxiliar a política de alternativas penais, me impediu de desistir desta pesquisa. Digo sempre quando realizo diligências nas entidades que são elas que criam condições para que a ressocialização aconteça ou não. dito isso, direcionei todos os esforços para avaliar se a atuação da entidade parceira nesse processo atende aos princípios definidos para a execução da PSC, mas sem desmerecer a busca pelo conhecimento dos outros interesses que tenho na atividade que desempenho e descritos anteriormente.

Para responder à questão problematizadora, utilizei todo arcabouço de legislação, documentos, relatórios, portarias e dados dos programas judiciais eletrônicos que tenho livre acesso por ser servidora da VEPMA. Aliou-se a isso a pesquisa bibliográfica em livros, artigos, teses, dissertações etc., bem como em sites

de pesquisa acadêmica. Os dados obtidos ao longo da pesquisa e a experiência acumulada na gestão da PSC permitiram que eu pudesse encontrar as respostas necessárias para a problemática da pesquisa. Neste sentido, para compreendermos melhor minha posição enquanto pesquisadora implicada, é preciso considerar que:

A mobilização para conhecer vem de certos incômodos que a ação protagônica pode gerar como acontecimento, mobilizando que as várias dimensões do sujeito interajam para conduzir a um saber militante, igualmente válido e legítimo, permitindo-lhe compreender “mais” sobre a situação e a ação, para continuar agindo. Neste tipo de processo a implicação é estruturante do processo, coloca-se sob análise a si mesmo em ação e intenção. O processo é obrigatoriamente autoanalítico (Merhy, 2014, p. 23).

Apresento na seções a discussão de todos os achados e sua devida análise, além disso, realizo uma discussão crítica dos resultados baseados na literatura revisada, destacando suas contribuições, limitações e possíveis direções futuras. Por fim, na conclusão resumo as descobertas, reitero a relevância do estudo e ofereço reflexões sobre o funcionamento do processo de ressocialização da espécie de alternativa penal PSC. Desta forma, considero que ser uma pesquisadora implicada e obter as respostas propostas no início da pesquisa me permitiu um amadurecimento profissional e acadêmico ímpar e muitíssimo satisfatório. Vejo hoje a execução da PSC com olhos distintos daqueles que me direcionavam há três anos e aprendi que se colocar em xeque é bem mais engrandecedor do que aviltante.

2 OS SUBSTITUTIVOS PENAIS A PRISÃO

No final do século XX ocorreu a aprovação das Regras de Tóquio pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 14 de dezembro de 1990. Trata-se de Regras Mínimas Padrão das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade, cuja justiça penal então, busca ser humanizadora e pautada nos direitos humanos. Segundo a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH, 1948) “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos” e apesar das Regras de Tóquio não possuem força de lei, é indubitável sua importância para a humanização e modernização do Direito Penal.

As Regras de Tóquio possuem força vinculante entre os Estados Membros e é dever do Brasil fazer cumprir todos os seus princípios pois eles tratam da humanização da justiça criminal e sua base essencial é a responsabilização pelo

crime cometido de forma proporcional a sua gravidade, através dos substitutivos penais à prisão. As penas e medidas alternativas são, então, as sanções penais que permitem ao indivíduo infrator quitar sua dívida com a sociedade, sem perder sua liberdade.

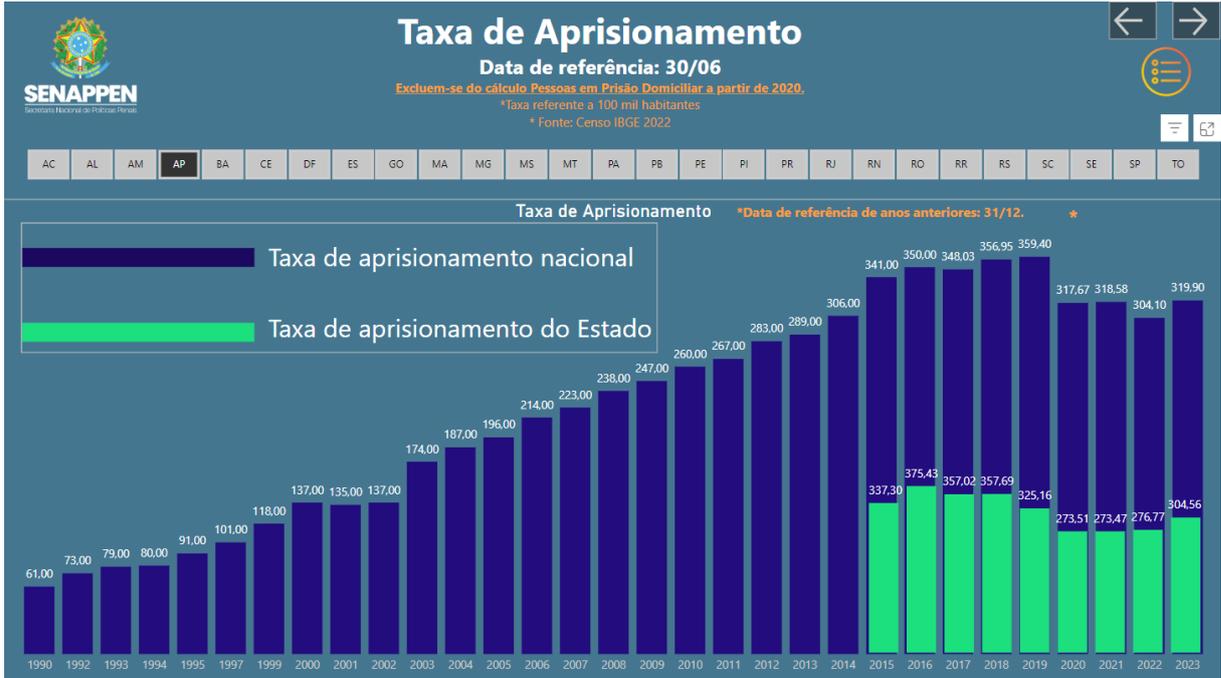
Pelo exposto acima, as penas e medidas alternativas são sanções penais diversas do encarceramento, visando a responsabilização do infrator com dignidade, autonomia e manutenção do convívio social. É necessário, portanto, a compreensão do sentido jurídico de pena. A pena é uma sanção penal que somente o Estado pode impor à pessoa que cometeu infração penal, após sentença decretada, no intuito de retribuir o delito cometido (Capez, 2018). Desse modo, o Estado pune o infrator dando a necessária resposta à sociedade.

Os doutrinadores em sua maioria, definem a pena com o uma resposta necessária do Estado quando o indivíduo comete uma infração penal. Ela consiste na privação ou restrição de um bem jurídico como consequência da violação de uma regra social que identifica o ato como criminoso, por exemplo, dirigir veículo sob efeito de álcool resulta em multa altíssima e proibição do direito de dirigir.

É importante lembrar como os mecanismos de punição evoluíram, pois como bem expôs Foucault (2009), no século XVIII penas consideradas cruéis eram aplicadas, como a pena de morte e as penas corporais que se constituíam em torturas e castigos físicos, sendo que os criminosos eram condenados a pedir perdão em praça pública e a execução também era feita em público. Esse procedimento era chamado por Foucault de suplício e explicitou o caráter desumano que a pena não deve possuir.

Nos séculos seguintes, as sociedades criaram outros mecanismos de punição cujo encarceramento era o principal. Assim, considerando a ineficácia da pena de prisão em promover a ressocialização, a abordagem contemporânea consiste em buscar alternativas penais como substitutos para essa forma de sanção, especialmente nos casos de crimes menos graves e quando o encarceramento não é aconselhável (Mirabete, 2003). É interessante, aliás, afirmar, quão falido está o sistema prisional frente a sua missão de ressocialização e consequentemente de redução da reincidência criminal, mas há um fato que se sobrepõe a isso, trata-se do número elevadíssimo de presos provisórios, que nem condenados estão.

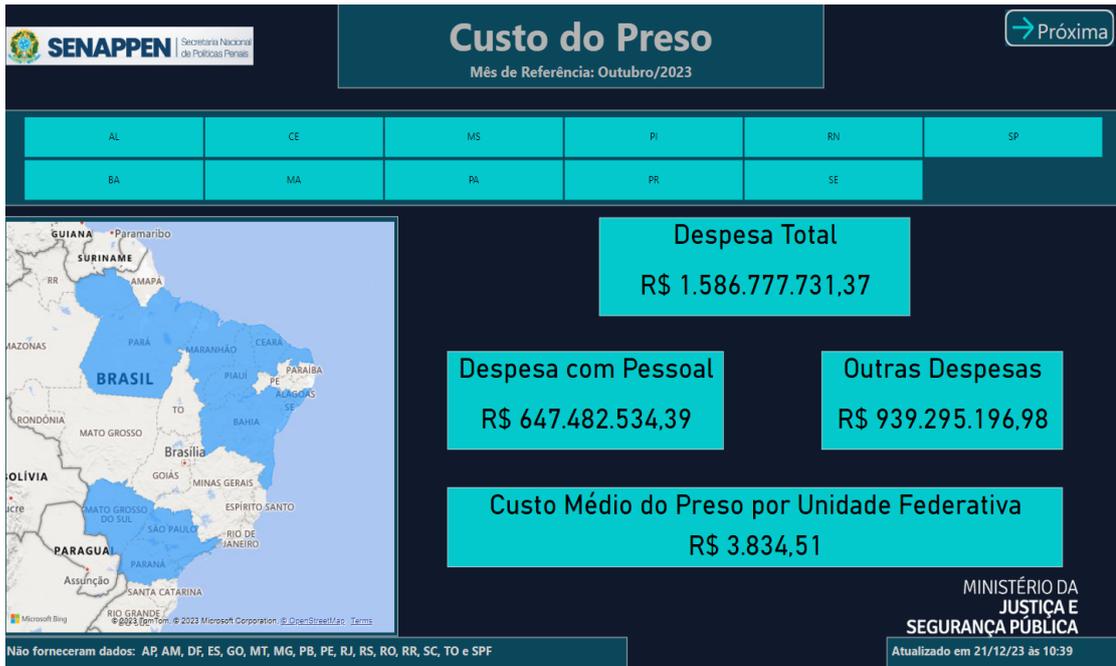
Conforme explicado anteriormente, o encarceramento deve ser substituído por sanções alternativas a perda da liberdade quando da ocorrência de crimes de baixo potencial ofensivo. É sinal de que há, enfim, a compreensão da viabilidade da



Fonte: Brasil, SENAPPEN – Disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYzZINWQ2OGUtYmMyNi00ZGVkLTgwODgtYjVhZThlI0ODhmOGUwliwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>

O custo médio por detento conforme a figura 3 abaixo é de absurdos R\$ 3.834,51 (três mil, oitocentos e trinta e quatro reais e cinquenta e um centavos), baseado nas 16 unidades federativas que enviam os relatórios de custo até setembro de 2023 (SENAPPEN, 21/12/23). Já a maioria dos cidadãos recebia à época um salário-mínimo de R\$ 1.302,00 (mil, trezentos e dois reais) para trabalhar no mínimo 40 horas semanais.

Figura 04 - Custo mensal médio do custodiado em dezesseis Unidades Federativas

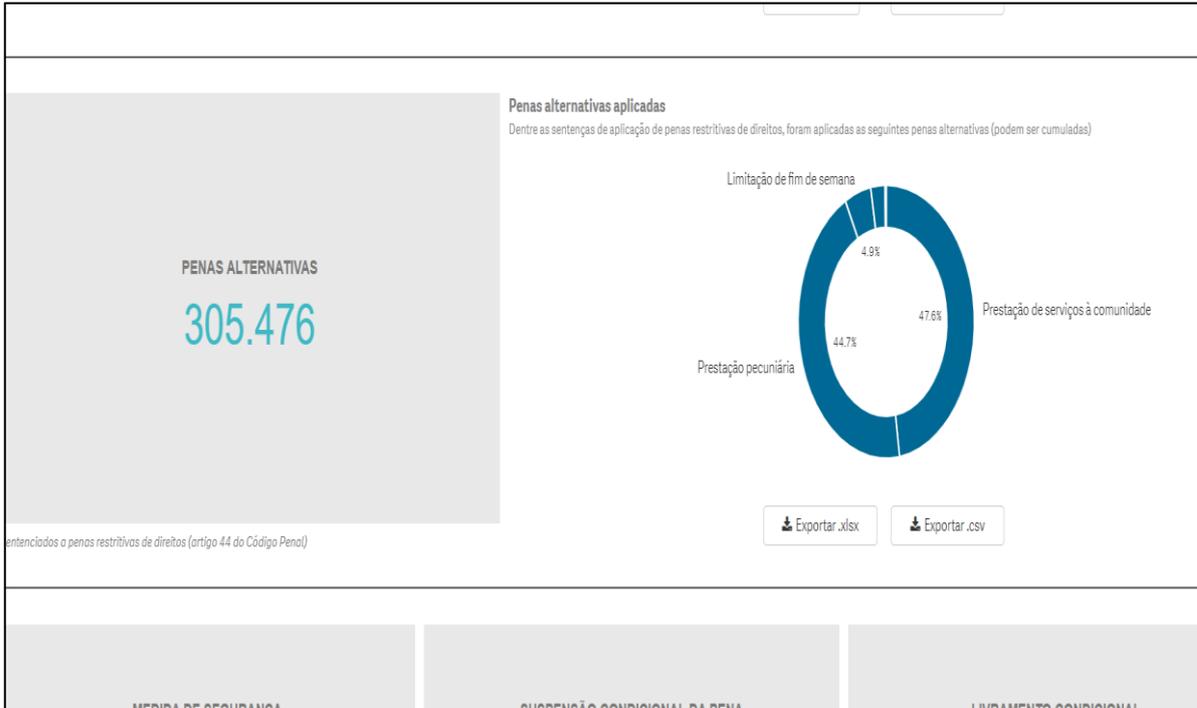


Fonte: Brasil, SENAPPEN – Disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZDIkZTQ2NDktNTgyYy00Yzg4LWI2Y2MtODE5NGY1ZGU0YTEyYiwiZCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MmWYyLTRI0GRhNmJmZThIMSJ.> Acesso em 21/12/2023.

Os dados financeiros acima comprovam que temos um grande investimento público na prisão e não temos um grande investimento público na ressocialização, traduzida em políticas públicas que visem oportunizar tanto aos egressos do cárcere quanto aos beneficiados com alternativas penais condições de conviver pacificamente e com dignidade em sociedade. Em razão da total ineficiência das prisões, os detentos não são ressocializados e esse sistema ainda cria ou aperfeiçoa infratores de alta periculosidade. Esses números revelam um impactante desequilíbrio entre as prioridades do Estado e o investimento em necessidades básicas da população. O dinheiro gasto com o sistema prisional poderia ser mais bem aplicado em áreas como educação, saúde, segurança e assistência social, que poderiam prevenir a criminalidade e promover a cidadania.

Observemos agora o quadro sobre o atual número de pessoas que estão em liberdade e respondendo a processos em penas restritivas de direito:

Figura 05 - Número de pessoas que cumprem alternativas penais no Brasil



Fonte: Sistema SEEU/CNJ – Disponível em <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=f8f79a16-35a2-43fe-a751-34ba131ffc1f&sheet=74a59799-5069-461d-a546-91259016a931&lang=pt-BR&opt=cursel>
Acesso em 21/12/2023.

A figura 4 mostra que são 305.476 (trezentos e cinco mil, quatrocentos e setenta e seis) pessoas cumprindo penas alternativas, segundo os dados do programa SEEU-CNJ⁶. Caso esse número de pessoas que cumprem penas alternativas estivesse no sistema prisional, o tornaria muito mais dispendioso e caótico. Portanto, é interessante observar que as penas e medidas alternativas em execução equivalem a aproximadamente 36,5% do número de pessoas encarceradas. Conforme Noronha (2001), obedecendo os requisitos previstos no art. 44 do Código Penal, as penas restritivas de direito são substitutivas à prisão e impedem o contato do infrator com a realidade carcerária e seus inúmeros malefícios.

Trata-se, inegavelmente, de um dispositivo legal que separa os infratores de baixo potencial ofensivo do sistema prisional, cuja liberdade não será cerceada. É um erro, porém, a sociedade acreditar que sem seu apoio as alternativas penais atingirão seu objetivo. Assim, revestem-se de particular importância todas as

⁶ Sistema Eletrônico de Execução Unificado - é a ferramenta tecnológica que permite centralizar e uniformizar a gestão de processos de execução penal em todo o país. Iniciou sua implantação em 2019. O registro das Penas Restritivas de Direito em Alternativas Penais possui limitações.

espécies de penas restritivas de direitos, pois permitem a ressocialização do indivíduo junto da comunidade a que pertence.

Sob essa ótica, Noronha (2001) deixa claro a particular relevância do cumprimento da pena longe da convivência com criminosos de alto potencial ofensivo e perto dos familiares e do círculo de convivência social, mantendo o trabalho e outras rotinas de importância para a pessoa com alternativas.

Conforme mencionado pelo referido autor, os infratores que recebem penas substitutivas são afastados da perda de liberdade, qual seja, a condenação prisional, mas devemos pensar e refletir que “o grande problema referente à aplicação das penas alternativas reside no fato de que elas somente podem ser atribuídas a réus que não ofereçam periculosidade, e que possam permanecer em liberdade.” (Mirabete, 2003, p. 268).

Neste contexto, fica claro que a disparidade entre crimes gravosos e de baixo potencial ofensivo, àqueles só podem receber penas restritivas de liberdade. O mais preocupante, contudo, é constatar que o sistema prisional se torna cada vez mais caótico e falido. Não é exagero afirmar que a prisão desumaniza o infrator, por isso é importante combater a falácia de que o cárcere o ressocializa. Assim, preocupa o fato de que o segregado é moldado para reproduzir os valores da prisão para além de sua permanência na instituição, isso porque a violência estrutural a qual é submetido tem esse escopo.

Conforme explicado acima e segundo Mirabete (2003), o sistema de penas privativas de liberdade e seus objetivos representam uma contradição evidente, pois a ressocialização de um custodiado torna-se praticamente impossível, uma vez que ele vive em uma comunidade com valores totalmente diferentes daqueles que deverá seguir ao ser libertado. Trata-se inegavelmente, de um cenário muito complicado e seria errôneo atribuir responsabilidade por esse caos somente ao sistema de justiça. Assim, reveste-se de particular importância reverberar sobre todos os fatores socioeconômicos e culturais pertinentes à violência e criminalidade no Brasil. Sob essa ótica, ganha particular relevância analisar, por exemplo, o estigma pertencente às pessoas que se encontram à margem social. De acordo com Baratta (2002, p.165):

As maiores chances de ser selecionado para fazer parte da "população criminosa" aparecem, de fato, concentradas nos níveis mais baixos da escala social (subproletariado e grupos marginais). A posição precária no mercado de trabalho (desocupação, subocupação, falta de qualificação profissional) e defeitos de

socialização familiar e escolar, que são característicos dos indivíduos pertencentes aos níveis mais baixos, e que na criminologia positivista e em boa parte da criminologia liberal contemporânea são indicados como as causas da criminalidade, revelam ser, antes, conotações sobre a base das quais o status de criminoso é atribuído.

O autor supracitado aponta que a condição precípua para se receber o status de criminoso, atribuído pelos indivíduos que detém o poder, ocorre por meio de mecanismos seletivos baseados na estratificação social e no antagonismo de classes. Esse é o motivo pelo qual é importante frisar esse ponto, uma vez que a manutenção do *status quo* atende exclusivamente aos interesses da classe dominante.

Segundo o relatório do IPEA (Brasil, 2014, p. 6) “as penas alternativas representavam à época apenas 12,2% das condenações no Brasil, enquanto as penas privativas de liberdade representavam 46,8%”. O relatório também apontava que as penas alternativas tinham uma taxa de reincidência de 24,3%, enquanto as penas privativas de liberdade tinham uma taxa de 41,5%. Isso sugere que as penas alternativas eram mais eficazes na ressocialização dos condenados do que as penas privativas de liberdade.

Fica evidente, diante desse relatório, que as sanções privativas de direito são mecanismos de punição de infratores de delitos de baixo potencial ofensivo incontestavelmente viáveis. A ressocialização do agente delituoso possui real condição de ocorrer, ao contrário da pena privativa de liberdade, face suas características. Os substitutos penais à prisão garantem punição efetiva e proporcional ao delito cometido e evitam a criação de agentes delituosos perigosos, caso fossem punidos a pena de prisão.

2.1 Das Penas Alternativas à Alternativas Penais no Brasil

Um marco na evolução do Direito Penal brasileiro foi a reforma da Parte Geral do Código Penal, que ocorreu através da Lei n. 7.209/1984 (Brasil, 1984), cuja mudanças incluíram a criação de penas substitutivas a prisão, denominadas de penas restritivas de direito. O novo ordenamento jurídico propunha a prestação de serviço à comunidade, interdição temporária de direitos e a limitação do fim de

semana. Posteriormente, com criação da Lei n. 9.714, de 1998, foram acrescentadas as espécies de prestação pecuniária e a perda de bens e valores.

As penas restritivas de direito sofreram novo marco legal com a promulgação das Leis n. 9.099/95 (onde criou-se os Juizados Especiais Criminais) e a de n. 9.714/1998, que ficou conhecida como Lei das Penas Alternativas. Esta última aumentou o leque de tipos penais abarcados pela nova legislação e para quatro anos o tempo de condenação que podia ser substituído por pena alternativa, respeitados os critérios obrigatórios para a concessão do benefício. Os requisitos obrigatórios para a concessão do benefício em tela estão regradados na Lei n. 9.714/1998 que assim preconiza:

Art. 44. As penas restritivas de direitos são autônomas e substituem as privativas de liberdade, quando: I – Aplicada pena privativa de liberdade não superior a quatro anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa ou, qualquer que seja a pena aplicada, se o crime for culposos; II – O réu não for reincidente em crime doloso; III – a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias indicarem que essa substituição seja suficiente (Brasil, 1998).

O mencionado Artigo descreve expressamente que a aplicação de uma pena restritiva de direito exige a concordância de diversos critérios legais e concomitantes. Um crime de menor potencial ofensivo possui maior chance de receber esse benefício, no entanto, o tipo de delito é apenas um dos elementos que influenciam essas substituições. Preenchidos todos os requisitos o infrator faz jus a quitar sua dívida com a sociedade, mantendo sua liberdade.

A lei de penas e medidas alternativas estabelece então sanções que substituem a pena privativa de liberdade (prisão) por medidas restritivas de direito. Conforme afirma Bitencourt (2006), a política penal que implantou as Leis n. 9.099/95 e n. 9.714/98 tinham o mesmo escopo, qual seja, usar as alternativas penais à prisão toda vez que coubesse, evitando assim a entrada do infrator no sistema carcerário.

Conforme mencionado pelo autor, as duas legislações já buscavam à época de sua implantação, a despenalização e a descarcerização do sujeito delituoso, à medida em que somente os infratores de crimes de alto potencial ofensivo eram sentenciados com penas privativas de liberdade. A referida política penal tinha como base ressocializar o infrator mantendo-o em liberdade e com punições proporcionais ao crime cometido.

Os substitutos penais à prisão têm como escopo a descarcerização e despenalização de agentes delituosos de crimes de baixo potencial ofensivo, permitindo que o infrator cumpra a punição recebida mantendo sua atividade laborativa, seus vínculos familiares e sociais e primordialmente, não tenha contato com o ambiente altamente perigoso das instituições carcerárias, possibilitando assim a tão necessária ressocialização. Para Damásio (1999, p.29):

Alternativas penais, também chamadas substitutivos penais e medidas alternativas; são, elas, meios de que se vale o legislador visando a impedir que ao autor de uma infração penal venha a ser aplicada medida ou pena privativa de liberdade.

Concorda-se que o intuito maior das alternativas penais é impedir que a punição do infrator resulte numa condenação que seja a privação de liberdade, todavia, deve haver compatibilidade da pena para a obtenção desse substituto penal. Deste modo, os condenados serão cerceados somente de alguns direitos para o cumprimento da sanção imposta e manterão os vínculos sociais e familiares, como também a atividade laboral. Observemos no quadro 01 a trajetória da política de penas e medidas alternativas iniciada há 23 anos:

Quadro 01 - Evolução da política e dos ordenamento jurídicos para as PMAs

Ano	Detalhamento
2000	O início da política nacional de penas e medidas alternativas com a 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, no Ministério da Justiça.
2002	Foi criada a Comissão Nacional de Penas e Medidas Alternativas - CONAPA, instituída pela Portaria nº 153/2002. Esta Comissão se estendeu até 2011, com composição a cada dois anos, formada por juízes, promotores, defensores e técnicos dos diversos estados; e tinha por objetivo promover a política de penas alternativas, dando suporte institucional e fortalecendo as iniciativas nas unidades da federação.
2005	O Depen ganhou autonomia (Decreto nº 5535/2005) e passou a integrar, como órgão específico, o Ministério da Justiça, mantendo em sua estrutura a Gerência da CENAPA, como ação dentro da Coordenação-Geral de Reintegração Social. Atualmente a política de alternativas penais estrutura-se como Coordenação-Geral de Alternativas Penais (CGAP) junto ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen), no Ministério da Justiça, a partir da Portaria nº 432/2016.

2009	O modelo das Centrais de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas foram reconhecidas como importantes mecanismos metodológicos para o acompanhamento das penas e medidas alternativas, bem como a inclusão social do público atendido. A Resolução nº 06/2009, pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), a Resolução nº 101/2009 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), em 2009, atestaram esse fato.
2011	O Depen formou um grupo de trabalho junto à Coordenação Geral de Fomento às Penas e Medidas Alternativas do Ministério da Justiça - CGPMA com o propósito de buscar consolidar um Sistema Nacional de Alternativas Penais - SINAPE, a partir de estudos, desenvolvimento de metodologias, acompanhamento de iniciativas legislativas. Neste momento, já existia um entendimento crítico da CGPMA, materializado junto ao grupo de trabalho, sobre a incapacidade de contenção do encarceramento via estritamente penas e medidas alternativas, o que implicou à promoção de uma mudança de concepção da política de penas alternativas para alternativas penais.
2016	O Ministério da Justiça instituiu através da Portaria nº 495/2016 a Política Nacional de Alternativas Penais.
2018	Lei nº 13.675/2018 que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). Um de seus objetivos é segundo o Art. 6º, XII - fomentar o aperfeiçoamento da aplicação e do cumprimento de medidas restritivas de direito e de penas alternativas à prisão.
2019	Resolução nº 288 de 2019, define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade.
2020	Lançado o Manual de Gestão para as Alternativas Penais. Importantíssimo documento que orienta a sistematização de metodologias de execução de todas as modalidades de alternativas penais descritas na Portaria nº 495/2016 e a política criminal definida na Resolução nº 288/2019.

Fonte: Adaptado de CNJ (2020, p. 26).

Observa-se que, durante a implantação da política nacional, o foco principal era fornecer apoio à criação de equipamentos previstos no acompanhamento das penas e medidas alternativas nos Estados. Nesse sentido, o Governo Federal firmou parcerias institucionais com a alocação de recursos para a criação das CEAPA's⁷, cujo Sistema de Justiça, respeitando as particularidades e iniciativas de cada estado, normatizava o funcionamento das mesmas" (Brasil, 2020). As CEAPA's lograram êxito em seu objetivo, conforme a análise do CNPCCP, CNJ e CONSEG.

⁷ CEAPA – Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas.

Após o ano de 2010 foram surgindo novas modalidades de alternativas à prisão, como os Serviços de Responsabilização e Educação para homens agressores, dentro das medidas protetivas de urgência, a nova Lei das Cautelares e as soluções de conflito baseadas na Conciliação, Mediação e Técnicas de Justiça Restaurativa. Face às novas modalidades que não se enquadravam como penas restritivas de direito a nomenclatura precisou se ajustar. Assim, a política de penas e medidas alternativas passa a englobar outras modalidades diversas da prisão e por isso recebe o nome de alternativas penais. O Conselho Nacional de Justiça – CNJ, através de recente reformulação sobre o tema define que:

Entende-se como alternativa penal mecanismos de intervenção em conflitos e violências, diversos do encarceramento, no âmbito do sistema penal, orientados para a restauração das relações e promoção da cultura da paz, a partir da responsabilização com dignidade, autonomia e liberdade (Brasil, 2020, p.31).

A existência de impedimento do contato com criminosos de delitos definidos como graves permite ao infrator manter-se afastado do que a sociedade chama de escola do crime, ou seja, as penitenciárias. É de domínio público que as instituições penais não ressocializam o custodiado, mas agridem sua integridade física e psicológica e ainda o forjam para o comportamento criminoso. As alternativas penais são importantes instrumentos para garantir a justiça e a efetividade do sistema penal. Além de contribuir para a redução da superlotação carcerária, elas oportunizam a reintegração social da pessoa com alternativas, ao mesmo tempo em que promovem a reparação do dano causado à vítima e à sociedade como um todo.

Os substitutivos penais à prisão possibilitam a diminuição do superencarceramento e da superlotação dos presídios, sendo muitas vezes mais efetivos na ressocialização do indivíduo que a prisão, uma vez que permitem que o infrator mantenha sua rotina, após adequá-la a sua condenação. Conseguem ser mais econômicos que o aprisionamento, visto que os custos com a manutenção de um custodiado são muito altos.

As alternativas penais também podem ser mais proporcionais à gravidade da infração cometida, permitindo que os juízes escolham uma sanção adequada a cada caso concreto, chancelando assim, a aplicação de condenações mais justas e equitativas. Isso pode evitar que pessoas que cometeram infrações menos graves sejam submetidas ao mesmo tipo de pena que pessoas que cometeram infrações mais danosas, o que pode agravar ainda mais as desigualdades sociais.

Nas últimas décadas vivenciamos inovações tecnológicas, de comunicação, transformações socioeconômicas e infelizmente, a degradação da instituição família. Paralelamente também sofremos com o aumento da criminalidade, principalmente quanto ao número de roubos, de homicídios e do narcotráfico. Como consequência dos elevados e crescentes índices de criminalidade, surgiram movimentos de política-criminal cujo objetivo é combater a criminalidade e as mazelas do sistema penal, e nesse contexto, iremos nos ater ao movimento que preconiza a utilização de toda força punitiva do Estado para esse fim, usando o direito penal máximo.⁸

Nessa esteira, o espaço para a valorização das alternativas penais é controverso, por mais que o sistema de justiça criminal no Brasil empreenda esforços no intuito de evitar o recrudescimento das penas, o desrespeito aos Direitos Humanos e o fomento à aplicação das alternativas penais. Em entendimento contrário, há penalistas fortemente comprometidos com o enrijecimento da legislação penal e o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, ciente desse cenário, assim discorre sobre a contracorrente às penas alternativas:

A contracorrente às penas alternativas intitulada de movimento da lei e da ordem, também caracterizado de outras nomenclaturas como nova direita, novo realismo criminológico e neo-retribucionismo penal, movimentos defensores de medidas repressivas de extrema severidade e da formulação de novos tipos criminais. Em contraste direto aos substitutos à prisão, este movimento trilha um caminho inverso, de propositura de leis cada vez mais rígidas, perpetuando e aprofundando o controle social via sistema carcerário através de mecanismos como regime integralmente fechado, prisões de segurança máxima com regime disciplinar diferenciado, vedação de liberdade provisória, restrições ao direito de recorrer da sentença condenatória, diminuição da idade penal, aumento dos tipos e quantidade das penas, criação dos crimes “hediondos”, dentre outros. (Brasil, 2020, p. 21)

O movimento conhecido como *Law and Order*, ou “Lei e Ordem” surge nos Estados Unidos, na década de 70 com intuito de frear os altos índices de criminalidade no país. O sociólogo e filósofo alemão Ralf Dahrendorf foi um dos fundadores deste movimento, o qual se difundiu em 1991, originando o programa

⁸ É uma corrente doutrinária que defende o uso intensivo e indiscriminado do direito penal para combater a criminalidade, aplicando penas severas e medidas drásticas para todos os tipos de delitos, inclusive os de menor gravidade. Essa teoria é contrária ao princípio da intervenção mínima, que prega que o direito penal só deve ser usado como último recurso, quando os outros ramos do direito não forem suficientes para proteger os bens jurídicos mais importantes.

“tolerância zero”⁹ A proposta desse movimento extremamente punitivista foi disseminada mundo afora e no Brasil influenciou na criação das Leis n. 8.072/1990 (Lei de Crimes Hediondos) e n. 10.792/2003, referente à criação do Regime Disciplinar Diferenciado (alterando os arts. 52, 53 e 54 da Lei de Execução Penal). Vozes críticas dessa abordagem ressaltam o elevadíssimo índice de encarceramento ocorrido nos Estados Unidos após a instalação do movimento em tela e o aumento de gastos com construções e manutenções de presídios, dentre outras consequências. A preocupação era tão somente retirar o sujeito infrator do convívio social, não havia preocupação com ressocialização.

Segundo Greco (2012), nos últimos anos do século passado e anos iniciais do atual houve campo fértil para a pressão midiática através de seus apresentadores deu publicidade e apoio ao movimento da Lei e Ordem. Daí o surgimento de ferrenhas críticas à legislação penal vigente por apresentadores de programas e repórteres (todos alheios aos estudos de política criminal) e que induzem a opinião pública a desejar uma legislação mais punitiva e repressiva, pois de certo modo, a sociedade acreditava que haveria importante redução nos índices de criminalidade com tal medida. Assim, reverte-se de particular importância a compreensão de que estavam atacando o enfermo e não a doença.

Os preceitos do movimento da “Lei e Ordem” são incutidos na opinião pública através da mídia de massa, que atendendo a interesses políticos se aproveita dos períodos de crise do sistema penal e explora o cenário de criminalidade existente, provocando assim um alarme social na população (Baratta, 2002).

Frente ao já conhecido colapso do sistema penitenciário¹⁰, Greco e Baratta discorrem sobre a postura daqueles contrários a sanções penais proporcionais aos atos delituosos praticados e desejam a aplicação do direito penal máximo. Kelsen (2009), defende a ideia de que a aplicação da sanção penal deve estar de acordo com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. De acordo com Zaffaroni (2021) “se o poder punitivo não é contido por um poder jurídico num âmbito minimamente racional, o poder punitivo espalha-se sem limite [...]”.

⁹ O programa tolerância zero foi uma política de segurança pública implementada na cidade de Nova York, nos Estados Unidos, na década de 1990, pelo prefeito Rudolph Giuliani. O objetivo era combater a criminalidade urbana, reprimindo severamente os delitos de menor gravidade, como pichações, mendicância, vandalismo etc. A ideia era que, ao coibir essas infrações, se evitaria o surgimento de crimes mais graves, como homicídios, roubos, estupros etc.

¹⁰ É uma questão séria que tem implicações para a segurança pública, direitos humanos e eficácia do sistema de justiça criminal como um todo.

Zaffaroni também assevera:

“que o que podemos fazer no campo do direito é único e é importante, é tentar conter o exercício do poder punitivo, em limites que sejam mais ou menos razoáveis, sem pretensão de onipotência, nós [penalistas] não vamos resolver isso, mas podemos contribuir para a solução disso” (Zaffaroni, 2021).

Observamos que os autores defendem a importância da racionalidade pelos legisladores quando da criação ou alteração das sanções penais, pois a condenação à perda da liberdade por si só já é uma absurda medida repressivo-punitivo. Ora, em tese, quanto mais severa a punição menos o infrator terá pretensão de reincidir. Caso contrário, seu afrouxamento poderá figurar como incentivo às práticas delituosas. Não se trata de punir em maior ou menor escala, mas de punir de forma humanitária, garantindo ao infrator reais condições de ressocialização. Lamentavelmente, trata-se da falácia da ressocialização, através do encarceramento.

É importante considerar os contínuos estudos sobre a falência do sistema prisional, seja porque ele não consegue atingir seus objetivos institucionais pela própria situação de privação de liberdade, seja porque o custodiado enfrenta gravíssimos problemas estruturais e sistêmicos que afetam o funcionamento das prisões. É pertinente trazer à baila a cruel engrenagem que mantém o sistema prisional funcionando, marcado pela superlotação, falta de infraestrutura, violência de toda espécie, hierarquia, enfim, toda lugubridade da prisão, e por isso, é imprescindível o apoio a outros mecanismos de punição diversos da prisão. Neste sentido, Bitencourt afirma (2006, p. 14.87) que:

A prisão exerce, não se pode negar, forte influência no fracasso do tratamento do recluso. É impossível pretender recuperar alguém para a vida em liberdade em condições de não-liberdade. Com efeito, os resultados obtidos com a aplicação da pena privativa de liberdade são, sob todos os aspectos, desalentadores.

O autor ratifica o caráter falacioso do ordenamento punitivo-repressivo, no qual somos regradados. Não há de se falar em ressocialização no ambiente inóspito e segredo das penitenciárias.

Ainda sobre o movimento da Lei e Ordem, Greco (2012) afirma que ao se pensar em um enérgico projeto de política-criminal alternativa, é de extrema importância conhecer os mecanismos ideológicos e psicológicos pelos quais a opinião pública é construída [manipulada] e que dão validade ao direito penal

vigente, cuja desigualdade é latente. A pressão midiática e o populismo punitivo que clama por uma repressão estatal mais eficiente e abrangente, não pode ser a mola propulsora de alterações no ordenamento jurídico penal a curtíssimo prazo, sem os corretos estudos sobre toda engrenagem que cerceia a violência social e a criminalidade e que exigem o combate pelo poder público. Baratta aduz que (2002, p. 202-203):

A estratégia da despenalização significa, também, a substituição as sanções penais por formas de controle legal não estigmatizantes (sanções administrativas, ou civis) e, mais ainda, o encaminhamento de processos alternativos de socialização do controle do desvio e de privatização dos conflitos, nas hipóteses em que isso seja possível e oportuno. Mas a estratégia da despenalização significa [...] a abertura de maior espaço de aceitação social do desvio.

Criminalistas de movimentos diversos e que tem expressão em três grandes segmentos: o movimento da Lei e Ordem (punitivista), o Abolicionismo (descriminalização e despenalização) e o Minimalismo penal (alternativas penais), investem perenes esforços para a reforma do ordenamento jurídico penal e o aperfeiçoamento da política criminal. O sistema de justiça urge suplantar os crescentes problemas existentes no sistema penal, principalmente nas instituições prisionais. A política e a legislação criminal das últimas décadas não têm conseguido alcançar a redução dos números de criminalidade e então, segmentos distintos não só da área penal lutam para legitimar o que ideologicamente consideram a solução para os problemas relacionados a superpopulação carcerária.

Baratta (1987) nos ensina que:

A lei penal é um ato solene de resposta aos problemas sociais fundamentais que se apresentam como gerais e duradouros em uma sociedade. O procedimento que conduz a essa resposta deve compreender um exaustivo debate parlamentar e deve estar acompanhado de uma profunda análise no âmbito dos partidos políticos e de uma ampla discussão pública. A lei penal, portanto, não pode ser uma resposta imediata da natureza administrativa, como, em troca, frequentemente, é na prática. Os problemas que se devem enfrentar têm que estar suficientemente decantados antes de se pôr em prática uma resposta penal. Essa, geralmente, não pode contemplar situações atípicas ou excepcionais.

O legislador não deve precipitar-se ao propor alterações no ordenamento jurídico, sem o criterioso estudo das condições criminológicas existentes, como bem pontuou Baratta (1987), pois não pode ser o “clamor popular” o fio condutor para as

alterações jurídico-penais. Neste sentido, podemos citar exemplos de crimes de grande repercussão e que impactaram a sociedade e a política criminal à época vigente, a ponto da criação de novas leis ou alterações nas normas já existentes: O caso de Isabella Nardoni,¹¹ a exposição da intimidade de Carolina Dieckmann,¹² a operação Lava Jato¹³ e a morte de Henry Borel¹⁴ são alguns exemplos.

Notadamente, a contracorrente às alternativas penais é uma posição polêmica que não leva em consideração os avanços na área da justiça criminal e a crescente evidência de que as medidas alternativas podem ser eficazes na prevenção da reincidência e na promoção da reintegração social dos infratores. Batista (2007), analisa que o sistema penal, tal como concebido na modernidade, não está apto a enfrentar os problemas contemporâneos de convivência em sociedade. Ele é parte do problema e não da solução, na medida em que reproduz as mesmas práticas que pretende combater.

Zaffaroni (2021), Baratta (2002) e Bitencourt (2006) são conhecidos por defenderem o minimalismo penal e considerados os principais representantes da chamada “criminologia crítica”, que critica as políticas criminais repressivas e defende a necessidade de uma abordagem mais ampla e integrada para lidar com o crime e a violência na sociedade. As alternativas penais que são abarcadas pelo minimalismo penal, contam com todo aparato institucional via órgãos de execução e controle penal no intuito de transformarem a realidade de condenados no país.

2.2 A Resolução n. 288/2019 do CNJ e o Manual de Gestão para as Alternativas Penais

A Resolução n. 288/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é um importante instrumento legal que define a política institucional do Poder Judiciário

¹¹ O caso se refere ao assassinato de Isabella de Oliveira Nardoni, de cinco anos de idade, em 2008. Ela foi jogada do sexto andar do prédio em que morava em São Paulo pelo pai e pela madrasta. Os dois foram condenados por homicídio doloso qualificado e cumprem pena. O crime teve uma repercussão nunca vista antes e comoveu todo país.

¹² Foi um crime cibernético que ocorreu em 2011 e que motivou a criação de uma lei para punir esse tipo de delito. A atriz Carolina Dieckmann teve seu computador pessoal invadido por hackers, que copiaram e divulgaram na internet 36 fotos íntimas dela, pois não conseguiram chantageá-la.

¹³ Foi uma grande investigação sobre corrupção e lavagem de dinheiro no Brasil que iniciou em 2014. Envolveu a Petrobras e resultou à época na prisão do atual presidente Luís Inácio Lula da Silva.

¹⁴ Henry Borel, 4 anos de idades, foi encontrado morto no apartamento onde morava com a mãe e o padrasto, o vereador Dr. Jairinho, no dia 8 de março de 2021. O laudo do Instituto Médico-Legal (IML) apontou que Henry sofreu 23 lesões pelo corpo, causadas por ação contundente, e que a causa da morte foi uma hemorragia interna e uma laceração no fígado.

para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade. Ela estabelece diretrizes e regulamentações para a execução de Alternativas Penais em nosso sistema de justiça.

Segundo a Resolução:

entende-se por alternativas penais as medidas de intervenção em conflitos e violências, diversas do encarceramento, orientadas para a restauração das relações e a promoção da cultura da paz, a partir da responsabilização com dignidade, autonomia e liberdade” (Brasil, 2019).

De acordo com a Portaria n. 495/2016 do MJ, que institui a Política Nacional de Alternativas Penais, Art. 1º, Parágrafo único e para os fins desta Portaria, as alternativas penais abrangem:

I - Penas restritivas de direitos; II - Transação penal e suspensão condicional do processo; III - suspensão condicional da pena privativa de liberdade; IV - Conciliação, mediação e técnicas de justiça restaurativa; V - Medidas cautelares diversas da prisão; e VI - Medidas protetivas de urgência (Brasil, 2016b).

Conforme o documento em tela é possível compreender que o foco central dessa legislação é aplicar a devida punição com a garantia da manutenção da liberdade e suas benesses. O intuito de restaurar as relações de convívio coletivo também é prioridade, afinal, é através das relações sociais e em liberdade que o infrator pode rever seu comportamento desviante e decidir por não reincidir.

Temos estabelecido em Brasil (Art. 3º, 2019) que a promoção da aplicação de alternativas penais terá por finalidade: I - a redução da taxa de encarceramento mediante o emprego restrito da privação de liberdade, na forma da lei. É uma das finalidades de maior importância dessa política institucional do Poder Judiciário, eis que o sistema carcerário enfrenta um “estado de coisas inconstitucional”.

É de conhecimento principalmente na esfera jurídica, a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre:

“Em 2015, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou a situação prisional no país um “estado de coisas inconstitucional”, com “violação massiva de direitos fundamentais” da população prisional, por omissão do poder público” (Brasil, 2019).

O termo "estado de coisas inconstitucionais" descreve uma situação em que há uma violação generalizada e constante de direitos fundamentais, por causa de

erros estruturais e ineficácia de políticas públicas. A correção desse cenário exige a implementação de medidas que abarquem questões normativas, administrativas e orçamentárias.

Em Brasil (2019) tem-se no artigo 5º que:

O CNJ e os tribunais deverão elaborar, em cooperação com o Poder Executivo, modelos de gestão para a aplicação e o acompanhamento das alternativas penais, assegurando-se a interdisciplinaridade, a interinstitucionalidade e o respeito às especificidades de saberes dos diferentes atores envolvidos, sobretudo quanto à definição das medidas e das instituições mais adequadas para o cumprimento das alternativas penais.

Como veremos em momento oportuno, uma rede social de parceria para a execução da alternativa penal deve ser constituída de instituições diversas, estruturada e fortalecida. Deverá também ser constantemente aprimorada, fomentada e acompanhada pelos órgãos responsáveis, buscando o alcance dos objetivos a que se destina.

A Resolução n. 288/2019 institui em seu Art. 9º o Fórum Nacional de Alternativas Penais - FONAPE, vinculado ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas -DMF. Dentre suas atribuições temos:

“§ 1º O FONAPE terá o auxílio de um **Grupo de Trabalho** para organizar suas atividades, constituído por cinco juizes de direito ou desembargadores da Justiça dos Estados e do Distrito Federal, que representem cada uma das regiões, além de um juiz federal ou de Tribunal Regional Federal [...] (Brasil, 2019).

Esse Grupo de Trabalho (GT) de alternativas penais, através do programa Fazendo Justiça, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, auxiliou no aperfeiçoamento do Modelo de Gestão para a política de Alternativas Penais, já existente. Buscava-se com maior ênfase a criação de instrumentos que permitissem a resolução de conflitos e a diminuição no número de infratores encarcerados no Brasil. A exemplo do caos no sistema prisional, constam somente como presos provisórios um quantitativo de 180.167 (aproximadamente 21,50 % da população prisional) segundo o SENAPPEN. Isso representa somente um dos gravíssimos problemas que afetam nosso sistema penal.

Conforme explicado e com o objetivo de complementar a Resolução n. 288, foi lançado em 2020 o Manual de Gestão para as Alternativas Penais. Esse manual é um:

modelo de gestão para as alternativas penais, incluindo apresentação, histórico da política, diretrizes, princípios, descrição dos atores envolvidos, desenho de fluxos, capacitação, recursos necessários, indicadores e manual de procedimentos, elementos fundamentais para embasar as ações do Departamento Penitenciário Nacional quanto à implementação da política no país (Brasil, 2020, p. 23).

O Manual de Gestão das Alternativas Penais contempla a criação de redes de políticas públicas que reúnam abordagens metodológicas e equipes capacitadas para promover a execução de todas as espécies de alternativas penais. Trata-se de um material completo e rico em detalhes que subsidia o correto trabalho a ser desenvolvido pelos Estados. Apesar de não haver uma determinação jurídica quanto ao ente responsável pela execução das alternativas penais (poder judiciário ou executivo), o importante é que seja qual for o responsável, contará com normativas muito bem elaboradas e estruturadas, pautadas em estudos atuais sobre o sistema penal, a política criminal e penitenciária e a política de alternativas penais. Importante destacar que o Grupo de Trabalho (GT) de alternativas penais, através do Programa Fazendo Justiça:

vem atuando no campo das alternativas penais, o que inclui fomento ao fortalecimento das Centrais Integradas de Alternativas Penais (CIAPs), atenção a Varas especializadas em alternativas penais, formações, publicações técnicas e inovações tecnológicas, incluindo o módulo de alternativas penais em desenvolvimento no Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) (Brasil, 2022).

É evidente que os esforços dos tribunais e órgãos responsáveis pela execução de alternativas penais continuam intensos, principalmente do CNJ. As CIAPs estão sendo criadas em vários Estados, em parceria conjunta com as instituições locais e o sistema de justiça nacional, e com isso, paulatinamente os objetivos definidos terão maior possibilidade de êxito, mormente na redução dos números de reincidência.

Em resumo, a Resolução n. 288/19 regulamenta ações em alternativas penais com enfoque restaurativo, através de inúmeras proposições, das quais destacamos a garantia do pleno respeito à dignidade dos infratores de baixo potencial ofensivo, punições proporcionais às infrações penais cometidas e a promoção da cultura de

paz. Cada espécie de alternativa penal possui uma metodologia de execução que vai desde questões orçamentárias e políticas, até o estigma social sobre a pessoa com alternativas, que vem sendo reduzido, mas de forma lenta. Estes são obstáculos para a plena efetivação de tais medidas.

O Manual de Gestão para as Alternativas Penais é ferramenta importantíssima que possibilita a aplicação das alternativas penais, consoante com a legislação vigente e com os preceitos da política criminal proposta pelo poder judiciário do país. Ele não é um remédio mágico para as mazelas do sistema de execução de alternativas penais, quiçá, está pronto e acabado. É necessária uma cooperação mútua entre todos os atores pertencentes às instituições e governos para garantir que a execução das alternativas penais seja utilizada de forma efetiva e responsável.

Sucintamente, as alternativas penais são um caminho próspero para a ressocialização com dignidade, manutenção dos vínculos familiares e sociais e principalmente da liberdade (impedindo a entrada nas penitenciárias), mas é necessário garantir os investimentos jurídicos, humanos e financeiros para que elas cumpram seu papel de forma eficiente e eficaz.

2.3 A Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas – VEPMA

A Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas - VEPMA é uma unidade judiciária do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá -TJAP. É uma Vara especializada na execução das alternativas penais na cidade de Macapá, capital do Estado do Amapá. A execução até o ano de 2009, das denominadas penas e medidas alternativas à época, pertencia à Vara de Execução Penal, através de uma Central de Atendimento de Penas e Medidas Alternativas - CAPMA. A Resolução n. 481/2009 (TJAP, 2009) criou a Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas - VEPMA na comarca de Macapá-Ap.

A VEPMA está instalada no Fórum nomeado Desembargador Benedito Antônio Leal de Mira, localizado na avenida FAB, 1737, com horário de expediente das 7h30 às 14h30, semanalmente. Ela gerencia na capital amapaense o que está definido no artigo 43 do Decreto-Lei n. 2.848 (Brasil, 1940):

Art. 43 - As penas restritivas de direitos são: I - prestação de serviços à comunidade; II - interdição temporária de direitos; e III - limitação de fim de semana, como também outros dois tipos penais que a Lei

9.714/1998 alterou no Código Penal, a saber a prestação pecuniária e a perda de bens e valores.

As cinco Varas Criminais, o Juizado Criminal e o Juizado de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher de Macapá, após aplicarem as alternativas penais enviam à VEPMA os referidos processos para a devida execução. A VEPMA por sua vez, intima a pessoa com alternativas para o início do cumprimento da sanção penal e a ESPP atua quando a pessoa com alternativas tem de cumprir a condição de PSC.

Compõem a estrutura funcional da VEPMA o Cartório e o Setor Socio psicopedagógico, o qual é integrado por duas assistentes sociais, duas pedagogas, um psicólogo e uma estagiária de pedagogia. A equipe sociopsicopedagógica,¹⁵ doravante denominada ESPP é a responsável pelo acompanhamento e acesso a direitos¹⁶ das pessoas que devem cumprir a Prestação de serviços gratuitos a comunidade - PSC e pela gestão da espécie Prestação Pecuniária.

Como define Brasil (2012) as instituições integrantes da rede de parceria da unidade gestora, responsáveis pela ressocialização de pessoas com alternativas para o cumprimento da PSC, podem receber os valores permitidos no referido instituto para a execução de projetos ou programas sociais que causem impacto relevante para a sociedade local. A ESPP então é responsável somente por essas duas espécies de medidas restritivas de direito, as demais são gerenciadas pelo setor cartorário da VEPMA.

São em média 1.800 processos em execução na VEPMA, dos quais aproximadamente 700 possuem a condição de cumprir PSC. A demanda maior da ESPP é gerenciar a PSC, pois os valores financeiros afetos à prestação pecuniária são administrados pelo Cartório da unidade, e quando utilizados permitem um incrível investimento em projetos sociais das entidades parceiras.

A VEPMA em Macapá possui uma boa estrutura, servidores experientes, mas faltam ainda elementos importantes para que ela consolide sua atuação. Em razão dos 13 anos que atuo na unidade judiciária inicialmente afirmo que é necessário o aumento de recursos humanos para administrar tanto as demandas cartorárias, quanto as demandas de caráter especializado.

¹⁵ Nomenclatura para a Equipe Multidisciplinar da VEPMA, regulamentada na Portaria n. 01/2016 VEPMA, Art. 16.

¹⁶ Nomenclatura em substituição para a o processo anteriormente conhecido como Fiscalização e Monitoramento, realizado com os processados.

A VEPMA, por meio da ESPP não consegue realizar a fiscalização e acompanhamento da PSC em todos os turnos e dias da semana, em razão da jornada de trabalho dos servidores, e essa fiscalização é muito importante dentro do fluxo de rotinas. É necessário que ela seja feita diuturnamente ao longo das semanas.

É muito importante a existência de informações sistematizadas e disponíveis sobre a execução dos processos de alternativas penais em todo Brasil, mas elas ou não existem ou são inconsistentes. Consta no relatório do IPEA, Brasil (2015, p. 26) “a incapacidade de produção de informações pelos sistemas de justiça e segurança,” dita pelos participantes da pesquisa à época. O relatório do IPEA também afirma que “o tema da precariedade das informações nos sistemas de justiça e segurança é antigo na agenda desse setor e foi exposto em detalhes no componente metodológico deste relatório” (Brasil, 2015, p. 26).

Dados reais e atualizados da execução desses processos via sistemas judiciais informatizados são imprescindíveis, afinal, são eles que permitem ao Sistema de Justiça avaliar suas ações e planejar sua política criminal. De Vitto (2021, p. 151) corrobora com essa análise ao discorrer que “não há informações abrangentes e confiáveis sobre alternativas penais, o que, de fato, constitui enorme óbice para a avaliação das políticas e eventuais adaptações e correção de rumos”. O referido autor considera também a relevância desses dados para magistrados, operadores do direito, acadêmicos e sociedade civil organizada.

Neste sentido, com intuito de modernizar o controle dos processos criminais no Paraná, foi criado um Sistema Eletrônico de Execução Unificado, o SEEU, no ano de 2015. O CNJ, buscando superar a carência de um sistema informatizado instituiu o SEEU (Brasil, 2016b), como ferramenta tecnológica oficial, dentro de sua política nacional, a ser utilizada pelos tribunais no controle de seus processos. Conforme Brasil (2016b) o SEEU “é a ferramenta que centraliza e uniformiza a gestão de processos de execução penal em todo o país,” porém, na seara de alternativas penais com a condição de cumprimento de PSC, existem melhorias significativas a serem feitas frente as especificidades dessa modalidade.

A partir de 2019, o aperfeiçoamento e expansão do SEEU tornou-se parte das ações do Programa Justiça Presente que adotou essa ferramenta tecnológica, propondo avanços e sua expansão para todos os tribunais do Brasil. Em novembro de 2023, o único Estado que ainda não estava integrado ao SEEU era São Paulo. A VEPMA utiliza essa ferramenta para o controle de sua execução de alternativas

penais, como também um *software* muito popular chamado de Tucujuris. A unificação de informações processuais penais das pessoas com alternativas é muito relevante e permite uma gestão de qualidade na sua execução.

O SEEU não possibilita ainda, entre suas ferramentas, a possibilidade de quantificar o número de reincidência ou abandono da PSC, tão pouco a gestão adequada da Rede parceira. Essas informações seriam muito úteis para a avaliação e propositura de novas metodologias de atuação, para o êxito da ressocialização. Por oportuno, o DEPEN está produzindo de forma inédita o relatório Reincidência Criminal no Brasil, mas usando mecanismos diversos para obtenção destes dados.

Outra demanda que não suprimos é a falta de implementação da Justiça Restaurativa com nossa clientela, conforme preconiza a legislação, mas não há espaço físico para sua execução. Acredito que para termos uma plena estrutura a VEPMA deve englobar esses elementos, pois está deficitária nesses aspectos. Como todas as melhorias citadas dependem das decisões administrativas do mantenedor, vamos trabalhando com as ferramentas que possuímos.

A Rede de parceria para a execução da PSC foi construída e aperfeiçoada ao longo de 14 anos, ela recebe Capacitação Institucional¹⁷ pelo menos uma vez ao ano e permanente suporte pela ESPP. É muito importante que a maioria delas participe das capacitações institucionais, porém, o número de faltosos nas últimas edições tem sido elevado e isso compromete o devido acompanhamento da PSC.

No período pandêmico as atividades foram muito afetadas, sendo o maior prejuízo a demora para o término das alternativas penais pelas pessoas com alternativas. A pandemia de COVID 19 ocasionou a normatização dos atendimentos virtuais e isso facilitou sobremaneira a vida dos processados.

Outro ponto em destaque ao analisar os desafios desta que é uma Vara criminal com o escopo de promover a ressocialização, é a resistência de algumas entidades (através de seus membros) em participar desse processo. Consideremos como motivos, tanto a carga de preconceito sobre a pessoa infratora, quanto o nível de responsabilidade exigida da instituição parceria.

A VEPMA é uma unidade judiciária que desempenha suas funções executando as condições dos processados em alternativas penais, tendo um número razoável de feitos, considerando o percentual de habitantes em Macapá. Desde sua criação, trabalha com foco na ressocialização, através dos dispositivos

¹⁷ Reunião de Formação para os gestores das Rede Parceira.

legais vigentes para as alternativas penais, cujo principal deles é o livramento do cárcere.

3 A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GRATUITOS À COMUNIDADE – PSC

A PSC é uma espécie de pena restritiva de direito cumprida em liberdade, que obriga ao **trabalho** gratuito em instituição pública ou privada com finalidade social, cuja jornada semanal é de 7 horas, e que permite o trabalho e convivência com a família e demais membros de sua comunidade. Na análise de Bittencourt (2006, posição 15.114), “as características fundamentais que o trabalho em proveito da comunidade deve reunir são a gratuidade, a aceitação pelo condenado e a autêntica utilidade social.”

Em 2010 o CNJ promoveu campanha nacional para divulgar a aplicação da PSC e a partir de então, essa espécie penal ganhou muita popularidade dentre as penas e medidas alternativas à época. A peça publicitária apresentada na figura 05 contribuiu significativamente, para a aceitação pela sociedade de tal punição.

Figura 06 -Campanha do CNJ sobre as Penas e Medidas Alternativas



A solução não é punir menos, é punir melhor.

O infrator que comete um crime grave, deve ser punido com prisão. Mas será que todo crime é igual? Crimes sem violência contra a pessoa, em que a pena seja inferior a quatro anos, podem ser revertidos em serviços comunitários em benefício da sociedade.

**Não é melhor para ele?
Não é melhor para todos?**

O Conselho Nacional de Justiça está propondo medidas para modernizar a Justiça Criminal. Não é punir menos, é punir melhor.
Participe: www.cnj.jus/justicacriminal

CNJ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
O Brasil faz justiça.

Fonte: Brasil, CNJ 2010. Ilustração disponível em:
https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/anuncio_261x171.pdf.

A Lei n. 9.714/1998, conhecida como Lei das Penas e Medidas Alternativas, determina as seguintes condições sobre a PSC:

Art. 46. A prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas é aplicável às condenações superiores a seis meses de privação da liberdade.

§ 1º A prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas consiste na atribuição de tarefas gratuitas ao condenado. § 2º A prestação de serviço à comunidade dar-se-á em entidades assistenciais, hospitais, escolas, orfanatos e outros estabelecimentos congêneres, em programas comunitários ou estatais.

§ 3º As tarefas a que se refere o § 1º serão atribuídas conforme as aptidões do condenado, devendo ser cumpridas à razão de uma hora de tarefa por dia de condenação, fixadas de modo a não prejudicar a jornada normal de trabalho. (Brasil, 1998).

O cumprimento da PSC não causa despesas para o sistema de justiça, já que a Parceria institucional prevê que a pessoa com alternativas trabalhe sem qualquer vínculo empregatício na entidade com fins sociais, por isso debate-se a responsabilidade do infrator no cumprimento da PSC. Nesse sentido, há o fato de que a PSC também não onera o infrator, pois há uma adequação na sua jornada de trabalho. Outro fator que também pode ser considerado é a escolha da entidade

que, respeitados os critérios legais, deve ser a mais conveniente para a pessoa com alternativa cumprir a PSC.

Chiarella (2021, p. 59) aduz “trata-se [...] da melhor sanção penal substitutiva da pena privativa de liberdade, porque sujeita o condenado a reparar o dano causado através de seu trabalho, reeducando-se diante o cumprimento da pena”. A PSC, então, possui caráter essencialmente pedagógico, pois permite que a pessoa em alternativa tenha o convívio com a comunidade, trabalho e reorganização de sua rotina, para o correto cumprimento da sanção, bem como possa refletir e decidir por não praticar novo ato delitivo. Sobre o tema, Preleciona Jesus (2000, p. 25) que:

A prestação de serviços à comunidade, como espécie de pena restritiva de direitos, satisfaz em especial medida a ideia de um direito penal humano – com respeito à dignidade do cidadão – e a de propiciar ao agente do delito sua reinserção social. Está, além disso, de acordo com o pensamento de prevenção geral positiva, que se entende como sendo o mais adequado a justificar a pena. Ademais, evitam-se certas desvantagens da pena de prisão: há um efeito socialmente construtivo, incentivando o cumprimento da norma, sem causar danos à personalidade do agente, e, com isso, sua aplicação deve ser incrementada, como já o fazem muitos outros países.

O autor aponta como viável e necessária a utilização da PSC como alternativa a pena privativa de liberdade e já ressaltava há mais de duas décadas, o que hoje é um dos postulados a política criminal vigente: a responsabilização com dignidade humana. Diversos autores concordam com a importância do distanciamento do cárcere, com a justa punição com a sanção aplicada e com os efeitos ressocializadores da execução da Prestação de serviços gratuitos à comunidade, usufruída pelas pessoas com alternativas. A PSC segundo eles, é uma medida assertiva, pois não ofende-lhes a integridade física ou moral e ainda oportuniza aos processados, através do trabalho, uma autoavaliação sobre os erros cometidos.

Por fim, podemos chegar à conclusão de que a PSC foi uma escolha muito correta em nosso ordenamento jurídico, pois apresenta muitos benefícios à pessoa com alternativas como também à entidade parceira. Logo, é indiscutível o caráter pedagógico desta espécie de alternativa penal, que beneficia toda a sociedade e nesse sentido, é possível que havendo o correto cumprimento da imposição e o apoio da entidade parceira, a efetividade da PSC seja alcançada, por conseguinte, da alternativa penal aplicada.

3.1 As diretrizes nacionais para a composição e o fomento da Rede de Instituições Parceiras para a execução da PSC à luz do que preconiza a Resolução n. 288/2019

A Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas em Macapá - VEPMA, possui uma Rede parceira que foi construída durante seus 14 anos de atividade em Macapá-AP. Essa Rede de parceria é composta por entidades de segmentos públicos institucionais diversos e instituições privadas com finalidade social, com sólida atuação no propósito de ressocialização de infratores decorrente da experiência que possui.

O Manual de Gestão para as Alternativas Penais estudado anteriormente, contém entre suas diretrizes, a obrigatoriedade do aprimoramento do trabalho que já é desenvolvido pelas Varas Especializadas e Centrais de Alternativas Penais existentes. Preconiza também que os órgãos executores devem viabilizar a adequação às novas modalidades de substitutos penais normatizados pela política de alternativas penais vigente.

É importante compreender, segundo Brasil (2020, p. 49):

Conforme os postulados, princípios e diretrizes apresentados, 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.

Nota-se a preocupação em promover avanços globais na vida da pessoa com alternativas, primando por sua dignidade, sua cidadania para que ela não volte a reincidir. A atual política criminal entende que o infrator deve assumir a responsabilidade por sua ressocialização, estabelecendo novas relações com a comunidade em que vive e buscando sua melhoria, em todos os aspectos. Esclarece Brasil (2020, p. 53) que “a Rede parceira é composta por equipamentos públicos e instituições da sociedade civil que atuam em diversas áreas, [...] e principalmente que se garanta o acesso aos direitos fundamentais.”

Neste sentido, a VEPMA é parceira de equipamentos públicos cuja natureza de atuação permite a oferta de serviços sociais diversos. Assim, quando é necessário, a pessoa com alternativas pode contar com tais serviços.

Sobre o perfil das instituições aptas a compor a Rede de parceria, Bitencourt (2006, p.15.117) assevera que:

O direito brasileiro arrola, exemplificativamente, como beneficiárias, as entidades assistenciais, hospitais, escolas, orfanatos e, diz a lei, “outros estabelecimentos congêneres, em programas comunitários e estatais”. Logo, toda instituição filantrópica, de utilidade pública, ou comunitária, poderá ser conveniada e credenciada para participar desse programa alternativo à pena de prisão. Essas são as entidades mais apropriadas a contribuir com a concessão de tais benefícios, pois, em última instância, serão as beneficiárias diretas do resultado dessas prestações, sem ter que suportar nenhum gasto.

Segundo o autor, o cumprimento da espécie PSC é obrigatoriamente executado em instituições que oportunizam tal cumprimento. Essa obrigação é realizada com a pessoa em liberdade, com a manutenção de atividade laborativa e de vínculos familiares e sociais. Ressalta-se que a instituição é coprotagonista desse trabalho pedagógico, a qual permite a ressocialização do sujeito delituoso, através da jornada semanal que lhe é atribuída, mas escolhendo o horário e trabalhando naquilo que sabe fazer. Assim, fica claro o caráter precípua de uma entidade parceira na execução da PSC, cuja frequência e convívio semanal obrigatório do infrator oportuniza a reflexão e a mudança de comportamento.

A Rede de parceria para a execução das alternativas penais deve oferecer duas portas de entrada, a saber: aceitar o infrator para cumprir a PSC na instituição e permitir a inclusão dele em questões sociais abrangentes, como saúde, educação, renda e emprego, habitação, programas e projetos, entre outros (Brasil, 2020). Isso é muito importante, pois, uma falha presente em nosso sistema penal é a falta de foco na reabilitação e na reintegração dos infratores na sociedade. Muitas vezes, os infratores recebem pouco ou nenhum suporte para se recuperar de problemas subjacentes que possam ter levado ao seu comportamento delituoso.

O apoio via Rede institucional favorece de modo mais consistente, esses futuros usuários na recuperação de suas mazelas, face ao compromisso que eles já possuem com a execução da pena e que pode se estender aos programas e/ou serviços que serão inseridos.

Ressalta-se, no entanto, que independentemente de uma condição de infrator, as instituições públicas têm obrigação de ofertar seus serviços a todo e qualquer cidadão, tal como as entidades privadas com finalidade social, a exemplo de ONGs. Assim, para Bitencourt (2006, p. 14.14):

se não houver vontade política de tornar efetiva a operacionalização das “novas penas” alternativas à prisão, traduzida na dotação orçamentária necessária, com criação de quadro de técnicos especializados para acompanhamento e fiscalização da execução das novas penas, construção em massa de casas de albergados, adoção de uma política pública de convênios das entidades referidas no art. 46, § 2º, do Código Penal, com o sistema criminal e apoio a todas as unidades federativas, o insucesso da nova política criminal será inevitável, por duas razões: de um lado, pela não-aplicação das alternativas, quando cabíveis, violando os direitos do sentenciado; de outro lado, pela aplicação correta da previsão legal da substituição, mas sem nenhuma possibilidade de controle e fiscalização de sua execução.

O autor argumenta que a execução das alternativas penais se torna viável quando há a estrutura institucional e humana devida para conduzir à ressocialização de infratores e se não ocorrer tal estruturação, a falência das alternativas penais já está decretada. Após 17 anos de implantação dessa política, ela permanece sendo aprimorada e ampliada e abarca desde 2016 novos modelos substitutivos a prisão. Está descrito em Brasil (2020) que a relação com a Rede deve ser contínua, visando melhor capacidade e sensibilidade para as questões que envolvem a execução da alternativa penal e a inclusão social, através das seguintes ações:

- a) Visitas de acompanhamento às entidades que recebem a pessoa para cumprimento da alternativa penal e para inclusão social;
- b) Contatos periódicos por telefone, e-mail e outros meios possíveis;
- c) Participação em eventos e outras atividades promovidas pela rede;
- d) Realização de seminários e encontros com a rede, o Sistema de Justiça, a sociedade civil e a equipe técnica.

A VEPMA promove pelo menos uma vez ao ano o que batizou de “Capacitação Institucional.” Trata-se de um encontro pontual com toda a Rede de instituições parceiras da VEPMA, cujo objetivo maior é a formação para o correto acompanhamento da execução da PSC pela pessoa com alternativas. Na oportunidade, a VEPMA responde às dúvidas, ouve as sugestões e críticas possíveis. É também objetivo, propiciar a troca de experiências e a aproximação mútua entre as entidades e a VEPMA.

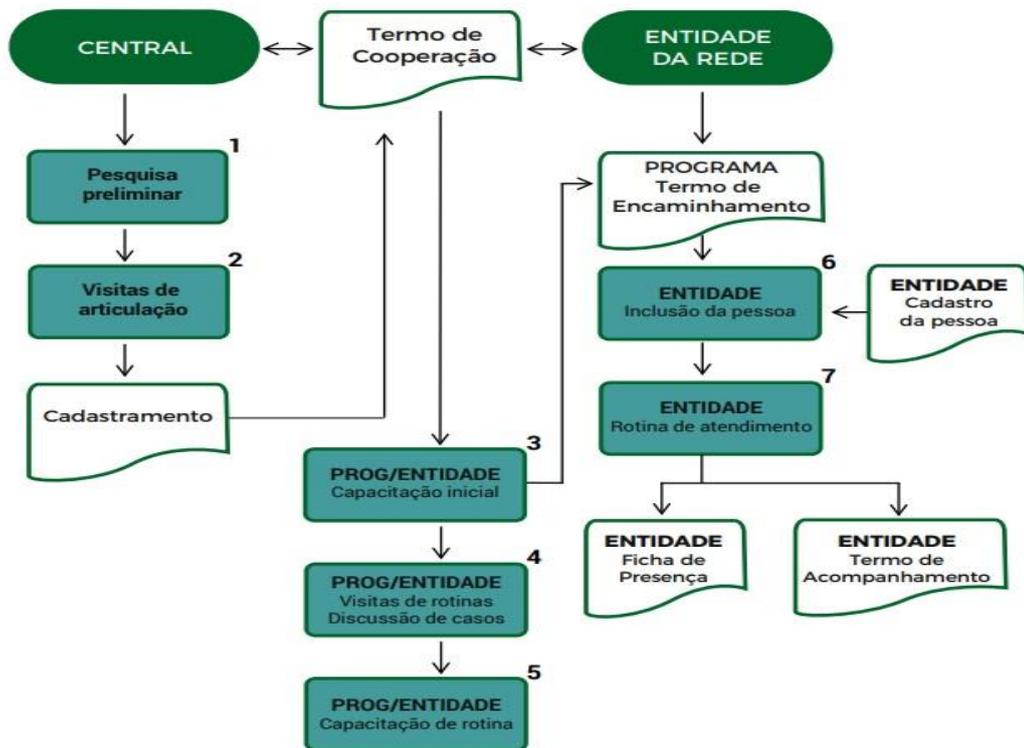
A Capacitação Institucional é um instrumento pedagógico eficaz no necessário aperfeiçoamento do trabalho das instituições responsáveis em orientar,

acompanhar e fiscalizar a execução da PSC no município de Macapá, Estado do Amapá. O evento, apresentado pelo magistrado e sua equipe técnica, tem na ressocialização de infratores que cumprem a condição de PSC, o escopo maior dessa parceria e a Capacitação permite um diálogo mais assertivo entre todos os membros da rede de parceria.

A seguir, apresenta-se a figura 06 com o fluxograma fornecido no Manual de Gestão de Alternativas Penais sobre a articulação com entidades da Rede para encaminhamentos diversos.

Figura 07 - Fluxograma de Encaminhamento à Rede de Parceria

i) Articulação com entidades da Rede para encaminhamentos diversos



Fonte: Manual de Gestão para as Alternativas Penais (2020, p. 54)

A figura 06 desenha a articulação que deve ser efetuada para o cadastramento de uma instituição que irá integrar a Rede parceira, como também sua capacitação e seu posterior acompanhamento. A Rede de parceria, esteja ela ligada a uma Vara Especializada ou a uma Central, a exemplo das CIAPs, precisa receber da unidade gestora o permanente suporte, afeito ao aprimoramento das ações, a manutenção do diálogo, ao apoio mútuo e para que os fluxos e rotinas estabelecidas sejam utilizados de modo uniforme e responsivo por todos os seus

integrantes. O Manual de Gestão para as Alternativas Penais é o instrumento legítimo, completo e atualizado, que norteia a implantação, a execução e o aperfeiçoamento da política de alternativas penais.

O Manual apresenta um conjunto de modelos, fluxos e organogramas tanto para subsidiar a implantação de novas Centrais ou Varas Especializadas, quanto para a melhoria dos serviços ofertados na Rede de instituições parceiras já constituída, para o cumprimento da PSC. O contínuo apoio e estímulo à Rede de entidades que propiciam o cumprimento da PSC auxilia estas a realizarem um melhor acompanhamento dessa condição.

3.2 A Captação e o Suporte às Entidades Parceiras da VEPMA

A PSC, como dito anteriormente, é substitutivo penal gerido pela Equipe Sociopsicopedagógica da VEPMA, além dos demais servidores da unidade judiciária. Essa equipe interdisciplinar tem suas atribuições regidas pela Portaria n. 001/2017 (TJAP, 2017) e Resolução n. 288/2019 (Brasil, 2019). Para a execução da PSC é imprescindível a existência prévia de uma rede de absorção de pessoas com alternativas penais, cuja construção é atribuição desta equipe. São instituições públicas e privadas com finalidade social que devem integrar a Rede de parceria para o acompanhamento da PSC.

Amparada em Brasil (2020, p. 53) “a rede social parceira do programa de alternativas penais é composta por diversas entidades públicas e privadas sem fins lucrativos,” e deve a Equipe Sociopsicopedagógica fomentá-la continuamente. Deve-se buscar continuamente aumentar o rol de entidades, e para tanto, elas devem possuir o necessário perfil para compor a Rede e ter aderência com a tarefa de acompanhar o cumprimento da PSC pelas pessoas com alternativas.

Conforme explicado, não é permitido o credenciamento de instituição com fim lucrativo, pois o trabalho gratuito desempenhado pela pessoa com alternativas deve beneficiar a toda a sociedade e não a uma empresa. A adesão à Rede de parceria pelas instituições públicas não é obrigatória, posto que ela deve sentir-se segura para promover a ressocialização do processado e em havendo o aceite da parceria, a Equipe Sociopsicopedagógica cadastra a instituição através de Termo de Cooperação. Feito isso, a instituição compromete-se a receber as pessoas com alternativas, atribuir-lhes tarefas condizentes com o binômio capacidade laborativa-necessidade de serviço na instituição e acompanhar a PSC na sua rotina. No 3º

FONAPE, Fórum Nacional de Alternativas Penais, o painalista Alamiro Veludo afirmou que:

A lógica e a prática das medidas alternativas impõem uma gestão do problema e da solução por parte do(a) magistrado(a). Ou seja, a, a autoridade judicial terá que tratar de questões de gestão, como a realização de convênios com instituições para a execução das alternativas e diálogos com o Poder Executivo. Assim, exige-se outra práxis judiciária, pela qual o(a) magistrado(a) ultrapassa o âmbito da normatividade e dialoga com a gestão, demonstrando uma vontade judicial de realmente efetivar essas penas alternativas (Brasil, 2023, p. 96).

O autor esclarece que a execução das alternativas penais depende de tratativas do magistrado com o Poder Executivo e com as instituições para a celebração das parcerias e constituição da Rede parceira. A concretização da atual política criminal exige a mudança de postura dos magistrados que precisam estabelecer o diálogo interinstitucional para que haja a efetividade dessas penas. Neste sentido, a VEPMA é atuante através de seu magistrado e da Equipe Sociopsicopedagógica.

A ESPP é atenta à criação de novas entidades no município e quando isso ocorre, verifica-se se elas possuem o perfil necessário à parceria que além do que já foi dito inclui, o constante, direto e fácil diálogo com a ESPP/VEPMA, a manutenção de vagas para a PSC, a indicação de servidor responsável em monitorar seu cumprimento na entidade, o respeito as orientações fornecidas para o cumprimento da PSC e a comunicação em caso de incidentes, a exemplo do abandono da PSC.

Após a ESPP realizar o encaminhamento à PSC, o infrator torna-se também responsável da instituição conveniada e a ela deve total satisfação no tocante a PSC. Bitencourt (2006, p. 15.136) interroga então, “como se fará o acompanhamento, fiscalização e orientação do apenado que receber essa sanção penal?”. A política criminal que norteia tal fiscalização, demanda metodologias viáveis e contextualizadas com cada realidade estatal, por isso é tão importante a estruturação dos serviços de acompanhamento das alternativas penais.

Os equipamentos públicos do sistema de justiça lidam com uma realidade ímpar, pois um número expressivo de pessoas punidas com alternativas penais é desprovido de direitos básicos e excluída das políticas públicas, o que desencadeia um quadro de vulnerabilidade social que precisa ser combatido na sua raiz. Assim, quando são absorvidas pela Centrais de Acompanhamento, precisam da

oportunidade de resgatar sua cidadania, sua autonomia (Brasil, 2020). Para além da penalidade após o fato delituoso, essa pessoa excluída socialmente tem direitos que, se alcançados, tornarão a engrenagem social que marginaliza menos opressora. Daí a relevância de um acompanhamento via Rede institucional de parceria que promova a emancipação de mazelas socioeconômicas.

Conforme explicado, se faz necessário o encaminhamento dos processados que apresentem fragilidades socioeconômicas e de dependência química para os equipamentos públicos, pois estes podem promover a inclusão deles nos serviços necessários e é a VEPMA através de sua equipe multidisciplinar que realiza essa atividade. É certo que o infrator pode fazer parte de um contingente de cidadãos que estão em vulnerabilidade social, mas o fato de ter cometido ato delituoso obriga o Estado a buscar o atendimento de suas necessidades, na tentativa de se evitar novos crimes.

Regularmente são feitas visitas na entidade parceira que recebe orientações e auxílio para a resolução de possíveis problemas. É importantíssimo que as instituições tenham segurança ao realizar o acompanhamento diário da pessoa que cumpre a PSC, pois, o viés pedagógico dessa sanção só será efetivado com a participação da comunidade na qual a pessoa com alternativas foi inserida. A efetividade das alternativas penais é, aliás, preocupação constante nas discussões sobre a política criminal vigente, sendo que no 3º FONAPE houve a análise de que:

Não basta a publicação de resoluções e a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional. É preciso que o CNJ e os tribunais superiores desenvolvam atividades concretas para exigência do cumprimento e de efetividade das medidas alternativas por parte dos estados e dos Poderes Judiciário e Executivo locais, fiscalizando suas práticas (Brasil, 2023, p. 96).

A mudança de paradigma punitivo em nosso Código Penal, ocorrida desde as Regras de Tóquio, há 30 anos, ainda não foi concretizada efetivamente, de modo a causar significativa redução dos índices de pessoas encarceradas no país. Urge que os órgãos gestores da política criminal consigam estabelecer ações conjuntas com os estados para a promoção efetiva das alternativas penais. No Amapá, mas especificamente em Macapá, segue firme pela VEPMA o propósito de constante aperfeiçoamento na gestão das alternativas penais. A PSC é a espécie que mais necessita de supervisão e por isso é indispensável que profissionais capacitados e de diversas áreas estejam a frente dessa responsabilidade. Para que o suporte a

Rede de instituições parceiras ocorra da melhor forma, dentro da capacidade de atuação da ESPP, foram estabelecidos fluxos e rotinas de trabalho que são:

- A VEPMA tem expediente das 7h30 às 14h30, porém, a ESPP realiza seus atendimentos das 7h30 às 12h30 pois faz uso de Ponto Inteligente¹⁸ e metade da equipe realiza os atendimentos remotamente;
- As instituições têm canal aberto e direto com a ESPP via telefone para informar sobre qualquer situação que interfira na correta execução da PSC pela pessoa com alternativas, a exemplo de faltas consecutivas, insubordinação, desrespeito as normas da entidade, abandono da PSC, dúvidas em geral;
- Os membros da ESPP diligenciam nas instituições parceiras em sistema de rodízio e sempre que houver determinação no processo, inconsistências no cumprimento detectadas pela ESPP, suspeita de irregularidades ou solicitação do gestor. A VEPMA possui veículo oficial específico para as diligências.
- A instituição deve fornecer a Ficha comprobatória de PSC à pessoa com alternativas, devidamente assinada e carimbada, conforme a data obrigatória de apresentação do documento na VEPMA;
- A ESPP efetua a mudança de instituição nos casos em que a pessoa com alternativas não se integrou na mesma, por mudança de endereço ou por solicitação do gestor após justificativa;
- A VEPMA realiza periodicamente a Capacitação Institucional de sua Rede parceira para aprimorar e fortalecer o acompanhamento que é desenvolvido pelas instituições.

A correta gestão da alternativa penal da espécie PSC implica o assíduo acompanhamento e acesso a direitos pela ESPP. A VEPMA e as instituições são corresponsáveis pela execução da PSC, mas é a ESPP que realiza uma dupla fiscalização: a primeira é de monitorar a execução da PSC pela pessoa com alternativas na entidade parceira e a segunda é de manter uma rotina de

¹⁸ É uma estratégia ou situação que permite ao funcionário utilizar recursos específicos de forma eficiente e inteligente para reduzir sua jornada de trabalho sem comprometer suas responsabilidades ou produtividade.

acompanhamento e fiscalização de cada entidade onde haja pessoas cumprindo a PSC, pois são estas que acompanham o processado.

3.3 O Encaminhamento da Pessoa com Alternativas à PSC

Inicialmente, cabe falar que a execução das alternativas penais em Macapá/AP, particularmente a espécie PSC, é de responsabilidade da VEPMA, unidade judiciária do TJAP AP. A pessoa com alternativas tem seu processo remetido à VEPMA para sua execução, na citada unidade é a ESPP a responsável pelo encaminhamento dela para o cumprimento da PSC. O membro da equipe que realizar o encaminhamento fornece à pessoa todas as orientações necessárias sobre o que é a PSC, como será realizada, como será comprovada, quais as consequências de descumpri-la. Enfim, explica todos os quesitos para que o substituto penal possa ser corretamente executado.

A pandemia da COVID-19 trouxe mudanças significativas na metodologia de atendimento ao jurisdicionado do TJAP e por conseguinte, da VEPMA, que passou a atendê-los também de forma virtual. Esse atendimento remoto facilita sobremaneira tanto o trabalho da Vara, quanto a vida do processado, trazendo economicidade, celeridade e praticidade nos atendimentos. A ESPP na sua prática cotidiana, explora o caráter ressocializador que a PSC possui, cujo objetivo é possibilitar a mudança de paradigma da exclusão social vivida nos presídios, para a inclusão social no convívio solidário nas instituições conveniadas, permitindo que todos os envolvidos se reconheçam como cidadãos de direitos e deveres, comprometidos com a melhoria da sociedade. Assim, a ESPP realiza o encaminhamento, a fiscalização constante, a avaliação de seus métodos e contínuo apoio à Rede de parceria para que a pessoa com alternativas, elemento central da política de alternativas penais, tenha efetiva condição de reintegrar-se e não praticar novos delitos.

Abaixo segue o fluxograma de Encaminhamento à PSC que é realizado pela ESPP da VEPMA:

Figura 08 - Fluxograma de Encaminhamento à PSC pela ESPP



Fonte: Fluxo de rotinas de trabalho da ESPP/VEPMA - Elaboração própria, outubro de 2023.

No atendimento inicial, o psicólogo, assistentes sociais e pedagogas que trabalham de forma multidisciplinar e interdisciplinar, realizam entrevista com a pessoa com alternativas no sentido de reconhecer possíveis fragilidades socioeconômicas, familiares, de saúde e conhecer suas habilidades profissionais. Caso a pessoa apresente vulnerabilidades sociais ou dependência química, a ESPP a encaminha para o equipamento público que poderá melhor atender a demanda, dentro da Rede Social de serviços públicos.

Nesse atendimento, se realiza a pesquisa nos sistemas judiciais eletrônicos utilizados pelo TJAP, o Tucujuris e o SEEU, para a investigação sobre a existência de possíveis outros processos criminais, no intuito de avaliar com mais segurança seu perfil. A entrevista inicial é o momento de conhecer um pouco da subjetividade do processado, tendo menos valor o delito cometido visto que ele já foi julgado e penalizado. A análise deste perfil possibilita uma melhor escolha da instituição para a qual a pessoa com alternativas irá cumprir a PSC e sobre essa indicação Bitencourt (2006, p. 15.121) assevera que:

a designação, todavia, da entidade ou programa comunitário onde a mesma deverá ser cumprida será atribuição do juiz da execução, que conhece a situação das entidades adequadas e fiscalizará a execução da pena. O mesmo magistrado poderá alterar a forma, horário e local de cumprimento da pena, com a finalidade de ajustá-la às condições pessoais do condenado e conciliá-la com suas atividades, de modo que não o prejudique.

O autor destaca que cabe ao magistrado a escolha da instituição para a qual a pessoa com alternativa será encaminhada, porém, o magistrado não realiza essa atividade, mas sim a ESPP, que possui conhecimento técnico para tal e possui total autonomia para gerenciar a PSC, devendo sempre fazer os ajustes para garantir a atividade laboral e o convívio social desse processado. Neste sentido, a VEPMA prima pela compatibilização da jornada obrigatória de PSC e demais atividades da rotina da pessoa com alternativas, afinal, é justamente o equilíbrio entre o cumprimento da PSC e a manutenção da vida em liberdade que pode permitir a ressocialização do sujeito.

A pessoa com alternativas recebe todas as orientações sobre a execução da PSC e posteriormente, decide com a ESPP a instituição para qual irá cumprir determinada jornada de PSC. A escolha da entidade é feita após detalhada análise do perfil do processado pela ESPP, que avalia sua disponibilidade de horário, deslocamento, habilidades e formação profissional.

Pesa na escolha da entidade algumas vedações decorrentes da experiência que todos nós, membros da ESPP, adquirimos ao longo dos anos. Os protocolos que utilizamos também são oriundos das reuniões multidisciplinares que realizamos no decorrer dos anos e que resultaram nas seguintes vedações:

- 1) Encaminhar para instituições de ensino até o Ensino Fundamental ou com alunos menores de 14 anos, pessoas com alternativas de qualquer sexo, cujo delito tenha sido tráfico de drogas, Lei n. 11.343/2006;
- 2) Encaminhar para instituições de ensino até o Ensino Fundamental ou com alunos menores de 14 anos, pessoas com alternativas do sexo masculino;
- 3) Encaminhar pessoas com alternativas para a instituição onde trabalhem ou tenham parentes na gestão da instituição;
- 4) Encaminhar a pessoa com alternativas para a mesma instituição onde por ventura ela tenha cometido o fato delituoso.

A ESPP, em anuência com o processado, decide os dias, horários e jornada semanal a ser cumprida. Feito isso, o processado recebe a ficha de PSC, contendo folha de Encaminhamento, folha de Frequência à PSC e de Avaliação de Desempenho, para entregar ao responsável pela instituição parceira, além de folder informativo. É reiterado que a comprovação obrigatória do cumprimento da PSC será a entrega mensal da referida ficha, conforme decisão judicial.

Por ocasião da escolha da entidade parceira verifica-se quais são as possíveis atividades que ele poderá desempenhar no local. Nem sempre será possível a relação competência profissional/vaga disponível na Rede de parceria. A realidade mostra um número muito expressivo de pessoas com alternativas que possuem baixa escolaridade, falta de profissionalização e isso implica pouca qualificação, restando às pessoas com esse perfil, atividades de baixa complexidade nas instituições, como serviços nos setores de limpeza, recepção, copa etc.

Aqueles que possuem nível educacional mais elevado ou formação técnica, são encaminhados para trabalhar em sua área, caso exista demanda ou ainda, em alguma atividade de maior complexidade. A instituição tem autonomia para alterar a atividade, bem como os dias e horários, em comum acordo com a pessoa com alternativas, bastando informar à VEPMA via ficha de frequência. A carga horária só a ESPP pode ajustar. O objetivo é suprir com a atividade gratuita do cumpridor de PSC os seus setores mais necessitados.

Devido à Pandemia de COVID-19, que impediu o convívio social, criou-se através da Portaria n. 01/2021, a possibilidade de redução de 30 horas de PSC como crédito por uma doação voluntária de sangue (TJAP, 2021). Não é obrigatória em nenhuma hipótese tal doação e o processado que tiver interesse precisa somente realizar a doação voluntária de sangue e apresentar a comprovação à VEPMA. São permitidas doações trimestrais para homens e quadrimestrais para mulheres. Há também a Portaria n. 01/2022 (TJAP, 2022) que permite a redução de 12 a 16 horas uma única vez, no tempo de prestação de serviço, utilizando-se as vacinas contra COVID e Influenza. Ressalta-se que não há obrigatoriedade em tomara tais vacinas. A ESPP está presente na gerência do processo desde o acolhimento inicial até o término do período estipulado de execução da PSC. Havendo sua correta execução, o processado é liberado da sanção e será efetuado o que chamam de Relatório de Término de PSC.

4 A INSTITUIÇÃO PARCEIRA E A RESSOCIALIZAÇÃO ATRAVÉS DO CUMPRIMENTO DA PSC

As alternativas penais possuem metodologias próprias conforme cada modalidade aplicada. A PSC possui características que exigem a participação de instituições públicas e/ou privadas com finalidade social e de diversos segmentos sociais, como também de um mecanismo de averiguação de que a condição é cumprida conforme a lei estabelece. No início da política nacional de penas e medidas alternativas, a partir do ano 2000, não houve dentro das normas infralegais a definição sobre qual seria o ente responsável pela execução da referida política criminal: o Poder Judiciário ou o Poder Executivo, fato que perdura até hoje.

À época, houve Tribunais que criaram Varas Especializadas e alguns Estados criaram Centrais de Penas Alternativas, ambas com as mesmas atribuições, mas com financiamento, gestão, corpo técnico, sistematização etc., diferentes entre si. São as Varas Especializadas ou Centrais de Acompanhamento que realizam toda a sistemática que garante a execução da PSC e o possível alcance de seus objetivos. Nestes termos é imprescindível a constituição de uma Rede de parceria para tal fim, já explicada em capítulo anterior.

Cada instituição parceira então é elemento fundamental para a execução de todas as alternativas penais que possuem a espécie PSC, sem ela a PSC não acontece. Compreender o que é necessário dentro do processo de cumprimento da PSC para que a pessoa com alternativa tenha reais condições de ressocializar-se e do mesmo modo conhecer possíveis entraves vividos pela entidade responsável pelo acompanhamento da PSC e que podem coibir o alcance da almejada ressocialização é o que será explorado a partir de agora.

4.1 As Instituições que compõem a Rede Parceira da VEPMA

A VEPMA gerencia a execução da PSC, espécie de pena restritiva de direitos, pertencente a modalidade de alternativa penal, em parceria com uma Rede institucional de parceiros composta por 323 instituições. Essa Rede inclui equipamentos públicos e instituições privadas com finalidade social, por exemplo, das áreas de educação, saúde, segurança pública, ONGs, equipamentos

socioassistenciais, secretarias de estado e município, unidades judiciárias, ministério público e defensoria pública.

Essas entidades, por exemplo, hospitais, escolas, ONG's etc., são convidadas a tornarem-se parceiras da VEPMA pois apesar da Lei nº 9.714/1998, Art. 46 § 2º, a VEPMA não obriga, mas sensibiliza a instituição para compor a Rede de parceria, enfatizando o caráter pedagógico do cumprimento da PSC na possível ressocialização das pessoas com alternativas. Bitencourt (2006) indagava à época do início desse programa quais seriam as instituições, públicas ou privadas com finalidade social, que receberiam esses infratores para cumprir a prestação de serviços à comunidade e como seria a presteza delas na aceitação daquela clientela. Preleciona Bitencourt (2011, p. 305) sobre as entidades que devem integrar o sistema de execução de PSC:

Assemelha-se a esses conceitos a definição do direito brasileiro, para o qual, a prestação de serviços à comunidade consiste na atribuição ao condenado de tarefas gratuitas junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas, orfanatos e outros estabelecimentos congêneres, em programas ou estatais.

Conforme mencionado pelo autor, a pessoa com alternativas cumprirá a PSC em instituições públicas ou em programas comunitários de forma gratuita para a entidade, que determina quais atividades ela deve cumprir. As instituições têm com a PSC mão de obra sem ônus. Nucci (2009, p. 423) aprova esse substituto penal e aduz que "a prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas é pertinente aos trabalhos gratuitos ao apenado retornado os institutos assistenciais em geral, [...] como forma de reeducá-lo".

No quadro seguinte temos os seguimentos institucionais que compõem a Rede de parceria da VEPMA.

Instituições	Unidades	Suspensas
Defensoria Pública	1	0
Educação	184	3
Equipamentos socioassistenciais	27	0
Ministério Público	3	0
Instituições Privadas sem fins lucrativos	22	1
Órgãos Públicos	10	1
Saúde	44	6
Segurança Pública	27	1
Unidades Judiciárias	5	0
Total	323	12

Fonte: Base de dados da VEPMA - Elaboração própria, outubro de 2023.

Podemos observar que a Rede de parceria da VEPMA é composta majoritariamente por instituições de ensino, estas abrangem todos os níveis e modalidades, em seguida temos o setor de saúde e na terceira posição o setor da segurança pública. As instituições privadas sem fins lucrativos, somam o total de 22 entidades. O número de instituições suspensas, por estarem com excesso de pessoas com alternativas, porque estão passando por reformas ou foram suspensas em detrimento de avaliação da VEPMA representa aproximadamente 4% do total de entidades.

Fica evidente, diante desse quadro que as instituições parceiras da VEPMA pertencem a inúmeros segmentos, os quais abrangem esferas muito relevantes de atuação estatal e de ONG's. A Rede atende as exigências legais quanto ao tipo e natureza de entidade que deve receber pessoas com alternativas para a execução da PSC, são essencialmente públicas, pois somente 7% de entidades privadas com finalidade social atualmente integram a Rede. O número reduzido de ONG's no rol da Rede parceira deve-se às características socioeconômicas, culturais e políticas de Macapá, que conta com poucas ONG's em comparação com outras cidades do país. Soma-se também as exigências burocráticas que apenas um pequeno número delas consegue atender para fins da parceria. O trabalho de captação de novas instituições é perene, mas depende da criação de novas entidades que atendam aos requisitos obrigatórios.

4.2 A Ressocialização no Âmbito da PSC

Inicialmente, precisamos conhecer o significado linguístico do termo Ressocialização, e conforme dicionário brasileiro, trata-se da inserção em sociedade, ou ainda, do processo de ressocializar, de voltar a pertencer, fazer parte de uma sociedade. É um termo comumente usado para referir-se à ressocialização de encarcerados. A ótica usada quando tratamos da ressocialização para pessoas privadas de liberdade deve ser muito diferente daquela que usamos para pessoas com alternativas penais.

Sobre esse processo de ressocialização, Bitencourt (2011, p. 133) assevera que “a ressocialização - absorvendo as críticas que lhe fizeram - pode consistir em que o delinquente, no futuro, abstenha-se de cometer delitos.” O estudioso argumenta também que a ressocialização objetiva impedir que novos delitos sejam cometidos pelo infrator.

O conceito jurídico e social de ressocialização se refere ao processo de recuperação e reintegração social de pessoas que cometeram algum tipo de violação das normas sociais. Dessa maneira, a ressocialização visa restaurar a dignidade, a cidadania, a autonomia e a capacidade de convivência pacífica dessas pessoas, oferecendo-lhes oportunidades de educação, trabalho, saúde, lazer, cultura e assistência social. A ressocialização é um direito humano fundamental em dever do Estado, da sociedade e da família, conforme previsto na Constituição Federal de 1988¹⁹, na Lei de Execução Penal²⁰ e em diversos tratados e convenções internacionais.

A ressocialização no âmbito das alternativas penais, especificamente da espécie PSC, conta com uma característica imprescindível para sua compreensão: não há privação de liberdade, logo não há fundamento em preparar o infrator para o pós cárcere. Bitencourt (2011, p. 148), afirma que “não se pode pretender, em hipótese alguma, reeducar ou ressocializar uma pessoa para a liberdade em condições de não liberdade, constituindo isso verdadeiro paradoxo.”

Neste sentido, a pessoa com alternativa está liberta e irá encontrar outra realidade vinculada ao propósito da ressocialização, incomparavelmente melhor. Esse processo de reintegração social, baseado no convívio na comunidade e direcionado para a autorreflexão das ações delituosas cometidas, pode viabilizar a

¹⁹ Art. 5º, incisos III, XLVIII, XLIX, L, LXIII, LXXV.

²⁰ Art. 10 e 11.

mudança de comportamento do infrator, não existe garantia de tal mudança, mas o campo criado para isso é muito promissor.

Com efeito, a notória incapacidade de ressocialização através do sistema prisional vem obrigando o sistema de justiça criminal a investir efetivamente na execução da política de alternativas penais com enfoque restaurativo em todo país. A aplicação de sanções como a PSC, quando cabível, contribui para a redução dos índices de encarceramento e para a ressocialização dos infratores. Esse substituto penal já conta com menos estigma pela sociedade que outrora já possuiu, sendo bem mais bem aceito e apoiado nas instituições onde ocorre, e isso é fruto do trabalho dos diversos atores envolvidos, sejam eles das Varas Especializadas ou de órgãos governamentais.

Todavia, os dados disponíveis nos *sites* do CNJ (Brasil, 2023a) e SENAPPEN (Brasil, 2023b) dão conta de que não houve uma redução significativa das penas privativas de liberdade em detrimento das alternativas penais na última década. Fatores como a discricionariedade judicial, a falta de padronização nos protocolos de execução das alternativas penais em todo Brasil, de financiamento para a criação e manutenção de Centrais de Acompanhamento, a falta de recursos humanos, de sistematização das informações processuais e de recursos tecnológicos, auxiliam a explicar os entraves na utilização, na execução, gerência e controle das alternativas penais no país. Isso afeta a execução de todos os tipos de alternativas penais, em particular a espécie PSC, por ser muito utilizada como substitutivo penal.

Em 2020, a criação do Manual de Gestão para as Alternativas Penais veio fortalecer essa política criminal, mas é fundamental o engajamento de todos àqueles pertencentes a engrenagem que move essa política. O infrator que cumpre a PSC necessita de condições favoráveis, desde a porta de entrada no serviço que gerencia essa sanção penal, até o cumprimento diário na instituição parceira, só assim o processo de ressocialização terá reais condições de êxito.

Conforme explicado, a ressocialização através da PSC tem maiores chances se houver estrutura adequada em todos os níveis de sua execução. No entanto, também é importante considerar as variáveis ligadas ao infrator e que podem interferir negativamente para esse processo, como a vulnerabilidade social, demandas de trabalho avulsas, dependência química ou preconceito. Em relação à instituição parceira, podemos encontrar resistência à efetiva parceria, observada através do descaso no acompanhamento e fiscalização da pessoa com alternativa e estigma social. O importante é compreendermos que não basta o cumprimento de X

horas de PSC para que se afirme que o infrator foi ressocializado, pois esse processo é complexo e extrapola o espaço físico da instituição em que ele cumpre a jornada semanal.

Acredita-se que a rotina de cumprimento da PSC na instituição parceira pode gerar a reflexão que permite o processo de reeducação. Sustenta Bitencourt (2011) que a prestação de serviços à comunidade é uma sanção penal que o condenado deve cumprir por ter infringido a lei. Vale ressaltar que são nas entidades públicas e privadas com finalidade social descritas no ordenamento jurídico, que a PSC deve ser cumprida e por isso, o infrator nada recebe financeiramente, ao dedicar algumas horas pontuais de seu tempo para a instituição. Isso porque, aduz Bitencourt (2011, p. 317):

quando o infrator executa a PSC em momentos em que poderia estar em lazer, descansando, tal como outras pessoas, isso causa-lhe desconforto, ansiedade e sofrimento. Esses sentimentos são inerentes a pena e expressam seu caráter retributivo.

O autor discorre sobre as características únicas da execução da PSC e que podem estimular a reflexão sobre o crime cometido pelo infrator. É importantíssimo considerar a atuação da entidade parceira frente ao acompanhamento PSC, pois este trabalho deve primar pelo entendimento de que toda sociedade deve colaborar para a tomada de consciência e mudança de comportamento do infrator. A ressocialização do infrator é, incontestavelmente, mais benéfica a toda sociedade do que à permanência do comportamento delitivo.

O que se busca com a PSC pela pessoa com alternativas é o resgate e o fortalecimento dos vínculos com a comunidade em que ela é inserida, a reflexão sobre o delito cometido, a valorização da liberdade, oferecendo como contrapartida à entidade, mão de obra gratuita. Estima-se que a função pedagógica ressocializadora resida nesse aspecto de ajuda mútua e necessária. No intuito de alcançar a ressocialização com a aplicação da PSC, deve-se aprimorar, conforme a atual política penal preconiza, todo sistema responsável por sua execução.

Em resumo, a ressocialização de pessoas condenadas a cumprir a PSC é um desafio complexo, envolvendo uma série de variáveis que podem influenciar, significativamente, o sucesso desse processo. Diversos fatores podem afetar a eficácia desse método, e seu conhecimento é fundamental para promover uma verdadeira transformação, tais como:

- ♦ Contexto Social: a sociedade em que o indivíduo está inserido desempenha um papel crucial na ressocialização. Comunidades que promovem inclusão, apoio e oportunidades tendem a facilitar a reintegração, enquanto ambientes marcados por estigmatização e discriminação podem dificultá-la;

- ♦ Apoio Familiar: o suporte da família é um elemento fundamental. A presença de uma rede de apoio emocional e financeiro (quando possível) pode ser determinante para a reinserção dos infratores na sociedade. A falta desse suporte pode aumentar os desafios e a sensação de isolamento;

- ♦ Qualidade da Rede de parceria para a execução da Prestação de Serviços Gratuitos à Comunidade: a eficácia da Rede de parceria é primordial. A natureza das atividades desempenhadas, a supervisão adequada e a relação entre o serviço prestado e o desenvolvimento de habilidades são fatores cruciais. Redes de parceria bem estruturadas promovem não apenas a responsabilização, mas a aprendizagem e o crescimento pessoal;

- ♦ Acesso à Educação e Capacitação Profissional: a falta de acesso à educação e oportunidades de capacitação profissional constituem obstáculo significativo. Investir na formação acadêmica e no desenvolvimento de habilidades práticas aumenta as chances de reintegração no mercado de trabalho, diminuindo a recorrência de infrações;

- ♦ Saúde Mental e Tratamento Adequado: problemas de saúde mental, a exemplo da dependência química que atinge um número elevado de processados, muitas vezes estão relacionados a comportamentos delituosos. O acesso a um tratamento psicológico e psiquiátrico adequado é crucial para endereçar as causas subjacentes dos comportamentos delituosos, contribuindo para uma ressocialização mais eficaz.

A ressocialização através da PSC é um processo multifacetado, influenciado por uma série de variáveis interconectadas. Uma abordagem eficaz requer uma combinação de esforços sociais, familiares, educacionais e sistêmicos. Ao considerar e abordar essas variáveis, a sociedade pode avançar na criação de uma política criminal que, efetivamente, promova oportunidades para que os indivíduos se reintegrem plenamente à comunidade, após cumprirem suas penas restritivas de direito e em específico a PSC.

4.3 A Atuação da Instituição Parceira

Nas seções anteriores já foi descrita a obrigatoriedade da criação de uma Rede de parceria para o cumprimento da prestação de serviço gratuito à comunidade - PSC, espécie de alternativa penal. No entanto, é preciso dizer que só é possível a execução dessa sanção penal se existirem previamente os convênios com instituições de diversos segmentos que atendam aos requisitos legais.

Como dito anteriormente, a PSC é um instituto despenalizador que substitui a pena privativa de liberdade por uma atividade gratuita e socialmente útil, realizada nas instituições que compõem a Rede parceira. Possui caráter educativo e ressocializador, pois possibilita à pessoa com alternativas a formação de valores e atitudes construtivas, através de sua participação no trabalho que desempenha nas instituições.

É importante mencionar que é a instituição parceira que oportuniza à pessoa com alternativas quitar sua dívida com a sociedade, através da jornada semanal de trabalho. A ESPP afirma que a instituição parceira é tão protagonista desse processo quanto o infrator pois, sem entidades que recebam essas pessoas, não há possibilidade de a PSC ser executada. Então, as entidades devem se reconhecer como elemento de extrema relevância na parceria para a possível ressocialização. Do mesmo modo, deve ser valorizada pelos gestores da política de alternativas penais e receber deles constante apoio e aprimoramento.

Para a execução da PSC é necessário que a instituição parceira esteja disposta a cooperar com as diretrizes estabelecidas pela política de alternativas penais e a apoiar a transformação pessoal e ideológica dos infratores, além de ter condições de acolher os que cumprem a sanção penal. Nesse contexto, não pode predominar um possível interesse pela mão de obra gratuita de quem cumpre PSC.

A entidade parceira (lembramos que ela é feita de pessoas) deve ser desprovida de preconceito e resistência à parceria para que funcione, mas não é essa a realidade que impera. O local da PSC deve ser acolhedor, respeitoso e participativo para a pessoa com alternativas, assim como deve ser para qualquer cidadão, que nele trabalhe ou utilize seus serviços. Estes são elementos chave muito necessários no processo de ressocialização a que o infrator está submetido. Contudo, dependem muito das lentes usadas pelos integrantes da entidade e isso faz total diferença.

A Rede de parceria da VEPMA em Macapá-AP é atualmente, composta por 323 instituições, que recebem todas as informações necessárias para o correto acompanhamento das pessoas que nela são lotadas, através da ESPP. O suporte permanente à essas entidades e que é obrigatório, agrega valor ao acompanhamento e fiscalização à PSC e assim, as entidades criam segurança para realizar essa supervisão.

O segmento com maior aderência em Macapá é o educacional, sendo que constam 184 escolas da rede estadual e municipal de ensino aptas a receber infratores para a execução da PSC. Por natureza, esse segmento atua promovendo a socialização, o aprendizado sistematizado, o respeito mútuo e valores morais aos alunos. É um ambiente muito valioso para a promoção da ressocialização.

Em razão da clientela atendida pelas escolas, há uma rigidez maior nos critérios de encaminhamento de infratores para elas e que gera algumas proibições. O critério primordial é a vedação de enviar processados para as escolas que tenham sido enquadrados por crimes definidos na Lei de Drogas,²¹ sob qualquer hipótese. Todas as entidades parceiras precisam ser protegidas de possíveis riscos trazidos pelos infratores.

Conforme informações oriundas das reuniões de gestão da ESPP, das quais participei ativamente, algumas instituições, por vezes, apresentam à VEPMA descontentamento com a responsabilidade de absorver pessoas com alternativas que lhes é atribuída. Como a lei as “obriga” a receber essas pessoas, sentem-se impotentes em recusar a parceria e descrevem as seguintes situações que geram insatisfação:

- a) A grande responsabilidade em acompanhar a pessoa com alternativas que a obriga a prestar contas da execução da PSC mensalmente;
- b) A necessidade de se ter um servidor/funcionário para fornecer a ficha de PSC ao processado toda vez que ele for cumprir a PSC;
- c) A falta de incentivo financeiro por via regular através de receita específica ou através da verba oriunda das prestações pecuniárias que a própria VEPMA gerencia;

²¹ Lei n. 11.343/2006.

d) Faltas e atrasos constantes dos processados, desrespeito às normas institucionais e ameaças veladas a servidores da entidade, principalmente por causa de faltas lançadas na ficha de PSC.

As situações descritas obrigam a entidade a relatar à VEPMA/ESPP o fato ocorrido o mais rápido possível e isso significa mais trabalho para a gestão. Essas reclamações, que não são da maioria, advêm de todos os segmentos da Rede parceira, pois são comuns às entidades. A ESPP sempre dialoga, informa quais procedimentos devem ser utilizados para cada situação relatada e faz intervenção sempre que necessário. O foco é sempre dar suporte a cada instituição que relate um problema ou insatisfação, para que ela permaneça com o acompanhamento correto. A ESPP, face a essa pesquisa, afirma que a grande maioria das entidades cumpre com as determinações estabelecidas pela VEPMA (que é integrante do sistema de justiça criminal do Brasil) para o acompanhamento de pessoas com alternativas.

As instituições, que por vezes não realizam o correto monitoramento do infrator, o fazem por motivos como a ausência constante do gestor, que impede a devida supervisão da execução da PSC, a falta de organização e responsabilidade com a ficha de PSC, a falta de comunicação de abandono da PSC, a falta de cobrança de pontualidade, frequência, proatividade, cordialidade afetas ao infrator sob sua responsabilidade. Será sempre o gestor da entidade o condutor desse processo, eis que é ele o responsável legal por ela.

Em Macapá, a grande maioria dos gestores institucionais não são servidores de carreira, mas sim possuem cargo comissionado. Dessa forma, sendo de carreira ou cargo comissionado serão exonerados a cada mudança de governo municipal e estadual, ou seja, a cada dois anos. Por conta disso, poucos permanecem gestores e podem apenas trocar de instituição. Essa rotatividade obriga a VEPMA, através da ESPP, a capacitar todos os novos gestores da Rede parceira e isso é considerado um retrabalho que interfere no ritmo já estabelecido na parceria.

O estudo sociopsicopedagógico realizado em cada processo é que define em qual instituição o infrator cumprirá a PSC e por vezes, diante do perfil do infrator, ou do delito cometido, há dificuldade de encaixá-lo na Rede. Neste sentido, a preocupação da VEPMA/ESPP é com a falta de vagas, que já são limitadas, e isso torna o encaminhamento à PSC muito mais dificultoso e pode acontecer do infrator cumprir a PSC numa instituição que não é a ideal, mas a possível naquele período.

Garantir as condições ideais de execução desse substituto penal para todos os envolvidos é a base da gestão da PSC. Da mesma forma, é preciso garantir que a ressocialização irá acontecer, mesmo envolvendo fatores alheios ao controle tanto da ESPP, quanto da instituição. O que se conta é que a oportunidade de ressocialização foi ofertada dentro dos pressupostos exigidos pelo sistema de justiça criminal.

5 DISCUSSÃO

A pesquisa em tela utilizou um arcabouço teórico vinculado às alternativas penais e sua política nacional de execução, complementado por dados extraídos dos sistemas judiciais eletrônicos SEEU e Tucujuris, bem como documentos da

VEPMA/TJAP/AP. A partir da análise realizada nesta pesquisa é possível afirmar que as instituições parceiras, responsáveis pelo acompanhamento e supervisão da execução da Prestação de Serviços Gratuitos à Comunidade - PSC em Macapá-AP, cumprem com os princípios definidos pela legislação vigente. Esses princípios preconizam a ressocialização de pessoas com alternativas, e segundo Nucci (2009) deve-se buscar e testar outras formas de punição no campo penal, pois a privação da liberdade não tem sido eficaz para combater a criminalidade.

Nesta seção, apresentaremos um breve histórico da legislação de alternativas penais destacando sua evolução e discutiremos o processo que viabiliza a execução da PSC, analisando a postura das entidades parceiras frente às demandas exigidas pelo acompanhamento dos infratores. O estudo proposto revelou que as instituições parceiras são fundamentais e determinantes para o êxito dos objetivos inerentes à PSC e mostrou que a atual política criminal de alternativas penais pode inibir, de forma mais expressiva, os índices elevados de pessoas privadas de liberdade, bastando para tanto haver sintonia e compromisso na atuação de todos os responsáveis por sua execução.

Vimos que o direito penal no Brasil iniciou um processo de significativas mudanças com a aprovação da Regras de Tóquio, há 33 anos. A criação das penas e medidas alternativas derivam da humanização e modernização, oriunda da evolução do sistema punitivo e consolidada com a promulgação das Leis n. 9.099/95 e n. 9.714/1998, esta última conhecida como Lei das Penas Alternativas.

De Penas e Medidas Alternativas a Alternativas Penais, houve um percurso de 23 anos de aprimoramento do ordenamento jurídico pelos poderes judiciário e legislativo, que enfrentou entraves jurídicos, institucionais e culturais. Os operadores do direito e sociedade civil também participaram dos debates sobre o tema no decorrer dos anos e juntos, o poder público e sociedade, construíram uma legislação cuja prioridade é a efetiva execução dessa modalidade penal, com fins de ressocializar o infrator e reduzir a superlotação carcerária. Os autores Jesus (1999) e Bitencourt (2006) destacam a importância dessa legislação para diminuir o número de condenações à prisão, ao mesmo tempo em que deveria promover a ressocialização dos agentes delituosos.

O sistema de justiça criminal vem atuando nos últimos anos de modo mais planejado e articulado em todos os Estados e Distrito Federal, visando garantir a aplicação dessa legislação aos crimes de menor potencial ofensivo. O Manual de Gestão para as Alternativas Penais configura importante instrumento dentro da

política nacional proposta pelo CNJ/DEPEN, pois oferece toda metodologia que deve ser utilizada para implantação e aperfeiçoamento de CIAPs e Varas especializadas.

As CIAPs estão sendo implantadas mesmo em Estados que já possuem Varas especializadas, a exemplo do Estado do Pará que anunciou em agosto de 2023 acordo para implantação de duas CIAPs²². Porém, é necessário que esses equipamentos públicos recebam continuamente os investimentos devidos para terem condições de efetividade de seus serviços, sejam materiais, humanos ou de sistemas de informação.

A VEPMA em Macapá/AP está adequada às diretrizes legais de execução estabelecidas, mas não é por pertencer ao sistema judiciário que está livre de carências. Para melhorar seu desempenho precisa contar com maior número de servidores e com um sistema judicial eletrônico que atenda às especificidades da espécie PSC e demais alternativas penais. No tocante aos dados sistematizados de alternativas penais e em específico a espécie PSC, não temos, em nível local ou nacional, registros socioeconômicos, de gênero, raça etc. que sejam consistentes. Eis que até a implantação do SEEU os Estados usavam e ainda usam programas próprios, e mesmo esses programas, o Tucujuris no Amapá confirma isso, não são formatados para fornecerem informações estatísticas e qualitativas sobre o perfil do processado em alternativas penais.

O sistema de justiça criminal precisa dessas informações para correta avaliação de sua política institucional e De Vitto (2021, p. 151) ressaltou essa necessidade ao estudar a gestão da informação pelo poder público e suas deficiências. Há uma inconsistência nos dados governamentais sobre os verdadeiros números de pessoas cumprindo alternativas penais, quiçá sobre o índice de pessoas cumprindo a espécie PSC, e isso precisa ser superado.

O fluxo de rotinas da ESPP, obedecendo às normativas de acompanhamento e acesso a direitos (fiscalização nas instituições), deve incluir diligências nas instituições em todos os turnos e dias da semana em que houver pessoa cumprindo PSC. Contudo, o número de servidores da ESPP é insuficiente e isso compromete a qualidade do suporte que a Rede de parceria deve receber da VEPMA. Para superar

²² Foi assinado em 04/08/2023 o protocolo de intenções com as autoridades locais e o STF e CNJ, através de sua Presidente Ministra Rosa Weber para a inauguração de duas Centrais Integradas de Alternativas Penais (CIAPs), em Marabá e Santarém, as primeiras do estado do Pará.

esse entrave, se faz necessário aumentar o número de servidores e após isso, deve-se criar uma modelagem que assegure a realização dessas diligências diuturnamente.

Sobre a execução da PSC, a ESPP, por meio das assistentes sociais, pedagogas (sou uma delas) ou do psicólogo, é quem encaminha a pessoa com alternativas para o cumprimento da citada condição em uma das instituições conveniadas. Conciliar o perfil dessa pessoa com a instituição mais adequada é tarefa muito trabalhosa, pois são várias situações que devem ser analisadas, buscando o melhor local para alocar esse infrator, no intuito de ressocializá-lo.

A questão da ressocialização é desenhada em outro modelo quando se trata de alternativa penal, que tem como base a manutenção da liberdade, e exige um ambiente colaborativo e desprovido de preconceitos para que obtenha sucesso. Essa condição é descrita por Bitencourt (2011, p. 148) quando afirma que não há como reaprender a viver em sociedade sendo privado da mesma e em ambiente de extrema insalubridade e periculosidade.

O enfoque restaurativo aplicado na atual política de alternativas penais em substituição à pena de prisão objetiva criar condições reais para que o infrator escolha não voltar a delinquir. Assim, mesmo em condições ideais de execução da PSC existem variáveis que podem prejudicar a rotina da pessoa com alternativas e levá-la ao abandono da execução da PSC. Do mesmo modo, não é possível afirmar que o infrator que cumpriu corretamente a PSC ressocializou-se. Esse processo é completamente subjetivo e particular ao indivíduo, sendo que o cumprimento dessa condição pode não ter gerado as mudanças valorativas que se almejava, mas, certamente, oportuniza a reflexão sobre os motivos que obrigaram a obediência dela.

O acompanhamento da PSC pela ESPP implica que seus membros mantenham os processados sob constante supervisão em todo o período de sua execução. A prática nesse gerenciamento tem mostrado que a pessoa com alternativas cumpre com maior zelo a reprimenda se sentir-se monitorada. O contato direto, acessível e rápido em face ao uso ofertado pelo telefone, permite uma proximidade salutar no decorrer do cumprimento do processo. Os gestores institucionais quando têm dúvidas ou enfrentam problemas causados pelo infrator, procuram a assistência da ESPP e isso lhes traz confiança e autonomia para prosseguir com o acompanhamento. Dentro de suas limitações a ESPP sempre

atende as demandas trazidas pela rede parceira, seja presencialmente ou com o uso do telefone.

Neste sentido, a VEPMA/ESPP deve, concomitantemente, manter o suporte à entidade parceira e monitorar a pessoa com alternativas, auxiliando-a quando pertinente. Ela intermedia o correto relacionamento que deve existir entre ambos, se fazendo presente para incentivar no processado a responsabilização pelas consequências do delito cometido.

A instituição desempenha nessa parceria um papel fundamental, sem ela não há como o infrator cumprir a PSC, portanto, merece receber o crédito por sua participação no processo de ressocialização. Ela, querendo, proporciona um ambiente profícuo à tomada de consciência pelo infrator, tudo depende de como seus membros avaliam o propósito de reeducação através do cumprimento da PSC.

A PSC direciona à reflexão sobre os atos que a desencadearam e com a benesse de ser em liberdade, favorecendo a mudança para um comportamento lícito em sociedade. Essa análise corrobora com Bitencourt (2011) que discorre sobre a autoanálise sofrida pelo sentenciado, que ao doar seu tempo e trabalho para a entidade, sendo muitas vezes reconhecido e valorizado por ela, permite-se ressocializar-se para evoluir enquanto sujeito social.

Um fator preponderante para o êxito da PSC como medida ressocializadora é a pessoa com alternativas sentir-se acolhida e respeitada na instituição. Entretanto, para isso acontecer existe todo um contexto prévio e que pode ou não exigir muita intervenção da ESPP, diante da possível resistência da entidade à parceria. O fato é que a postura da entidade tem relação direta no modo como a pessoa com alternativas é conduzida a avaliar seu desvio de conduta.

A experiência da VEPMA/ESPP na gerência da Rede parceira aponta que as instituições em sua maioria, obedecem às diretrizes estabelecidas com a VEPMA e que estão contidas no rol de ações da política institucional do judiciário para as alternativas penais, com enfoque restaurativo em substituição à privação da liberdade. Quando se posicionam com questionamentos relativos à obrigatoriedade de aceitação dos processados e as responsabilidades advindas com isso, por exemplo, a ESPP efetua as intervenções de praxe e a instituição, gradativamente, reduz os possíveis temores existentes. É certo que as instituições já possuem uma rotina muito exacerbada e que atribuir-lhes a responsabilidade pelo processo de ressocialização de um cidadão infrator assusta inicialmente, afinal é um

compromisso que obriga a entidade a acompanhar a frequência e o desempenho dele, pois mensalmente deve ser informada à VEPMA, via ficha de PSC.

Avalio que é o controle da ficha de PSC a obrigação que mais exige atenção dos gestores, pois ela tem de ser fornecida para a devida assinatura toda vez que o processado for cumprir PSC. Caso ele chegue atrasado ou falte, esse registro deve ser feito de pronto, porém, na prática, descobrimos que muitas instituições nem entregam a ficha para ser assinada a cada comparecimento. Isso gera um controle errado da frequência e impede a correta avaliação de desempenho daquele período, já que não há como assegurar quais dias a frequência ocorreu e de que forma. A ESPP orienta constantemente quanto a essa falha, mas cabe à instituição seguir as normativas e realizar adequadamente o controle dessa ficha.

Ademais, elas lidam com o acompanhamento da PSC dentro de seus espaços sem maiores objeções. Vale destacar que a grande maioria já está familiarizada com esse trabalho e inclusive, muitas instituições necessitam da mão de obra gratuita dos processados, devido ao sucateamento das entidades públicas. Não é incomum a entidade solicitar o envio de pessoas para auxiliá-las, seja por telefone ou quando recebem a visita de um membro da ESPP. Há de se tomar cuidado, inclusive, com essa faceta da sanção penal em estudo. Assim como a pena de prisão um dia foi considerada a melhor forma de punir e reeducar o infrator e isso desencadeou atualmente penitenciárias superlotadas e sem a menor condição de reeducar os detentos, é necessário cuidado para não ocorrer o mesmo com as instituições, sobrecarregando-as com pessoas cumprindo a PSC. Mesmo com a oferta de serviço gratuito pela pessoa com alternativas, a instituição não deve receber um número superior à sua capacidade de acompanhamento, porque isso pode acarretar prejuízos relevantes a pessoa com alternativas.

É preciso dizer que ainda que seja útil a presença de um processado, uma vez que ele trabalha sem ônus para a instituição, a presença dele é em decorrência de uma medida punitiva, não pode ser esquecido o viés ressocializador que esse trabalho gratuito tem de desencadear na pessoa com alternativas. Neste contexto, um benefício que a entidade pode solicitar em razão da parceria institucional é o recurso de prestação pecuniária, que advém do pagamento de pecúnia por processados em alternativas penais. As regras para acesso a esse recurso estão definidas pela Resolução n.154/2012 (Brasil, 2012) e permitem que toda entidade que recebe pessoas com alternativas possa pleiteá-lo, apresentando projetos viáveis e de impacto social.

Vimos que é a instituição, ao receber as pessoas com alternativas, a responsável pelo processo que pode permitir a ressocialização através do cumprimento da PSC e devemos compreender que existem variáveis que impedem a afirmação de que o cumprimento da PSC, por si só, ressocializa o infrator. Contudo, podemos afirmar que sendo o ambiente onde ocorre a PSC receptivo, respeitoso e desprovido de preconceitos, as possibilidades de reinserção social do infrator são muito maiores.

Em Macapá/AP, as instituições cooperam nesse processo, acatando e desempenhando as normativas legais estabelecidas. Elas são acessíveis e se mostram disponíveis para a continuidade da parceria. Não temos registros estatísticos oficiais nos sistemas eletrônicos utilizados pela VEPMA, que informem sobre a reincidência na execução da espécie PSC ou de outras modalidades penais alternativas. Assim, diante do modo como as instituições vêm conduzindo a gerência da PSC, é muito provável que o escopo de ressocialização esteja sendo alcançado, para a grande maioria das pessoas que cumprem essa medida.

A evolução do direito penal no Brasil permitiu que crimes de menor potencial ofensivo recebam punições diversas da privação de liberdade e proporcionais ao delito cometido e nesse contexto, as alternativas penais agregam reais condições de efetividade e a PSC se destaca justamente por manter o infrator convivendo em sociedade, sendo responsabilizado por seus atos, mas de forma digna e com foco na reeducação e superação de atitudes ilícitas. Assim, o estudo revelou que as instituições parceiras são fundamentais e determinantes para o êxito dos objetivos inerentes à PSC, bem como que a atual política criminal de alternativas penais pode conter de forma mais expressiva os índices elevados de pessoas privadas de liberdade, bastando haver sintonia e compromisso na atuação de todos os responsáveis por sua execução.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento da presente pesquisa possibilitou a avaliação das instituições que são inseridas no processo de execução das alternativas penais, quanto ao acompanhamento das pessoas com alternativas que nelas cumprem a PSC, no município de Macapá/AP. O estudo também proporcionou a reflexão sobre nosso sistema de justiça criminal no que tange a falência do sistema carcerário e a imprescindível necessidade de apoio a outros mecanismos de punição diversos da prisão.

Busquei nesta pesquisa compreender de maneira detalhada a rotina do *lócus* onde acontece a PSC, suas dificuldades e necessidades, posto que, a pessoa com alternativas precisa nele conviver e trabalhar as horas determinadas de PSC. Era necessário conhecer possíveis exigências da parceria institucional que fossem embaraçosas à entidade e por consequência, comprometessem a qualidade do trabalho por ela efetuado. Ao obter essa resposta, outra seria naturalmente respondida, tratava-se do cumprimento das regras definidas para o gerenciamento da PSC.

Algumas instituições mostraram que a demanda mais frágil nessa parceria era o preenchimento obrigatório de informações na ficha de frequência de PSC. Avalio que as instituições podem apresentar falhas ao não registrar adequadamente a ficha em decorrência da sobrecarga de suas atividades rotineiras. Todavia, são orientadas para a importância dessa correta supervisão e dos efeitos prejudiciais de uma gestão inadequada da PSC pela entidade.

A Prestação de Serviços Gratuitos à Comunidade é uma sanção penal que reduz os custos no sistema penitenciário, e possui caráter pedagógico, autorreflexivo, bem como possibilita o convívio social. Sua condição de cumprimento permite a execução de tarefas de domínio do processado, e não gera ônus para as entidades, obrigatoriamente adequadas para manter o trabalho e demais prerrogativas da vida em liberdade. Os estudos sobre alternativas penais, no qual se insere a PSC, apontam índices positivos de ressocialização e todas as suas características a tornam muito valiosa como substitutivo penal.

A legislação penal disciplina que a PSC deve ser feita em instituições públicas ou privadas com finalidade social e sem fins lucrativos. É responsabilidade dos órgãos gestores de sua execução garantir que ela funcione corretamente, respeitando as definições expressas na Política Nacional de Alternativas Penais. Assim, o enfoque restaurativo das relações, a promoção da cultura de paz e a responsabilização com dignidade e autonomia são pressupostos estabelecidos nessa política que privilegia todos os tipos de alternativas penais.

Constatai após a devida avaliação, que a grande maioria das entidades que são parceiras da VEPMA, qual seja, do sistema de justiça criminal em Macapá, realizam os procedimentos de acompanhamento das pessoas com alternativas que cumprem a PSC em conformidade com as diretrizes definidas pela Política Nacional de Alternativas Penais. Desse modo, é possível que a engrenagem elaborada para promover a ressocialização dessas pessoas alcance êxito. A ressocialização é um

processo e depende também de situações próprias do infrator, alheias ao controle dos equipamentos públicos responsáveis pela execução da PSC.

Este estudo envolveu todos os aspectos pertinentes a PSC em Macapá, permitindo a análise sobre a atuação coparticipativa entre a VEPMA e as instituições parceiras, e então, contribuiu para que pudessem ser apontadas melhorias na engrenagem que move a execução da espécie de alternativa penal PSC. Essas melhorias propostas são as seguintes:

- I. Garantir nas CIAPs e Varas especializadas investimentos humanos e financeiros para que elas tenham condições de cumprir seu papel de forma eficiente e eficaz.
- II. Assegurar a melhoria dos sistemas de informação disponibilizados pelo CNJ e DEPEND, no sentido de que estes atendam às especificidades dos processos em alternativas penais e forneçam dados cruciais para a melhoria da política criminal nessa área, priorizando-se a PSC, por ser uma das mais aplicadas e uma das mais eficazes para a ressocialização do sujeito.
- III. As CIAPs e Varas especializadas devem trabalhar em REDE com os equipamentos públicos socioassistenciais e educacionais, visando a cooperação mútua para o investimento em ações que combatam as vulnerabilidades socioeconômicas e dependência química, detectadas nas pessoas com alternativas.

No contexto em que o sistema prisional, comprovadamente, já colapsou, urge que coadunemos esforços para a superação dos entraves que existem na execução das sanções diversas da prisão, que além de assegurar a liberdade, criam reais oportunidades para o alcance da ressocialização do indivíduo infrator. Neste sentido, a PSC oferece condições concretas de reintegração social do sujeito delituoso, porém, deve-se garantir o correto suporte às entidades que são parceiras nesse objetivo e investir maciçamente em políticas públicas de inclusão socioeconômica às pessoas com alternativas.

O que se deve evitar, sobremaneira, é o fortalecimento dos movimentos penalistas que clamam por penas mais severas, considerando-se as profundas e complexas desigualdades de toda ordem em nosso país. Aqueles que mais precisam de investimentos no resgate da cidadania para romper com as condições que induzem à violência e criminalidade é que iriam continuar a lotar os presídios. Então, não devemos retroceder, pois os avanços na seara da política criminal de

alternativas penais têm mostrado a possibilidade de redução dos gravíssimos problemas existentes devido à superpopulação carcerária.

A corrente Minimalista e o Garantismo Penal defendem as alternativas penais considerando que elas ofertam punições que asseguram a dignidade do cidadão e verdadeiramente proporcionam sua ressocialização. Ao contrário, as penas privativas de liberdade implicam na total desumanização dos sujeitos encarcerados. Neste ínterim, eu apoio, seguramente, os substitutivos penais à prisão, com destaque para a espécie PSC, por todos os benefícios que ela proporciona e que valido em razão da experiência que tenho acumulada.

Sou educadora, acredito que seja possível a reintegração social, a ressocialização como consequência de mecanismos que proporcionam à pessoa infratora valorizar sua liberdade e se reconhecer como a única agente responsável por sua transformação moral, social etc. Defendo que as políticas estatais precisam investir com toda urgência e de modo efetivo em educação, saúde, trabalho, moradia digna, para todos os brasileiros, pois assim, o terreno para a proliferação da violência e da marginalização social não será mais tão fértil. Só assim vislumbraremos a redução dos índices de criminalidade em nosso país.

REFERÊNCIAS

BARATTA, A. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: Introdução à Sociologia do Direito Penal**. Rio de Janeiro. Editora Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BARATTA, A. **Princípios do direito penal mínimo**: Para uma teoria dos direitos humanos como objeto e limite da lei penal. Florianópolis/SC, 2003. Título original em espanhol: *Principios del derecho penal mínimo (para una teoría de los derechos humanos como objeto y limite de la ley penal)*. **Revista Doutrina Penal**, n. 10-40, Buenos Aires, Argentina: Depalma, 1987.

BATISTA, N. **Introdução Crítica ao Direito Penal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Revan. 2007.

BITENCOURT, C. R. **Falência da Pena de Prisão: Causas e Alternativas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BITENCOURT, C. R. **Novas penas alternativas**: análise político-criminal das alterações da Lei 9.714/98. 3. ed. São Paulo: Saraiva. 2006.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Institui o Código Penal brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm.

BRASIL. **Lei n. 7.209**, de 11 de julho de 1984. Altera dispositivos do decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=7209&ano=1984&ato=d5fQTUU9EeBpWT5f3>.

BRASIL. **Lei n. 9.099**, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm

BRASIL. **Lei n. 9.714**, de 25 de novembro de 1998. Altera dispositivos do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=9714&ano=1998&ato=71cgXSU1EeNpWT762>

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Alternativas Penais: poder público e sociedade discutem fortalecimento da política**. Em 16 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/alternativas-penais-poder-publico-e-sociedade-discutem-fortalecimento-da-politica/>

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Diagnóstico sobre as Varas Especializadas em Alternativas Penais no Brasil** [recurso eletrônico]. Série Justiça Presente; Coleção Alternativas Penais. 2020a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/03/diagnostico-sobre-as-varas-de-alternativas-penais-no-brasil-eletronico.pdf>

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 154/2012**, 13 de julho de 2012. Define a política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_154_13072012_21012019172816.pdf.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 223**, de 27 de maio de 2016. Institui o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) como sistema de processamento de informações e prática de atos processuais relativos à execução penal e dá outras providências. 2016a. DJe/CNJ, nº 89, de 31/05/2016, p. 5-6. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2285>.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 288**, de 25 de junho de 2019. Define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_288_25062019_02092019174344.pdf

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Sistema Eletrônico de Execução Unificado** - SEEU/CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/sistema-eletronico-de-execucao-unificado-seeu/>

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Sistema Eletrônico de Execução Unificado** - SEEU/CNJ – Estatística de Execução Penal. 2023. Disponível em <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=f8f79a16-35a2-43fe-a751-34ba131ffc1f&sheet=74a59799-5069-461d-a546-91259016a931&lang=pt-BR&opt=cursel>

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **3º Fórum Nacional de Alternativas Penais (FONAPE)** [recurso eletrônico]: Encarceramento em Massa e Alternativas à Prisão: 30 anos das Regras de Tóquio das Nações Unidas/Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2023a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/05/3-forum-nacional-de-alternativas-penais.pdf>.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **A aplicação de penas e medidas alternativas: Relatório de pesquisa** – sumário executivo, 2014. Disponível em: PMA_Sum Executivo IPEA_DEPEN 24Nov2014 (mj.gov.br)

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas: Relatório de Pesquisa**. Rio de Janeiro: [s.n], 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7517>

BRASIL. Ministério da Justiça. DEPEM. **Manual de Gestão para as Alternativas Penais** [recurso eletrônico]. Série Justiça Presente; Coleção Alternativas Penais. 2020b. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/279/1/Manual%20de%20Gest%c3%a3o%20para%20as%20Aternativas%20Penais.pdf>

BRASIL. Ministério da Justiça. **Portaria n. 495**, de 28 de abril de 2016. Institui a Política Nacional de Alternativas Penais. 2016b. DF, 2016-05-02, Seção 1, p. 40. Disponível em: <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/797>

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **SENAPPEN –2023b**. Disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZDIkZTQ2NDktNTgyYy00Yzg4LWI2Y2MtOD E5NGY>

CAPEZ, F. **Curso de direito penal 1**: Parte geral. 23 ed. de 2019: Parte Geral (art. 1º ao 12º), v. 1. Ano edição 2019. [S. l.]: Saraiva Jur, 2018.

CHIARELLA, M. **Prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas como pena alternativa**. São Paulo: Dialética. 2021.

DE VITTO, R. C. P. **Desafios para a implementação das políticas de alternativas penais no Brasil**. 2021. 221 f. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/51e4c91a-2816-4f15-aaa6-aa4ddf8c7d89>

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2022.

GRECO, R. **Direito penal do inimigo**. [on-line] Jusbrasil, 2012. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/direito-penal-do-inimigo/121819866>

JESUS, D. E. **Penas Alternativas**. São Paulo: Saraiva, 1999.

ILANUD. Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquent; Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN/MJ). **Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativas**, 2006. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/376236/mod_resource/content/1/PenasAlternativasILANUDcompleto%20%281%29%20%281%29.pdf

JESUS, D. E. **Penas alternativas: anotações à Lei n. 9.714, de 25 de novembro de 1998**. São Paulo: Saraiva, 2000.

KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes., 2009.

KOÖCHE, J. C. **Fundamentos de Metodologia Científica: Teoria da ciência e iniciação à pesquisa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARTINS FILHO, M. T.; NARVAI, P. C. **O sujeito implicado e a produção de conhecimento científico**. Saúde em Debate, v. 37, n. 99, p. 646–654, dez. 2013. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-702081>

MERHY, E. E. **O conhecer militante do sujeito implicado**. Science. Scribd, p. 27, 2014. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sdeb/a/mg98rPPxkvyKSPTyD9h7pBj/?lang=pt>

MIRABETE, J. F. **Manual de Direito Penal**. São Paulo: Atlas, 2003.

NORONHA, E. M. **Direito Penal I**. São Paulo: Saraiva, 2001.

NUCCI, G. de S. **Código penal comentado**, Livro. [S. l.: s. n.], 2009. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:livro:2000;000578192>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos** – Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 10 de dezembro de 1948.

REGRAS DE TÓQUIO: **Regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade**, em 14 de dezembro de 1990. Conselho Nacional de Justiça.; Coordenação: Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi – Brasília, CNJ, 2016. Disponível em: [Regras de Tóquio.pdf](#)>. 1ZGU0YTEyliwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThIMS J

SEGURANÇA DOS DIREITOS. **Aula espetáculo de E. Raul Zaffaroni**, 2021. [S. l.: s. n.]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1XoGCimZQ4o>

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAPÁ. **Resolução n. 481**, de 27 de julho de 2009. Dispõe sobre a alteração da Resolução n. 479/2009 do TJAP - transformação, instalação, alteração de competências e especialização de Varas na Comarca de Macapá. Disponível em: https://old.tjap.jus.br/portal/images/stories/documentos/degesp/intranet/Espaco_Servidor/Publicacoes_CNJ/Resolucao_481_2022_CNJ.pdf

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAPÁ. **Portaria n. 001**, de 7 de março de 2017, estabelece e disciplina os procedimentos dos feitos em trâmite na Secretaria da VEPMA, e dá outras providências. Disponível em: [tjapDJE2017000044.pdf](#)

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAPÁ. **Portaria n. 01**, de 28 de abril de 2021. Estabelece diretrizes de política criminal para abatimento da Pena de Prestação de Serviços à Comunidade em casos de Doação Voluntária de Sangue, nos termos do art. 66, III, “c”, V “a”, e VI, primeira parte, LEP.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAPÁ. **Portaria n. 01**, de 14 de fevereiro de 2022. Estabelece diretrizes de política criminal para abatimento da Pena de Prestação de Serviços à Comunidade em casos de vacinação contra a COVID-19 e Influenza, nos termos do art. 66, III, “c”, V “a”, e VI, primeira parte, LEP.

ANEXO A – Mostra do controle de entidades no programa TUCUJURIS – (sistema de gestão processual eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá (TJAP))

Seleção o Processo

Cadastro de Entidades

Novo Editar Excluir Salvar Cancelar Relatório Localizar Sair

Cadastro Consulta

Informe o Nome da Entidade Bairro

Situação: Ativa Inativa Todos

Ordenar por: Entidade Bairro

Selecione o Item

Entidade	Bairro	Situação
▶ 14ª BATALHÃO DE POLICIAMENTO RODOVIÁRIO ESTADUAL	CABRALZINHO	Ativa
1ª BATALHÃO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO AMAPÁ	NOVO BURITIZAL	Ativa
2ª BATALHÃO DA POLÍCIA MILITAR DO AMAPÁ	INFRAERO II	Ativa
6ª BATALHÃO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO AMAPÁ	PERPÉTUO SOCORRO	Ativa
ABRIGO SÃO JOSÉ	SANTA RITA	Ativa
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ	CENTRAL	Ativa
ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE O SEMEADOR	JESUS DE NAZARÉ	Ativa
ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS	PACOVAL	Ativa
ASSOCIAÇÃO DOS DEFICIENTES DO AMAPÁ - ADFAP	CENTRAL	Ativa
ASSOCIAÇÃO DOS PAIS E AMIGOS DOS AUTISTAS DO ESTADO DO AMAPÁ - AMA ASSOCIAÇÃO DO	NOVO BURITIZAL	Ativa
ASSOCIAÇÃO EDUCADORA SÃO FRANCISCO DE ASSIS	SANTA RITA	Ativa
ASSOCIAÇÃO MISSIONÁRIA ASSISTENCIAL FRUTO DO ESPÍRITO	PEDRINHAS	Ativa
ASSOCIAÇÃO RÁDIO LIBERTÁ BAILIQUE-FM 105.9	ARQUIPÉLAGO DO BAILIQUE	Ativa
ASSOCIAÇÃO TO NA PISTA	UNIVERSIDADE	Ativa
BATALHAO AMBIENTAL VILA PROGRESSO - ITAMATATUBA BAILIQUE	ARQUIPÉLAGO DO BAILIQUE	Ativa
BATALHÃO DE POLICIAMENTO DE TRÂNSITO - BPTRAN	SÃO LÁZARO	Ativa
CAIXA ESCOLAR MARIA NEUSA CARMO DE SOUZA	JARDIM FELICIDADE I	Ativa
CASA ABRIGO CIÁ KATUÁ	CENTRAL	Ativa
CASA DA JUSTIÇA E CIDADANIA	NOVO BURITIZAL	Ativa
CENTRO COMUNITÁRIO MARIA IMACULADA	CIDADE NOVA	Ativa
CENTRO CULTURAL FRANCO AMAPENSE	CENTRO	Ativa
CENTRO DE APOIO PEDAGÓGICO A PESSOA DEFICIENTE	SANTA RITA	Ativa
CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL PARA ALCÓOL E OUTRAS DROGAS	SANTA RITA	Ativa
CENTRO DE ATENDIMENTO A MULHER E A FAMÍLIA - CAMUF	CENTRAL	Ativa
CENTRO DE ATIVIDADES PARA ALUNOS COM ALTAS HABILIDADES/SUPERDOTAÇÃO - CAAH/S	SANTA RITA	Ativa
CENTRO DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL GRAZIELA REIS DE SOUZA	CENTRAL	Ativa

Fonte: Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas - VEPMA/AP

