

## O Modelo Lógico para o desenvolvimento e monitoramento do Programa Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas (CEAPA/MG) no âmbito de uma Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade

---

Lucas Pereira de Miranda<sup>1</sup>

Mara Alves dos Santos<sup>2</sup>

Talles Andrade de Souza<sup>3</sup>

### RESUMO

Trata-se de uma revisão e atualização dos documentos que sistematizam as discussões acerca do Programa Central de Acompanhamento de Penas e Medidas alternativas (CEAPA) durante a elaboração do Marco Lógico e Portfólio da Política de Prevenção Social à Criminalidade ao longo de 2013/2014. Contribuíram diretamente no processo os Supervisores Metodológicos<sup>4</sup> e a Fundação João Pinheiro<sup>5</sup>. Essa atualização se mostra necessária frente a perspectiva de Centros Integrados de Alternativas Penais, que integra o Convênio da Secretaria de Estado de Defesa Social e o Ministério da Justiça de nº 822255/2015, que amplia as possibilidades de intervenção do Programa CEAPA.

### 1. Introdução

A sistematização deste documento teve como objetivo explicitar os objetivos do Programa CEAPA e quais os problemas busca enfrentar, apresentando os indicadores e produtos que possam medir o seu desenvolvimento e avaliar os resultados. Esse processo favorece as tomadas de decisão na gestão do Programa, reforça a importância da articulação com atores externos estratégicos para consecução dos objetivos envolvidos e maior convergência e adaptação interna dos profissionais envolvidos na execução.

A metodologia utilizada é a do **Modelo Lógico de Programa**. O modelo lógico *busca configurar um desenho do funcionamento do programa, que seja factível em certas circunstâncias esperadas, para resolver os problemas identificados* (FERREIRA *et al*, 2007, p. 3), permitindo articular atividades e resultados esperados, organizando ideias e hipóteses.

---

<sup>1</sup> Advogado. Atua como diretor do Núcleo de Alternativas Penais, parte integrante da Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade (Secretaria de Estado de Defesa Social / Governo do Estado de Minas Gerais).

<sup>2</sup> Psicóloga. Atua como coordenadora do Núcleo de Alternativas Penais, parte integrante da Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade (Secretaria de Estado de Defesa Social / Governo do Estado de Minas Gerais).

<sup>3</sup> Advogado. Atua como Coordenador Geral de Ações de Prevenção em Segurança Pública da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Foi Coordenador Especial da Política de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais no período de elaboração do marco lógico da Política Estadual de Prevenção à Criminalidade.

<sup>4</sup> Daniela Melo da Silva, Pâmela Dias Villela Alves e Vladimir Nani Sales. Contribuíram com a revisão e atualização deste documento as Supervisoras Lucilene Mol Roberto e Hellem Amanda Nogueira Brito.

<sup>5</sup> Em especial os Professores Eduardo Batitucci e Leticia Godinho.

A tentativa de explicitar os problemas enfrentados pelo Programa CEAPA foi um grande desafio, porque precisou considerar a sua trajetória, seus avanços, dificuldades iniciais vencidas e aquelas que ainda estão postas. Foi necessário calcular a todo tempo o risco de superestimar ou subestimar o alcance do programa, e vencer cada etapa da construção desse modelo facilitou encontrarmos o adequado equilíbrio entre os produtos e resultados.

Entendemos que o fato das alternativas penais estarem situadas em um cenário hegemonicamente punitivista, exigem que os programas e projetos nesse campo mantenham um posicionamento político mais forte, para que as estratégias de enfrentamento da cultura do encarceramento não sejam cooptadas para formação de um sistema ainda mais punitivo, como temos acompanhado até o momento. Para tanto, isso depende de uma agenda de articulação contínua, porque isso depende da atuação de múltiplos setores do Sistema de Justiça, de diversos outros órgãos governamentais, terceiro setor e sociedade civil.

Ao mesmo tempo, é preciso que as alternativas penais ganhem visibilidade pela qualidade da intervenção que se possibilita pela interação entre as equipes técnicas dos Centros Integrados de Alternativas Penais, cumpridores e entidades parceiras. O cenário que se vislumbra só pode ser construído pela materialização imediata de caminhos que levem a ele. Esse documento busca explicitar como o Programa CEAPA pode contribuir para tanto.

## 2. Alguns conceitos importantes

Nesse momento buscaremos evitar aprofundar teoricamente sobre os conceitos empregados no processo. Contudo gostaríamos de explicitar algumas escolhas terminológicas envolvendo as expressões “*alternativas penais*” e “*monitoramento*”

O conceito de **alternativas penais** se refere a um conjunto amplo de medidas que podem ser adotadas após a ocorrência de um crime<sup>6</sup>, que buscam promover novas formas de reconstrução das relações sociais e de prevenção a novos delitos, por meio de estratégias de responsabilização diversas da prisão (Ministério da Justiça, 2011, p. 3 e 4). Segundo Leite (2015, p.39) entende-se por alternativas penais

os 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 de paz, a partir da responsabilização com dignidade, autonomia e liberdade.

Envolve dessa forma medidas punitivas e não punitivas, abrangendo (a) os mecanismos judiciais ou extrajudiciais de resolução de um conflito entre as partes direta ou indiretamente envolvidas, seja por meio de programas e projetos de conciliação, mediação e justiça restaurativa; (b) medidas cautelares diversas da prisão; (c) transações penais; (d) suspensões condicionais do processo; (e) condenações criminais em que a pena é suspensa ou substituída por restritivas de direitos; (f) condenações criminais em que o regime inicialmente aplicado para a pena é o aberto.

---

<sup>6</sup> Não se confundindo, dessa forma, com outras estratégias de prevenção à criminalidade.

Dessa forma, é uma expressão mais abrangente do que **penas e medidas alternativas**. Nesse sentido, utilizaremos as duas expressões ao longo do documento. Cumpre destacar, **que o programa CEAPA/MG<sup>7</sup> definiu como escopo de atuação a execução das seguintes medidas:** (1) Prestação de Serviços à Comunidade; (2) Projetos de Execução de Alternativas Penais, focados e orientados a partir do delito cometido ou direcionados a partir das peculiaridades dos contextos de risco social e criminal que envolvem determinado caso; (3) projetos no campo das medidas cautelares diversas da prisão; (4) projetos e práticas restaurativas.

Por sua vez o **monitoramento** deve ser entendido de três formas:

- **Monitoramento das alternativas penais:** Possui um caráter político-institucional, que abrange os diversos atores do Sistema de Justiça Criminal envolvidos na aplicação e encaminhamento da alternativas penais (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública); os órgão de execução desses institutos (Varas de Execuções Penais, Centros de Alternativas Penais, Patronatos, etc.); as instituições da rede local de apoio, as pessoas em cumprimento de alternativas penais e a sociedade civil.
- **Monitoramento do programa:** Conjunto de atividades que possibilitam o acompanhamento contínuo do programa CEAPA, por meio da coleta e análise de informações relativas à execução, buscando verificar o seu desenvolvimento, de acordo com os objetivos e metas estabelecidos. (MDS, 2014, p.4).
- **Monitoramento técnico-operacional:** Conjunto de atividades exercidas pelas Centros que visam a fiscalização do cumprimento/descumprimento das penas alternativas e o estabelecimento de um canal de comunicação transparente que envolve cumpridor atendido, rede de instituições parceiras e Sistema de Justiça Criminal (GOVERNO DE MINAS, 2014, P.21).

### 3. Problemas a serem enfrentados e seus elementos essenciais

#### 3.1. Construção da árvore de problemas

A árvore de problemas é uma técnica que permite sistematizar de maneira ágil e ordenada o problema, sua magnitude e consequências, os elementos essenciais e as pessoas afetadas (MDS, 2014, p. 5).

Foi elaborada a árvore de problemas do Programa CEAPA da seguinte forma:

---

<sup>7</sup> Ver o documento “A perspectiva dos Centros Integrados de Alternativas Penais”.

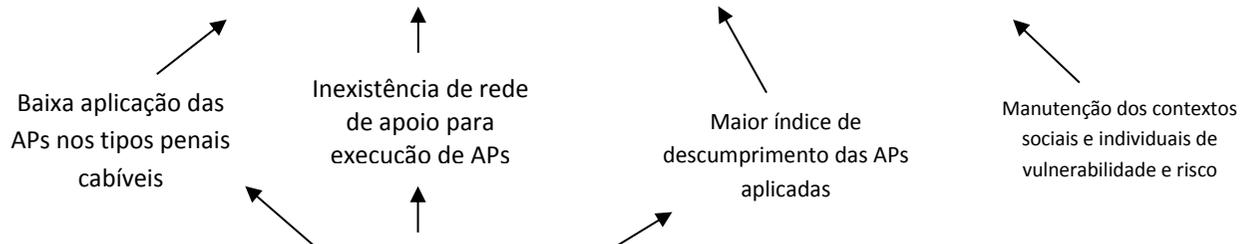
**Fortalecimento da percepção social de impunidade das AP no imaginário social e reforço da prisão como principal resposta penal**

**Abreviaturas**

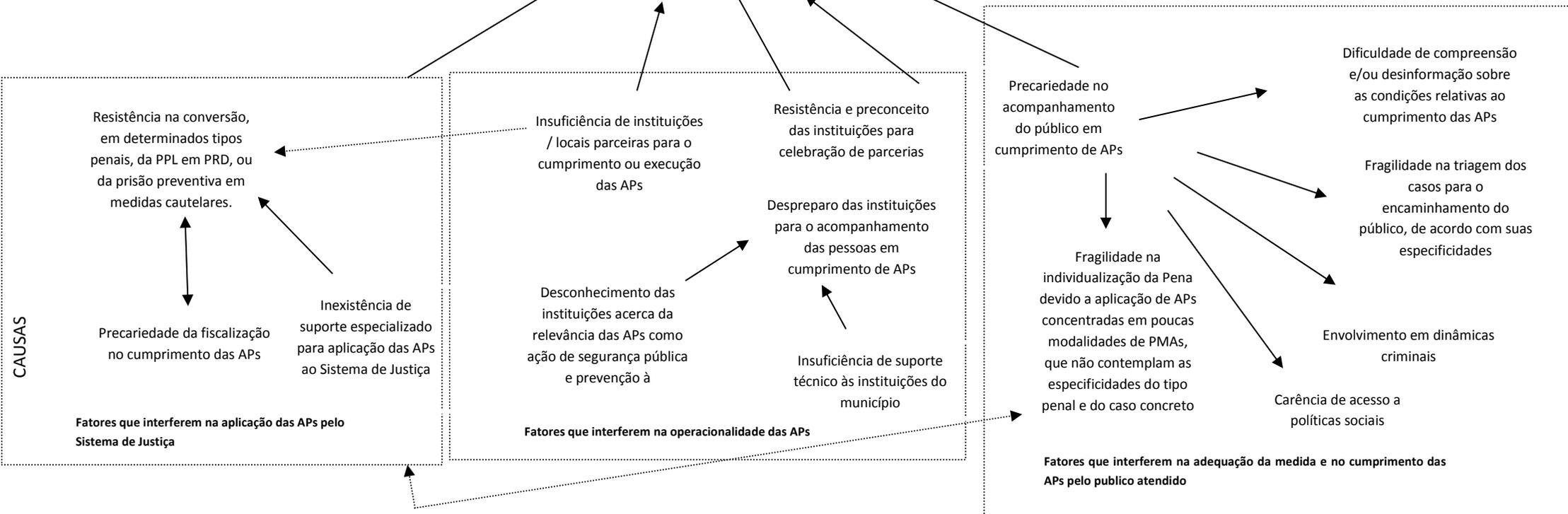
- APs: Alternativas Penais
- PMA: Penas e Medidas Alternativas
- PSC: Prestação de Serviços à Comunidade
- PP: Penas Pecuniárias
- PPL: Pena privativa de liberdade
- PRD: Penas Restritivas de Direito

CONSEQUÊNCIAS

CAUSAS



**PROBLEMA**  
 Precariedade na execução das APs



Resistência na conversão, em determinados tipos penais, da PPL em PRD, ou da prisão preventiva em medidas cautelares.

Precariedade da fiscalização no cumprimento das APs

**Fatores que interferem na aplicação das APs pelo Sistema de Justiça**

Inexistência de suporte especializado para aplicação das APs ao Sistema de Justiça

Insuficiência de instituições / locais parceiras para o cumprimento ou execução das APs

Desconhecimento das instituições acerca da relevância das APs como ação de segurança pública e prevenção à

**Fatores que interferem na operacionalidade das APs**

Resistência e preconceito das instituições para celebração de parcerias

Despreparo das instituições para o acompanhamento das pessoas em cumprimento de APs

Insuficiência de suporte técnico às instituições do município

Precariedade no acompanhamento do público em cumprimento de APs

Fragilidade na individualização da Pena devido a aplicação de APs concentradas em poucas modalidades de PMAs, que não contemplam as especificidades do tipo penal e do caso concreto

**Fatores que interferem na adequação da medida e no cumprimento das APs pelo público atendido**

Dificuldade de compreensão e/ou desinformação sobre as condições relativas ao cumprimento das APs

Fragilidade na triagem dos casos para o encaminhamento do público, de acordo com suas especificidades

Envolvimento em dinâmicas criminais

Carência de acesso a políticas sociais

### 3.2. Explicando os Problemas apresentados

#### A) Analisando o problema central: Precariedade das alternativas penais

Conforme apresentado na parte introdutória o problema central a ser enfrentado diz respeito à Precariedade na Execução das Alternativas Penais que, por sua vez, se vincula a uma série de causas e efeitos no campo da segurança pública.

Inicialmente, cabe ressaltar que as Alternativas Penais deveriam ser mais utilizadas enquanto estratégia de segurança pública, em especial, no campo da responsabilização penal, haja vista sua capacidade de se apresentar como resposta mais efetiva do Estado em substituição a aplicação majoritária de penas privativas de liberdade e prisões preventivas que, além de serem mais onerosas financeiramente, apresentam uma série de desdobramentos sociais negativos tais como: altas taxas de reincidência criminal e reentrada no sistema prisional, intensificação da estigmatização criminal, redução das oportunidades sociais, ruptura de vínculos familiares e comunitários, comprometimento da autoestima e maior exposição a riscos e violência.

Assim, o desafio é desenvolver ações que intervenham nas causas do problema, ou seja, que propiciem as condições metodológicas e operacionais necessárias para a qualificação da execução das Alternativas Penais.

Analisando a literatura sobre o tema as alternativas penais possuem alguns grandes objetivos:

- Buscar alternativas a pena privativa de liberdade e a prisão preventiva, com vistas a redução da população carcerária;
- Oferecer a autoridade judiciária um conjunto de alternativas, possibilitando a adequada individualização das alternativas penais;
- Incentivar maior participação da sociedade na administração do sistema de justiça criminal, para fortalecer os vínculos entre as pessoas em cumprimento de alternativas penais, suas famílias e a comunidade.
- Deve funcionar para reconstrução das relações sociais, além de prevenir a prática de novos crimes (Ministério da Justiça, 2011, p4).

Dito isso, entendemos que o termo precariedade representa no âmbito das alternativas penais, as dificuldades e condições que as tornam incertas, inseguras e frágeis a obtenção dos resultados que delas se esperam.

Para tanto, as principais causas a serem enfrentadas foram divididas didaticamente em três eixos estruturantes, a saber:

#### B) Fatores que interferem na aplicação de Alternativas Penais pelo Sistema de Justiça:

Consideramos aqui, que a aplicação das alternativas penais compete ao Poder Judiciário e Ministério Público, que historicamente reclamam de falta de suporte na aplicação de penas restritivas de direito. Essa mesma situação vem ocorrendo também com as medidas cautelares

diversas da prisão, previstas no art. 319 do Código de Processo Penal<sup>8</sup> com o intuito de pensar formas mais adequadas e justas de proteção do processo em detrimento da prisão preventiva.

Segundo algumas pesquisas e levantamentos realizados pelo Ministério da Justiça (Barreto, 2010; ILANUD, 2006) os Juízes apresentavam como principais motivações para não aplicação das alternativas penais, a impossibilidade de aplicação pela **falta de fiscalização das medidas não privativas de liberdade** e a **insuficiência de locais para o cumprimento da Prestação de Serviço à Comunidade**. Atualmente, algumas pesquisas também vêm indicando (IPEA, 2015; Sou da Paz e Associação pela Reforma Prisional, 2015) que promotores e juízes vem apontando que **a falta de possibilidades de materialização e fiscalização de medidas cautelares diversas da prisão** também são um fator que leva a manutenção da prisão preventiva.

Além disso, restrições legais eram obstáculos para a aplicação das Alternativas. Inicialmente (até 1995) as penas restritivas de direito só poderiam ser aplicadas nas condenações inferiores a um ano ou nos crimes culposos, conflitos que ficavam abafados nas delegacias e nas varas criminais, e que dificilmente chegavam a uma condenação, e mesmo que esta ocorresse teria como previsão o regime aberto ou a suspensão condicional da pena.

Na década de noventa tivemos um conjunto de leis que aumentaram as condições de aplicação das Alternativas Penais: A lei 9099/95 e a lei 9.714/98, que não só abrangeram as hipóteses de aplicação, mas também aceleraram a resolução dos processos criminais, por meio do advento da transação penal e da suspensão condicional do processo. Contudo ainda eram frágeis os mecanismos de fiscalização e monitoramento dessas medidas, o que prejudicou o sucesso dessas intervenções. Nesse contexto histórico acompanhamos a aplicação massiva de penas pecuniárias, o que promoveu um imaginário de banalização das alternativas penais.

Foi nesse período que a falta de estruturas de fiscalização das alternativas penais foi mais sentida, o que impulsionou a criação de uma política nacional com essa finalidade. Essas estruturas precisavam inverter esse contexto de banalização pela oferta de novas alternativas, maior vinculação com as redes sociais e a sociedade civil, acompanhamento e fiscalização. A partir dessa nova oferta, os Juízes, promotores e técnicos da Justiça precisavam de **suporte especializado sobre as características e resultados de cada modalidade de alternativas penais (Penas Pecuniárias, Prestação de Serviços à Comunidade, Projetos Temáticos, etc.)**, possibilitando a aplicação individualizada dessas medidas.

Todas as mudanças legislativas e iniciativas governamentais apontadas acima não foram suficientes para resolver o problema da aplicação excessiva de prisão. Os fatores amplamente apontados pela doutrina (Leite, 2010, p. 137), indicam que (a) o advento das penas alternativas e principalmente dos Juizados Especiais Criminais levaram *“as punições a (...) uma população de infratores cujo numero antes era menos representativo”*, e dessa forma essas modalidades não resultaram em redução do encarceramento; e (b) **resistência do Poder Judiciário, mesmo existindo previsão legal, de conversão da Pena Privativa de Liberdade em Pena Restritiva de Direitos, especialmente em alguns tipos penais** como tráfico de drogas (BOITEUX et al, 2009) e os crimes contra o patrimônio (CASTILHO E BARRETO, 2009), tipos penais que representam uma parcela significativa do sistema prisional.

<sup>8</sup> Após o advento da lei 12.403/2011.

Ou seja, intervir positivamente para um efetivo monitoramento e cumprimento das alternativas penais será fundamental para romper com a percepção social de impunidade das alternativas penais, bem como a superação de resistências advindas de juízes e promotores de justiça que interpretam as alternativas penais como reprovação insuficiente para uma série de crimes passíveis de aplicação. No entanto, também é preciso estimular um papel mais criativo e menos punitivista por parte dos atores que aplicam as alternativas penais. Por isso, o programa deve investir na oferta de práticas e projetos de justiça restaurativa.

Outro aspecto do problema da aplicação das alternativas penais é razoavelmente recente, e aparece após o advento da lei de medidas cautelares já mencionada. O Conselho Nacional de Justiça e os tribunais de justiça estaduais têm investido em audiências de custódia<sup>9</sup> para operacionalizar melhor as possibilidades advindas desta lei. Contudo, existe uma tendência de manutenção da prisão preventiva em determinados delitos e aplicação excessiva de medidas judiciais que focam exclusivamente no controle, tais como a monitoração eletrônica e a prisão domiciliar. Além disso, ainda ocorre a aplicação de cautelares em casos onde antes ocorria a liberação provisória sem esse tipo de condição. Dessa forma, é importante (a) ampliar as possibilidades de intervenção via medidas cautelares, que aproxime as redes sociais dos municípios frente aos contextos de risco criminal e social que também oferecem risco de novos delitos e de manutenção da prisão preventiva; e (b) dar suporte técnico aos Juízes nas audiências de custódia, estimulando o uso adequado desses institutos.

### **C) Fatores que interferem na operacionalidade das Alternativas Penais**

Levamos em consideração aqui a necessidade de formação, capacitação e acompanhamento de uma rede de instituições para receber as pessoas, tanto para fins de cumprimento das penas e medidas aplicadas, como para atendimento as demandas de proteção social porventura existentes.

Uma das características essenciais das alternativas penais é o fato dela ser desenvolvida necessariamente por meio de uma participação de instituições da rede social, sejam equipamentos públicos ou instituições do terceiro setor, que não estão ligadas diretamente aos órgãos da administração da justiça, mas que colaboram e participam das alternativas penais<sup>10</sup>, promovendo uma integração entre o saber dos operadores do direito, o conhecimento dos profissionais envolvidos na execução dessas medidas e as especialidades dessas instituições.

Contudo, a formação dessa rede depende de um esforço de mobilização e articulação. Já dissemos anteriormente que um dos principais motivos apresentados por Juízes para não aplicação de Alternativas Penais, **era a falta de locais para cumprimento dessas medidas**. Nos processos de implantação de Centros de Alternativas Penais, percebemos que as resistências estão relacionadas (a) aos **preconceitos, rótulos e estigmas de marginalização direcionados às pessoas que passam pelo sistema de justiça criminal** (Governo de Minas Gerais, 2014, p. 7), e (b) porque outras instituições já tiveram parcerias diretamente junto ao Poder Judiciário, e reclamam que não tiveram o **suporte necessário quando era preciso**.

---

<sup>9</sup> Audiências que ocorrem 24 horas após a prisão em flagrante, onde é avaliada a possibilidade de determinação da liberdade provisória, com ou sem cautelares, ou a necessidade de manutenção da prisão preventiva.

<sup>10</sup> Chamamos o conjunto de instituições parceiras para recebimento dos casos de rede de alternativas penais

Mesmo formada a rede, ela precisamente ser continuamente acompanhada e capacitada. Pesquisa do ILANUD constatou que *em todas as capitais estudadas (...) as entidades estabelecem restrições – principalmente quanto a delitos violentos e relacionados a drogas – para receberem apenados. Acredita-se que essas restrições, aliadas à diferenciação que se promove entre os apenados, quer pelo crime cometido, quer pelo perfil socioeconômico, podem comprometer o processo de reintegração e participação da sociedade no cumprimento da pena de prestação de serviços à comunidade (2006, p.23).*

Outro problema observado é que as resistências das instituições está muita ligada a **falta de conhecimento das instituições da relevância das alternativas penais como ação de segurança pública e prevenção à criminalidade**. Silva e Duarte (citados por Barreto, 2010) indicam que:

*“(...) um sistema nacional de PMAs voltado a produção de segurança com cidadania deve estar lastreado em parâmetros consistentes para orientar as relações com a rede” (...). De um lado, é preciso estimular as instituições da rede a assumir um papel ativo na implementação da política pública, não se limitando ao mero recebimento dos cumpridores, mas também desempenhando atividades e serviços que deem a PMA um sentido social. De outro, é preciso oferecer mais apoio técnico, político e financeiro a essas instituições”.*

Promover a abertura dessas instituições pode não só possibilitar a execução das alternativas penais, mas também favorecer interações positivas entre cumpridores e comunidade. Isso é possível apenas quando as instituições superam a posição de meras colaboradoras para protagonistas na execução dessas medidas. Podemos observar dois efeitos interessantes nessa mudança: (a) Ampliação das atividades previstas para a prestação de serviços à comunidade (extrapolando as atividades de limpeza e serviços gerais, ofertas mais comuns) favorecendo processos de colaboração mútua entre os envolvidos; e (b) abertura da instituição para inclusão dos cumpridores e seus familiares nos serviços prestados nesses ambientes.

#### **D) Fatores que interferem na adequação da medida e no cumprimento das APs pelo público atendido**

Nesse item, concluímos pela necessidade de qualificar os atendimentos para identificação do perfil e das condições psicossociais do público, levantando demandas de proteção social, estimulando a reflexão sobre a responsabilização e o envolvimento em situações de conflitos e violências, e buscando garantir a orientação e o acompanhamento necessários para favorecer o cumprimento integral da pena ou medida aplicada.

A precariedade no acompanhamento das pessoas em situação de Alternativas Penais pode levar a ocorrência de dois problemas: (a) O descumprimento das medidas impostas pelo Poder Judiciário; (b) a inadequação da medida aplicada ao caso concreto, seja pela adequação entre a medida aplicada e o caso concreto, seja pela necessidade de ajustes no cumprimento.

No que toca ao descumprimento, alguns fatores se apresentam como preponderantes na sua ocorrência: a) Nossa experiência nos mostra que muitos casos atendidos **não receberam orientação adequada** de seus advogados (muitos chegam sem um contato mínimo com seus

procuradores) **sobre seus direitos na execução das penas**. b) Alguns fatores de risco criminal também prejudicam o cumprimento, tais como uso abusivo de drogas, ameaças, violência doméstica, entre outros. Percebemos que, de um lado a ocorrência desses fatores leva a uma “desorganização” dos cumpridores em relação a sua medida, ou mesmo prejudicam a interação entre estes e as instituições. c) Fatores de risco social também podem ser complicadores ao adequado cumprimento da pena/medida: o **perfil socioeconômico do público das alternativas penais se assemelha com a da população carcerária**, onde prevalecem os homens jovens, pardos e negros, de baixa escolaridade, pobres, com baixa qualificação profissional e mau-remunerados.

Além disso, temos o problema da inadequação das medidas ao caso concreto. Propomos que essa adequação seja entendida em três acepções:

- Melhor escolha entre as modalidades de pena disponíveis, no momento da sua aplicação (no Poder Judiciário), considerando o delito e as especificidades do caso concreto (individualização na aplicação);
- Capacidade de ajuste entre as características e potencialidades do caso concreto e a medida aplicada, considerando seu potencial interventivo (individualização na execução).

Nesse sentido, Machado (2011, p. 89) recomenda que uma política de alternativas penais precisaria oferecer aos Juízes uma *variação qualitativa*, que se apresenta como uma variedade de tipos de penas que possibilite decidir a pena justa aplicável no caso concreto (tipo de delito, contexto do fato ocorrido), e de outro lado, um arranjo que não se oponha ao indivíduo apenado, mas pelo contrário, possa com ele ser decidida e gestada.

As diversas modalidades de alternativas penais possuem características muito específicas, que devem ser exploradas no momento da aplicação judicial. Muitos casos inclusive poderiam ser resolvidos sem a necessidade da aplicação de uma PMA. Contudo, se os Juízes não têm essa variação qualitativa a individualização fica prejudicada<sup>11</sup>. Dessa forma, os Centros Integrados de Alternativas Penais precisam oferecer e materializar alternativas penais que possibilitem essa variação.

Assim como a individualização na execução. A falta de uma triagem adequada ou de um acompanhamento específico podem impedir que os objetivos da medida imposta sejam atingidos, além de colocarem em risco o próprio cumprimento da medida. Por isso, também é necessário uma metodologia de acompanhamento individualizada no âmbito das alternativas penais.

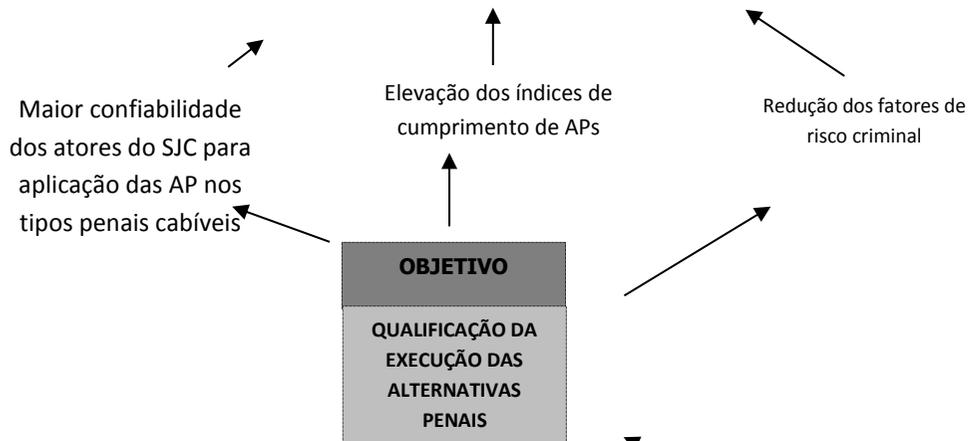
#### 4. Construindo a árvore de objetivos

**Abreviaturas**

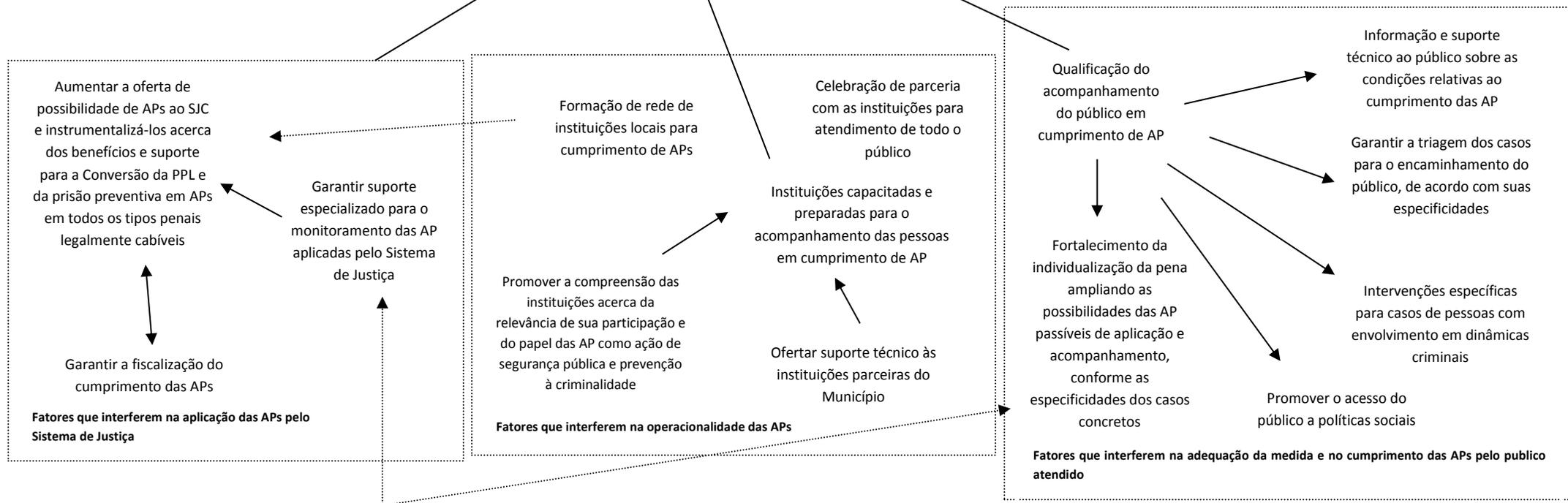
- APs: Alternativas Penais
- PMA: Penas e Medidas Alternativas
- PSC: Prestação de Serviços à Comunidade
- PP: Penas Pecuniárias
- PPL: Pena privativa de liberdade
- PRD: Penas Restritivas de Direito
- SJC: Sistema de Justiça Criminal

**Fortalecimento e consolidação das Alternativas Penais enquanto resposta penal efetiva e suficiente**

CONSEQUÊNCIAS



CAUSAS



#### 4.1. Explicação da Árvore de Objetivos

Como resposta e estratégia de intervenção ao problema da precariedade da execução das alternativas penais e sua série de causalidades destacadas na árvore de problemas, a árvore de objetivos apresenta como ponto central à qualificação da execução das Alternativas Penais – APs.

Para tanto, elenca uma série de meios que visam intervir nos fatores estruturantes já elencados, a saber, na aplicação das alternativas penais pelo Sistema de Justiça Criminal, na operacionalidade, na adequação da medida aplicada e no cumprimento das alternativas penais pelo público atendido.

Em relação aos fatores que interferem na aplicação das alternativas penais pelo Sistema de Justiça Criminal, podemos citar os seguintes meios: Aumentar a oferta de alternativas penais ao Sistema de Justiça Criminal, garantir a fiscalização no cumprimento e o suporte especializado para o monitoramento das alternativas penais aplicadas e, desta forma, instrumentalizar e encorajar os atores do Sistema de Justiça Criminal acerca dos benefícios da conversão das penas privativa de liberdade em penas restritivas de direito em todos os tipos penais legalmente cabíveis.

No tocante aos fatores que interferem na operacionalidade das APs os principais meios propostos são: a formação de rede de instituições locais parceiras para o cumprimento das APs; a celebração de parceria com as instituições para atendimento do público independentemente dos delitos cometidos; capacitação e preparo das instituições para o acompanhamento das pessoas em cumprimento de APs; oferta de suporte técnico às instituições parceiras do Município; bem como promover a compreensão das instituições acerca da relevância de sua participação e do papel das APs como ação de segurança pública e prevenção à criminalidade.

Por fim, no que tange aos fatores que interferem na adequação da medida e no cumprimento das alternativas penais pelo público atendido tem-se os seguintes meios: qualificação do acompanhamento do público em cumprimento de APs; fortalecimento da individualização da pena ampliando as possibilidades das APs passíveis de aplicação e acompanhamento conforme as especificidades dos casos concretos; informação e suporte técnico ao público sobre as condições relativas ao cumprimento das AP; garantir a triagem dos casos para o encaminhamento do público, de acordo com suas especificidades; propiciar intervenções específicas para casos de pessoas com envolvimento em dinâmicas criminais e, finalmente, promover o acesso do público a políticas sociais sempre que se apresentarem situações de vulnerabilidade social e não acesso a direitos e a rede de proteção social, de forma a promover o atendimento de demandas do público que, caso não atendidas e superadas, poderão prejudicar o cumprimento da alternativa penal aplicada, bem como favorecer o agravamento do processo de criminalização já vivenciado.

Por meio do desenvolvimento de todos os meios supracitados, almeja-se promover as condições necessárias para o alcance de relevantes objetivos específicos (intermediários) que seriam: aumentar a confiabilidade dos atores do Sistema de Justiça Criminal para a aplicação das alternativas penais em todos os tipos penais cabíveis, a constituição de uma rede de instituições parceiras corresponsáveis pela efetiva execução das alternativas penais, bem como a elevação



do índice de cumprimento regular das alternativas penais e a redução dos fatores de risco criminal.

Por sua vez, a promoção de tais objetivos específicos convergirão para o impacto e objetivo geral esperado, a saber: o fortalecimento e consolidação das alternativas penais enquanto resposta penal efetiva e suficiente. Acredita-se que dessa forma, o Programa CEAPA contribui para o fortalecimento de uma política estadual de alternativas penais.

Por fim, cabe destacar que o fortalecimento da política de alternativas penais ainda é capaz de contribuir com outros impactos sociais muito relevantes, tal como a redução, em médio prazo, dos aprisionamentos passíveis de aplicação de alternativas penais, porém, em virtude das razões já apontadas, acabam tendo como resposta preponderante a pena privativa de liberdade. Ademais, em longo prazo, à medida que a percepção social de impunidade das alternativas penais no imaginário social seja reduzida e superada e a política de alternativas penais seja fortalecida e expandida, poder-se-ia criar as condições favoráveis para que crimes atualmente vinculados a pena de privação de liberdade, passem a ser passíveis de conversão para penas restritivas de direito.

#### 4.2. Estratégias de Intervenção

Após realizado o diagnóstico das causalidades do problema e seus efeitos, bem como a sistematização dos objetivos e meios, chegou o momento de delinear a estratégia de intervenção por meio da implementação de um programa específico que delimitará as possíveis alternativas de intervenção e será denominado de *Programa Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas*, que terá unidades municipais, denominadas *Centros Integrados de Alternativas Penais – CIAP*.

O Programa CEAPA é responsável pelo desenvolvimento de uma série de atividades que terá como objetivo geral o fortalecimento e a consolidação das alternativas penais no Estado de Minas Gerais.

Para tanto, defini como população beneficiária que será alcançada pela cobertura de atuação do programa, o seguinte público alvo:

- Pessoas em cumprimento de alternativas penais nas modalidades de Prestação de Serviços à Comunidade e Projetos de Execução de Alternativas Penais, aplicados via transação penal, suspensão condicional do processo, suspensão condicional da pena, ou em penas restritivas de direito;
- Pessoas em cumprimento de alternativas penais na modalidade de atendimentos individuais ou Grupos Reflexivos de Responsabilização de agressores enquanto medida protetiva de urgência oriundas da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha);
- pessoas em cumprimento de alternativas penais na modalidade de medidas cautelares do art. 319 do Código de Processo Penal, na perspectiva de metodologia específica de acompanhamento periódico.

- pessoas em cumprimento de alternativas penais inseridas em projetos de Justiça Restaurativa.

Portanto, a população objetivo do programa será o público que vivencia processo de criminalização, ou seja, responde penalmente pelo cometimento de condutas tipificadas legalmente como delitos e/ou crimes passíveis de responsabilização via alternativas penais, a partir do escopo definido acima. Trata-se de um público alvo diretamente beneficiado que terá a oportunidade de responder penalmente pelo crime cometido via sanção diversa da privação de liberdade.

Ademais, cabe destacar que para além do atendimento e acompanhamento necessários ao integral cumprimento da alternativa penal aplicada, o Centro Integrado de Alternativas Penais visa ainda intervir nas vulnerabilidades sociais e riscos criminais apresentados pelas pessoas atendidas, por meio da articulação e envolvimento da rede de proteção social parceira.

Como se trata de um projeto no campo da segurança pública que amplia as possibilidades de intervenção do Estado diante do fenômeno criminal, de forma a qualificar as respostas penais frente os crimes cometidos, pode-se dizer que o beneficiário indireto, em última instância, é toda a sociedade que se beneficiará com uma política de segurança mais efetiva e humanizada. Outros beneficiários indiretos mais específicos seriam: os atores do Sistema de Justiça Criminal, que teriam melhor suporte técnico e operacional para a fiscalização das alternativas penais aplicadas; as Secretarias de Segurança Pública e Defesa Social que teriam seus orçamentos financeiros aliviados diante da onerosidade da manutenção e expansão das Unidades Prisionais; as instituições parceiras, que teriam melhor suporte para o acompanhamento das pessoas em cumprimento de alternativas penais, além de se beneficiarem diretamente enquanto receptoras de pessoas que cumprirão a modalidade penal de prestação de serviço à comunidade em suas instituições; as famílias das pessoas em cumprimento das alternativas penais que não sofrerão os impactos e desdobramentos nocivos da privação de liberdade de qualquer um de seus integrantes.

O ideal seria a instalação de um Centro Integrado de Alternativas Penais em cada Município sede de comarca judicial, todavia, diante da indisponibilidade de recursos financeiros suficientes para a plena capilaridade da política de alternativas penais, será necessária a focalização, gradativa, nos Municípios que apresentam as dinâmicas criminais mais intensas (maior ocorrência de crimes e delitos), com as maiores quantidades de alternativas penais aplicadas e que não dispõem de estrutura qualificada de monitoramento da execução das mesmas. Deve-se buscar investimentos nos próximos anos para implantação de serviços de Centros em todos os municípios com mais de 100.000 habitantes.

**A. Objetivo Geral:** Contribuir para consolidação e fortalecimento das alternativas penais no Estado de Minas Gerais<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Aqui já fizemos uma revisão da construção anterior, que era *“Contribuir para consolidação de uma política criminal de responsabilização alternativa ao cárcere, mediante o efetivo monitoramento das Penas e Medidas Alternativas e da qualificação da execução penal por meio de ações e projetos de caráter reflexivo e pedagógico”*. Consideramos a mudança pelos seguintes motivos:



**B. Público Alvo:** Pessoas em cumprimento de alternativas penais. Também podemos trabalhar com as seguintes terminologias: cumpridores (na perspectiva mais ampla) ou usuários (na perspectiva do serviço)

**C. Atividades:** Dividimos as atividades nos principais problemas que o Programa buscará intervir. São estes campos:

**c.1. Fatores prejudiciais que interferem na aplicação das alternativas penais pelo Sistema de Justiça Criminal**

- 1) Celebração de Termo de Cooperação entre SEDS, TJMG, MPMG e DPMG;
- 2) Reuniões periódicas com o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública nos Municípios parceiros;
- 3) Construção de fluxos de monitoramento e envio de informações regulares ao Sistema de Justiça Criminal sobre o cumprimento da alternativa penal de cada pessoa acompanhada;
- 4) Alimentação de banco de dados e produção de relatórios sobre o público e alternativas penais monitoradas;

**c.2. Fatores prejudiciais que interferem na operacionalidade das alternativas penais**

- 5) Celebração de Termo de Cooperação Técnica com as Prefeituras Municipais parceiras;
- 6) Elaboração de diagnósticos de instituições presentes em cada Município;
- 7) Mapeamento e captação de instituições visando o recebimento de pessoas para cumprimento das AP;
- 8) Distribuição de materiais de divulgação sobre as alternativas penais nas redes dos municípios;
- 9) Visitas periódicas e estudo de caso junto às instituições parceiras;
- 10) Execução de encontros com a rede;
- 11) Execução de seminários de âmbito municipal e estadual

**c.3. Fatores prejudiciais que interferem no cumprimento das alternativas penais pelo público atendido**

- 12) Realizar atendimentos individuais periódicos do público;
- 13) Realizar atendimentos grupais no decorrer do cumprimento das alternativas penais (Grupos de inicialização, Grupos de Acompanhamento e Grupos de Finalização);
- 14) Estudo de casos para triagem dos encaminhamentos e início do cumprimento das alternativas penais;
- 15) Articulação prévia com as instituições parceiras visando o encaminhamento para o cumprimento de prestação de serviços à comunidade;
- 16) Contatos diversos (telefonemas e cartas convocatórias) com as pessoas em descumprimento / cumprimento irregular

---

1 - Muito embora possamos contribuir para consolidação de uma política criminal de responsabilização alternativa ao cárcere, este deveria ser o objetivo de uma política mais ampla, e não de um programa;

2 – Necessidade de fortalecer a expressão “alternativas penais” no texto, diferenciando as ações desenvolvidas no programa de outras alternativas ao cárcere como a monitoração eletrônica.

3 – Retirar as expressões “mediante o efetivo monitoramento” e o “caráter reflexivo e pedagógico”, que embora sejam características essenciais do programa, são meios que devemos garantir para atingir o objetivo geral, e devem estar contemplados nos objetivos específicos.

- 17) Visitas in loco as instituições com pessoas em cumprimento de alternativas penais
- 18) Articulação de parcerias e/ou contratação de instituições para execução de projetos de execução de alternativas penais, em conformidade com o delito cometido e com as especificidades do caso;
- 19) Sensibilizar as partes envolvidas em determinados crimes, visando o desenvolvimento de práticas restaurativas;
- 20) Monitorar e acompanhar os desdobramentos dos acordos realizados via práticas restaurativas;
- 21) Identificação e encaminhamento das demandas sociais apresentadas pelo público para a rede de proteção social competente.

**D. Produtos** *(O produto deve ser aquilo que é diretamente gerado pela ação do programa)*

- 1) Termo de Cooperação com TJMG, MPMG, DPMG celebrado;
- 2 e 3) Fluxos de encaminhamento, monitoramento e avaliação das alternativas penais construídos junto aos órgãos do Sistema de Justiça Criminal em cada Comarca;
- 4) informações e dados sobre o perfil do público atendido e sobre o cumprimento das AP sistematizadas e publicizadas.
- 5) Termo de Cooperação Técnica com os Municípios parceiros celebrados
- 6) Diagnósticos com as instituições presentes no Município elaborados, contendo o registro da percepção inicial das instituições sobre a política de alternativas penais e a identificação de instituições favoráveis a captação de parcerias
- 7) Instituições mapeadas e parcerias celebradas
- 8) Circulação nos municípios de informações sobre o programa e contendo orientações sobre a parceira para recebimento de APs;
- 9.A) Instituições orientadas sobre a adequada execução das alternativas penais;
- 9.B) Casos encaminhados devidamente orientados e acompanhados;
- 10 e 11) Instituições informadas sobre a importância das AP no escopo da segurança pública e capacitadas sobre as regras e procedimentos inerentes a execução das AP
- 12) Pessoas informadas e orientadas sobre a execução das AP, a partir das especificidades de sua medida;
- 13) Grupos de qualificação do acompanhamento das APs realizados, orientações transmitidas, dúvidas esclarecidas e dificuldades compartilhadas;
- 14) Casos estudados por equipe interdisciplinar para definição do(s) encaminhamento(s);
- 15) Instituição previamente orientada sobre as especificidades dos casos encaminhado (s);
- 16) Casos monitorados e intervenções para evitar descumprimentos realizadas;
- 17) Penas e Medidas fiscalizadas e pessoas em cumprimento de AP acompanhadas in loco;
- 18) Parcerias celebradas ou instituições contratadas para a execução de Projetos Temáticos de Execução de AP: Grupos reflexivos e pedagógicos focados em fatores e contextos de risco relacionados a determinados delitos (conforme área temática);
- 19) Pessoas sensibilizadas e orientadas sobre os procedimentos e benefícios das práticas restaurativas;
- 20) Acordos restaurativos desenvolvidos e monitorados;
- 21) Demandas sociais encaminhadas para os equipamentos responsáveis



**E. Resultados ou Efeitos** (*Os Resultados (efeitos) se dividem em resultados intermediários e resultado final. O resultado intermediário é a consequência de um ou mais produtos e evidencia mudanças nas causas do problema. O resultado final deve conter apenas um enunciado, que está diretamente relacionado ao objetivo do programa.*)

### **E.1. Resultados intermediários**

- 1) Órgãos do Sistema de Justiça Criminal articulados e alinhados para a aplicação e encaminhamento das AP;
- 2) Fortalecimento dos meios de fiscalização e monitoramento do cumprimento das AP de cada pessoa acompanhada;
- 3) Garantir e ampliar as possibilidades de encaminhamento de pessoas em cumprimento de AP para a rede de instituições parceiras;
- 4) Publicização e disseminação de informações e dados sobre a efetividade da responsabilização penal via AP
- 5 e 6) Maior assertividade na celebração de parcerias e identificação de resistências e limitações das instituições para o recebimento das AP;
- 7 e 8) Rede de instituições parceiras articulada e disponíveis para o recebimento de pessoas em cumprimento de AP;
- 9.A) Suporte célere e contínuo junto a rede parceira;
- 9.B) Prevenção e solução conjunta de problemas no decorrer da execução da AP;
- 10 e 11) Maior compreensão das instituições sobre a relevância de sua participação na execução das AP e qualificação do acompanhamento do público encaminhado;
- 12) Pessoas orientadas, sensibilizadas e motivadas para o cumprimento da AP;
- 13) Qualificação da execução por meio da participação coletiva das pessoas em cumprimento das AP;
- 14) Encaminhamento assertivo e apropriado, conforme as especificidades do caso;
- 15) Acolhimento e acompanhamento mais qualificado por parte das instituições;
- 16) Favorecer a retomada dos casos em descumprimentos ou cumprimentos irregulares, bem como propiciar maior controle sobre a regularidade do cumprimento das AP;
- 17) Maior suporte as pessoas em cumprimento de AP, bem como maior controle sobre a regularidade do cumprimento das AP;
- 18) Pessoas em cumprimento de AP instruídas e sensibilizadas sobre a desnaturalização da prática de violências e crimes e sobre o reposicionamento pessoal em relação a comportamentos de risco;
- 19) Adoção e fortalecimento de abordagens não punitivas, com foco na restauração dos danos e das relações, como modalidade de AP, conforme a peculiaridade dos casos;
- 20) Aprimoramento das práticas restaurativas e fortalecimento das intervenções de cunho preventivo e pedagógico;
- 21) Aumento dos fatores de proteção social do público atendido, de forma a reduzir riscos de descumprimento da AP e de agravamento dos processos de criminalização.

### **E.2. Resultados finais** (*ou objetivos específicos*)

- Aumento da confiabilidade dos atores do Sistema de Justiça Criminal para aplicação das Alternativas Penais nos tipos penais cabíveis.

- Constituição de rede de instituições parceiras corresponsáveis pela efetiva execução das Alternativas Penais.
- Elevação dos índices de cumprimento das alternativas penais
- Qualificação e ampliação das possibilidades de cumprimento da prestação de serviços à comunidade, como forma de promover a participação social e o protagonismo do cumpridor na comunidade.
- Desenvolvimento de abordagens especializadas para determinados tipos penais
- Promoção e consolidação de projetos e práticas de Justiça Restaurativa.
- Ampliação das possibilidades de intervenção em conflitos e violências via medidas cautelares.

**F. Impactos** *(O último componente do modelo lógico é o impacto do programa na sociedade. O impacto é a decorrência dos resultados):* **FORTALECIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DAS ALTERNATIVAS PENAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS.**



### Quadro esquemático

<i>ATIVIDADES</i>	<i>PRODUTOS</i>	<i>RESULTADO INTERMEDIÁRIO</i>	<i>RESULTADO CENTRAL</i>	<i>IMPACTO</i>
<b>Fatores prejudiciais que interferem na aplicação das alternativas penais pelo Sistema de Justiça Criminal</b>				
<p>1) Celebração de Termo de Cooperação entre SEDS, TJMG, MPMG e DPMG;</p> <p>2) Reuniões periódicas com o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública nos Municípios parceiros;</p> <p>3) Construção de fluxos de monitoramento e envio de informações regulares ao Sistema de Justiça Criminal sobre o cumprimento da alternativa penal de cada pessoa acompanhada;</p> <p>4) Alimentação de banco de dados e produção de relatórios sobre o público e alternativas penais monitoradas;</p>	<p>1) Termo de Cooperação celebrado;</p> <p>2 e 3) Fluxos de encaminhamento, monitoramento e avaliação das alternativas penais construídos junto aos órgãos do Sistema de Justiça Criminal em cada Comarca;</p> <p>4) informações e dados sobre o perfil do público atendido e sobre o cumprimento das AP sistematizadas e publicizadas.</p>	<p>1) Órgãos do Sistema de Justiça Criminal articulados e alinhados para a aplicação e encaminhamento das AP;</p> <p>2) Fortalecimento dos meios de fiscalização e monitoramento do cumprimento das AP de cada pessoa acompanhada;</p> <p>3) Garantir e ampliar as possibilidades de encaminhamento de pessoas em cumprimento de AP para a rede de instituições parceiras;</p> <p>4) Publicização e disseminação de informações e dados sobre a efetividade da responsabilização penal via AP</p>	<p>Resultados obtidos pela soma dos resultados intermediários</p> <p>Aumento da confiabilidade dos atores do Sistema de Justiça Criminal para aplicação das Alternativas Penais nos tipos penais cabíveis.</p> <p>Constituição de rede de instituições parceiras corresponsáveis pela efetiva execução das Alternativas Penais.</p> <p>Elevação dos índices de cumprimento das alternativas penais</p> <p>Qualificação e ampliação das possibilidades de cumprimento da prestação de serviços à comunidade, como forma de promover a participação social e o protagonismo do cumpridor na comunidade.</p> <p>Desenvolvimento de abordagens especializadas para determinados tipos penais</p> <p>Promoção e consolidação de projetos e práticas de Justiça Restaurativa.</p> <p>Ampliação das possibilidades de intervenção em conflitos e violências via medidas cautelares.</p>	<p>Resultado obtido pela soma dos resultados centrais</p> <p><b>FORTEALECIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DAS ALTERNATIVAS PENAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS</b></p>

**Fatores prejudiciais que interferem na operacionalidade das alternativas penais**

		Resultados obtidos pela soma dos resultados intermediários	Resultado obtido pela soma dos resultados centrais
5) Celebração de Termo de Cooperação Técnica com as Prefeituras Municipais parceiras;	5) Termo de Cooperação Técnica com os Municípios parceiros celebrados	5 e 6) Maior assertividade na celebração de parcerias e identificação de resistências e limitações das instituições para o recebimento das AP;	<p><b>FORTELECIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DAS ALTERNATIVAS PENAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS</b></p>
6) Elaboração de diagnósticos de instituições presentes em cada Município;	6) Diagnósticos com as instituições presentes no Município elaborados, contendo o registro da percepção inicial das instituições sobre a política de alternativas penais e a identificação de instituições favoráveis a captação de parcerias	7 e 8) Rede de instituições parceiras articulada e disponíveis para o recebimento de pessoas em cumprimento de AP;	
7) Mapeamento e captação de instituições visando o recebimento de pessoas para cumprimento das AP;	7) Instituições mapeadas e parcerias celebradas	9.A) Suporte célere e contínuo junto a rede parceira;	
8) Distribuição de materiais de divulgação sobre as alternativas penais nas redes dos municípios;	8) Circulação nos municípios de informações sobre o programa e contendo orientações sobre a parceira para recebimento de APs;	9.B) Prevenção e solução conjunta de problemas no decorrer da execução da AP;	
9) Visitas periódicas e estudo de caso junto às instituições parceiras;	9.A) Instituições orientadas sobre a adequada execução das alternativas penais;	10 e 11) Maior compreensão das instituições sobre a relevância de sua participação na execução das AP e qualificação do acompanhamento do público encaminhado;	
10) Execução de encontros com a rede;	9.B) Casos encaminhados devidamente orientados e acompanhados;		
11) Execução de seminários de âmbito municipal e estadual	10 e 11) Instituições informadas sobre a importância das AP no escopo da segurança pública e capacitadas sobre as		
		Aumento da confiabilidade dos atores do Sistema de Justiça Criminal para aplicação das Alternativas Penais nos tipos penais cabíveis.	
		Constituição de rede de instituições parceiras corresponsáveis pela efetiva execução das Alternativas Penais.	
		Elevação dos índices de cumprimento das alternativas penais	
		Qualificação e ampliação das possibilidades de cumprimento da prestação de serviços à comunidade, como forma de promover a participação social e o protagonismo do cumpridor na comunidade.	
		Desenvolvimento de abordagens especializadas para determinados tipos penais	
		Promoção e consolidação de projetos e práticas de Justiça Restaurativa.	
		Ampliação das possibilidades de intervenção em conflitos e violências via medidas cautelares.	



regras e procedimentos inerentes a execução das AP

#### Fatores prejudiciais que interferem no cumprimento das alternativas penais pelo público atendido

			Resultados obtidos pela soma dos resultados intermediários	Resultado obtido pela soma dos resultados centrais
12) Realizar atendimentos individuais periódicos do público;	12) Pessoas informadas e orientadas sobre a execução das AP, a partir das especificidades de sua medida;	12) Pessoas orientadas, sensibilizadas e motivadas para o cumprimento da AP;		
13) Realizar atendimentos grupais no decorrer do cumprimento das alternativas penais (Grupos de inicialização, Grupos de Acompanhamento e Grupos de Finalização);	13) Grupos de qualificação do acompanhamento das APs realizados, orientações transmitidas, dúvidas esclarecidas e dificuldades compartilhadas;	13) Qualificação da execução por meio da participação coletiva das pessoas em cumprimento das AP;	Aumento da confiabilidade dos atores do Sistema de Justiça Criminal para aplicação das Alternativas Penais nos tipos penais cabíveis.	<b>FORTELECIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DAS ALTERNATIVAS PENAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>
14) Estudo de casos para triagem dos encaminhamentos e início do cumprimento das alternativas penais;	14) Casos estudados por equipe interdisciplinar para definição do(s) encaminhamento(s);	14) Encaminhamento assertivo e apropriado, conforme as especificidades do caso;	Constituição de rede de instituições parceiras corresponsáveis pela efetiva execução das Alternativas Penais.	
15) Articulação prévia com as instituições parceiras visando o encaminhamento para o cumprimento de prestação de serviços à comunidade;	15) Instituição previamente orientada sobre as especificidades dos casos encaminhado (s);	15) Acolhimento e acompanhamento mais qualificado por parte das instituições;	Elevação dos índices de cumprimento das alternativas penais	
16) Contatos diversos (telefonemas e cartas convocatórias) com as pessoas em descumprimento / cumprimento irregular	16) Casos monitorados e intervenções para evitar descumprimentos realizadas;	16) Favorecer a retomada dos casos em descumprimentos ou cumprimentos irregulares, bem como propiciar maior controle sobre a regularidade do cumprimento das AP;	Qualificação e ampliação das possibilidades de cumprimento da prestação de serviços à comunidade, como forma de promover a participação social e o protagonismo do cumpridor na comunidade.	
17) Visitas <i>in loco</i> as	17) Penas e Medidas fiscalizadas e pessoas em cumprimento de AP acompanhadas <i>in loco</i> ;	17) Maior suporte as pessoas em cumprimento de AP, bem como maior controle sobre a regularidade do cumprimento das AP;	Desenvolvimento de abordagens especializadas para determinados tipos penais	
	18) Parcerias celebradas ou instituições contratadas para a execução de Projetos Temáticos de Execução de AP: Grupos reflexivos e pedagógicos focados em fatores e contextos de risco relacionados a determinados delitos (conforme área		Promoção e consolidação de projetos e práticas de Justiça Restaurativa.	
			Ampliação das possibilidades de intervenção em conflitos e violências via medidas cautelares.	

instituições com pessoas em cumprimento de alternativas penais

18) Articulação de parcerias e/ou contratação de instituições para execução de projetos de execução de alternativas penais, em conformidade com o delito cometido e com as especificidades do caso;

19) Sensibilizar as partes envolvidas em determinados crimes, visando o desenvolvimento de práticas restaurativas;

20) Monitorar e acompanhar os desdobramentos dos acordos realizados via práticas restaurativas;

21) Identificação e encaminhamento das demandas sociais apresentadas pelo público para a rede de proteção social competente.

temática);

19) Pessoas sensibilizadas e orientadas sobre os procedimentos e benefícios das práticas restaurativas;

20) Acordos restaurativos desenvolvidos e monitorados;

21) Demandas sociais encaminhadas para os equipamentos responsáveis

18) Pessoas em cumprimento de AP instruídas e sensibilizadas sobre a desnaturalização da prática de violências e crimes e sobre o reposicionamento pessoal em relação a comportamentos de risco;

19) Adoção e fortalecimento de abordagens não punitivas, com foco na restauração dos danos e das relações, como modalidade de AP, conforme a peculiaridade dos casos;

20) Aprimoramento das práticas restaurativas e fortalecimento das intervenções de cunho preventivo e pedagógico;

21) Aumento dos fatores de proteção social do público atendido, de forma a reduzir riscos de descumprimento da AP e de agravamento dos processos de criminalização.



## **G. Insumos/Recursos necessários**

1. Núcleo de Alternativas penais / CPEC estruturado (orçamentários): Possibilita a direção e coordenação do programa, articulação político-institucional, implantação de Centros de Alternativas Penais, a contratação de instituições para execução dos Projetos de Execução de Alternativas Penais, o monitoramento das atividades e acompanhamento dos resultados, pela construção de bancos de dados e desenvolvimento de pesquisas.
2. Estruturação de uma equipe de Supervisão Metodológica (orçamentários).
3. Estruturação dos Centros Integrados de Alternativas Penais (orçamentários), responsável pela articulação político-institucional local com o Poder Judiciário e a Prefeitura (Gestor), pela formação da rede local de apoio, pelo acompanhamento e encaminhamento dos cumpridores de Prestação de Serviços à Comunidade, pela execução de Grupos Reflexivos, pela execução de projetos de acompanhamento de medidas cautelares, pela execução de praticas restaurativas, pelas visitas de acompanhamento *in loco* e pela fiscalização das Penas Alternativas.
4. Articulação de parcerias ou contratação de instituições especializadas (orçamentários) para execução de Projetos de Execução de Alternativas Penais de forma complementar as desenvolvidas diretamente pelas equipes.
5. Contratação de pesquisas qualitativas (orçamentários).

## **H. Definição de fatores de contexto**

### **Favoráveis:**

- 13 Centros Integrados de Alternativas Penais implantados com sucesso.
- Convênio firmado com o Ministério da Justiça para ampliação das atividades do Programa CEAPA e expansão para 3 municípios.
- Existência de Termo de parceria entre o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Defensoria Pública, Ministério Público e SEDS para realização de esforços comuns na execução de penas e medidas alternativas e adoção de praticas de Justiça Restaurativa.
- Existência de termos de parceria com as prefeituras onde os Centros Integrados de Alternativas Penais estão implantados.
- Receptividade dos atores do Sistema de Justiça Criminal no tocante aos Projetos de Execução de Alternativas Penais (na maioria dos municípios).

### **Desfavoráveis**

- Dificuldades dos Gestores Sociais na articulação com determinados Juízes e promotores, menos disponíveis para reuniões e construção de fluxos.
- Valores e opiniões de alguns Juízes e Promotores em alguns municípios dificultam a adoção de projetos de execução de alternativas penais e a superação da aplicação excessiva da Pena Pecuniária.
- Baixa interação entre os atores do Sistema de Justiça Criminal envolvidos na aplicação de alternativas penais.

- Precariedade das estruturas de alguns Centros Integrados de Alternativas Penais dificultam o atendimento adequado dos cumpridores e as visitas à rede
- Falta de profissionais nos Centros Integrados de Alternativas Penais levam a redução da capacidade de visitas às instituições parceiras, dificultando a qualificação dos ambientes de cumprimento e a fiscalização das ações.
- Falta ou precariedade das instituições da rede de inclusão social e acessos à direitos de alguns municípios dificultam a superação de fatores de risco
- Falta de recursos para seminários sobre alternativas penais e divulgação do Programa reduzem o alcance das atividades desenvolvidas pelas equipes técnicas nesse sentido.

## 5. Monitoramento dos resultados do Programa

De forma a avaliar os resultados obtidos pelo Programa CEAPA, propomos baixo alguns indicadores que podem ser verificados diretamente, obtidos por relatórios de cada Centro Integrado de Alternativas Penais, e outros indicadores, que por terem metodologias de pesquisa que exigem um distanciamento entre o profissional e o objeto de trabalho, precisam ser externas, eventualmente exigindo implementação de recursos orçamentários.

### 5.1. Indicadores que podem ser verificados diretamente

**Número de alternativas penais monitoradas** – Mede a quantidade de esforço de cada Centro Integrado de Alternativas Penais. Quanto maior melhor. Ressalva: É necessário que esse indicador seja lido com cuidado, tendo em vista que cada Centro Integrado de Alternativas Penais possui um limite em que a quantidade interfere na qualidade da intervenção proposta. Unidade de medida: ano.

**Número de novas alternativas penais recebidas** – Mede o grau de confiabilidade que o sistema de justiça criminal possui no programa CEAPA (resultado central 1). Quanto maior melhor. Esse indicador precisa ser complementado com outras análises, tendo em visto que pode indicar também uso abusivo das alternativas penais, restrição do direito de defesa dos acusados, etc. Unidade de medida: trimestre e ano.

**Número de medidas cautelares recebidas** – Mede a adesão do sistema de justiça criminal a proposta metodológica de intervenção nesse campo do Programa CEAPA. Quanto maior melhor. Unidade de medida: Trimestre e ano.

**Número de visitas às entidades parceiras** – Mede o suporte que os Centros Integrados de Alternativas Penais ofertam às entidades parceiras. Quanto maior melhor. Unidade de medida: trimestre e ano.

**Número de atendimentos individuais** – Mede a adesão e a vinculação dos cumpridores as equipes técnicas. Quanto maior melhor. Unidade de medida: Trimestre e ano.

**Número de atendimentos grupais** – Mede a quantidade de esforço de cada Centro Integrado de Alternativas Penais para as intervenções de cunho educativo e reflexivo. Quanto maior melhor. Unidade de medida: Trimestre e ano.



**Número de Projetos de Execução de Alternativas Penais abertos** – Mede a oferta de abordagens específicas de cada Centro Integrado de Alternativas Penais ao Sistema de Justiça Criminal e cumpridores. Quanto maior melhor. Unidade de medida: Trimestre e ano.

**Número de encaminhamentos para a rede de proteção social** - Mede a capacidade do programa em acolher demandas sociais junto aos cumpridores e identificar oportunidades de proteção social junto a rede dos municípios. Quanto maior melhor. Unidade de medida: Trimestre e ano.

**Índice de cumprimento de alternativas Penais** – Mede a capacidade dos Centros Integrados de elevar os índices de cumprimento das alternativas penais. Quanto maior melhor. Unidade de medida: Trimestre e ano.

**Número de projetos de justiça restaurativa desenvolvidos** – Mede a capacidade do Programa CEAPA em construir com o sistema de Justiça Criminal oportunidades para o uso de abordagens restaurativas nos municípios onde está implantado. Quanto maior melhor. Unidade de Medida: ano.

## 5.2. Pesquisas que complementam os indicadores acima

**Pesquisa de satisfação e efetividade do público atendido** – Por meio de entrevistas, avalia a satisfação dos cumpridores quanto ao cumprimento e adequação da alternativa penal e outros efeitos positivos ou negativos da intervenção proposta, podendo se dividir por tipo de intervenção.

**Pesquisa de satisfação da rede parceira** – Por meio de entrevistas, avalia a satisfação dos responsáveis pela entidade quanto ao suporte do programa, as perspectivas do parceiro quanto as alternativas penais e os benefícios que a entidade percebe no acolhimento de cumpridores.

**Pesquisa de satisfação do Sistema de Justiça Criminal** – Por meio de entrevistas, avalia a satisfação dos Juízes, promotores, defensores e outros atores do sistema de justiça quanto ao suporte do Programa CEAPA.

**Pesquisa de Recorrência no sistema de Justiça Criminal** – Por meio de pesquisa quantitativa, avalia o índice de recorrência dos cumpridores em novos conflitos penais. Não é um indicador de qualidade da intervenção<sup>13</sup>, mas pode demonstrar a necessidade da intensificação do suporte ou abordagens mais específicas para alguns grupos de cumpridores.

## 6. Considerações finais

---

<sup>13</sup> Até porque pode ter interferência de múltiplas situações de contexto e pela interferência de outros atores externos ao programa. Muitas vezes, o aumento do índice de recorrência poderia indicar o sucesso do programa em atingir um público em contextos de maior vulnerabilidade criminal, como o do tráfico de drogas e das medidas cautelares (por exemplo).

Esse documento buscou sistematizar um período de reflexão dos profissionais envolvidos na execução do Programa CEAPA/MG passados doze anos de crescimento. Inicialmente implantado em três municípios do Estado de Minas Gerais em 2002, teve êxito na expansão para mais 10 municípios, criou novas possibilidades de intervenção junto ao público, intensificou as ações desenvolvidas junto ao sistema de justiça criminal e rede parceira, sistematizou sua prática e seus projetos, se posicionando como umas das experiências de destaque no cenário nacional.

A quantidade de atores envolvidos no processo de aplicação e execução de alternativas penais é variada, tanto no número de segmento quanto nas posições ideológicas assumidas e/ou praticadas. São inúmeros os temas transversais a política de alternativas penais, assim como as políticas que com ela fazem interface. Os conflitos e contextos sociais que contados pelos cumpridores nos espaços de atendimento individual e grupal são de uma riqueza ímpar, sendo impossível delimitar saídas únicas.

Tudo isso torna essa sistematização mais difícil e complexa, porque exige um cuidado de síntese que não pode se confundir com simplificação ou redução de possibilidades. Contudo, esse esforço de distanciamento permite identificar fragilidades e vulnerabilidades, e construir respostas acima delas. Achar o lugar do programa dentro de uma política exige que se reconheça o próprio limite, mas nesse mesmo processo encontra-se o horizonte de crescimento. Afinal de contas, é disso que se trata quando planejamos.

Entende-se que esse texto deve ser publicizado e discutido intensamente no âmbito do Programa CEAPA, sendo atualizado sempre que necessário. A postura dos profissionais envolvidas deve ser crítica e política, no sentido do fortalecimento de uma política de alternativas penais que não se reconhece na expansão do sistema de justiça criminal, na cultura do encarceramento, e por isso propõe um trabalho que dialoga com o público e constrói a partir dele e de uma rede de suporte.

## Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Caderno de Estudos do Curso em conceitos e instrumentos para o monitoramento de programas. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014.

BRASIL, Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Coordenação Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas – CGPMA. *ANAIS VII CONEPA – Congresso Nacional de alternativas penais*. 2011. 1ª edição.

BRASIL, Ministério da Justiça. *Manual de Monitoramento de Penas e Medidas Alternativas*. Departamento Penitenciário Nacional. Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas. Brasília. 2002.

BARRETO, Fabiana Costa de Oliveira. *10 anos de política nacional de penas e medidas alternativas*. Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas. Coordenação-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas. Ministério da Justiça. Brasília, 2010.



BRASIL. Presidência da República. Secretaria de assuntos estratégicos. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *A aplicação de Penas e Medidas Alternativas*. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=24862](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24862).

GOVERNO DE MINAS GERAIS. Manual das Centrais de Alternativas Penais. Coordenadoria Especial de Prevenção Social à Criminalidade. Núcleo de Alternativas Penais. Belo Horizonte, 2014.

FERREIRA, Hélder; CASSIOLATO, Martha e GONZALES, Roberto. *Como elaborar modelo lógico de programa: um roteiro básico*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. Fevereiro de 2007.

ILANUD. *Levantamento Nacional sobre Execução de Penas e Medidas Alternativas – Relatório final de pesquisa*. Relatório da Coordenação Geral de Penas e Medidas Alternativas do Ministério da Justiça, Instituto Latino Americano das Nações Unidas para o desenvolvimento – Ilanud/Brasil. 2006. Disponível em <http://www.mj.gov.br/services>. Acesso em julho de 2009.

INSTITUTO SOU DA PAZ e ASSOCIAÇÃO PELA REFORMA PRISIONAL (2014). *Monitorando a aplicação da Lei de cautelares e o uso da prisão provisória nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo*. São Paulo.

LEITE, Fabiana de Lima (2015). *Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais*. Brasília, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Departamento Penitenciário Nacional.