

**PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DE CENTROS INTEGRADOS DE
ALTERNATIVAS PENAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS:
ESTRATÉGIA, CONCEPÇÃO E PERSPECTIVAS**

Lucas Pereira de Miranda¹

Mara Alves dos Santos²

1. INTRODUÇÃO

1.1. O PROGRAMA CENTRAL DE ACOMPANHAMENTO DE ALTERNATIVAS PENAIS DE MINAS GERAIS

O Programa CEAPA/MG é um dos programas que compõe a Política Estadual de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais, no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. Tem como objetivo contribuir para o fortalecimento e consolidação das alternativas penais no Estado de Minas Gerais, pautando ações de responsabilização com liberdade. Foi implantado em 2002 e possui atualmente dezesseis Centros Integrados de Alternativas Penais (Centros)³ nos municípios de Belo Horizonte, Betim, Contagem, Ibitiré, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Vespasiano, Araguari, Divinópolis, Governador Valadares, Ipatinga, Juiz de Fora, Montes Claros, Sete Lagoas, Uberaba e Uberlândia.

Alternativas Penais são “mecanismos de intervenção em conflitos e violências, diversos do encarceramento (...) orientados para a restauração das relações e promoção da cultura de paz, a partir da responsabilização com dignidade, autonomia e liberdade. (Leite. 2015, p.39)

1 Advogado. Atua como Coordenador Estadual do Programa Justiça Presente / MG do Conselho Nacional de Justiça e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Foi Superintendente de Políticas Penais de Prevenção à Criminalidade, parte integrante da Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade (Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública/ Governo do Estado de Minas Gerais).

2 Psicóloga. Atua como Diretora de Alternativas Penais, parte integrante da Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade (Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública / Governo do Estado de Minas Gerais).

3 Denominação para os equipamentos por meio dos quais são implementados os Serviços Públicos de acompanhamento de Alternativas Penais em Minas Gerais.

Neste momento, apresenta-se de forma sucinta, alguns marcos importantes no processo de desenvolvimento do Programa CEAPA e da política estadual de alternativas penais. Inicialmente, a partir da experiência dos primeiros Centros, o Programa CEAPA/MG desenvolveu metodologia de trabalho que envolveu fortemente as redes sociais dos municípios, focando no desenvolvimento e qualificação da Prestação de Serviços à Comunidade como forma de promover a participação social e o protagonismo da pessoa em alternativa penal na comunidade.

Inspirado pela experiência do Juizado Especial Criminal⁴ de Belo Horizonte e outras práticas desenvolvidas nos demais Estados brasileiros, o Programa CEAPA passou a formular e desenvolver Projetos de Execução de Alternativas Penais Temáticos⁵, seja por meio de parcerias ou processos de contratação junto a Universidades e Organizações não Governamentais (ONGs)⁶, seja pela execução diretas das equipes dos Centros. Vários projetos foram desenvolvidos a partir de abordagens com intervenções grupais de caráter reflexivo e educativo, nos delitos e contextos sociais relacionados ao uso de drogas, violência doméstica, meio ambiente, trânsito e porte ilegal de armas⁷.

O Programa CEAPA então fortaleceu intervenções no campo das penas e medidas alternativas. O advento, na legislação brasileira, de novos institutos processuais penais e a qualificação das discussões em tor-

4 As primeiras experiências foram em parceria com o Instituto Albam e a Terra da Sobriedade.

5 Ou Projetos Temáticos. Tratam-se de metodologias que se utilizam de grupos reflexivos como forme de cumprimento de alternativa penal aplicada pelo Poder Judiciário.

6 Destacamos aqui algumas entidades que foram fundamentais no desenvolvimento de metodologias nesse campo: Albam, Centro de Recuperação da Dependência Química (CREDEQ), Núcleo Cultural de Vivência e Convivência Humana (EKÇA), Centro de Educação Integral (CEI), Terceira Margem, Associação Brasileira Comunitária para a Prevenção do Abuso de Drogas (Abraço), NHtrans (Projeto de Extensão da Faculdade Newton Paiva), Reviver Comunidade Terapêutica, Associação de Acolhimento aos Dependentes Químicos e Familiares (ADQF), Associação Brasileira dos Amigos do Noivo (ABAN), Casa Viva, Movimento Integrado de Saúde Comunitária (MISC), Missão Sal da Terra, NEXUS, Instituto Mineiro de Psicodrama (IMPSI), SOS Mulher de Uberlândia, Centro de Ensino Técnico (CENTEC), entre outras.

7 Projeto desenvolvido pela equipe do Centro de Montes Claros em parceria com diversos atores do município.

no do tema levaram à redefinição do escopo dessa política pública, que passou a ser nomeada de política de alternativas penais. Isso também alterou o escopo de execução dos Centros de Alternativas Penais em Minas Gerais.

A política de alternativas penais é caracterizada por um conjunto de planos, ações governamentais, programas e projetos no campo do sistema de justiça criminal que visam enfrentar os problemas do encarceramento, bem como do controle punitivo. A Política de alternativas penais abrange: 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. (LEITE, 2015, p.21)

Com o advento da lei 11.340/06, a Lei Maria da Penha, os casos de violência doméstica contra mulher deixaram de ser julgados no âmbito do Juizado Especial Criminal e passaram para a competência de Varas Especializadas⁸. Nesse processo alguns Centros construíram fluxos com essas Varas e desenvolveram ações de responsabilização de homens em situação de violência doméstica, enquanto medida protetiva de urgência ou como condição da suspensão condicional da pena (SURSI).

As medidas Protetivas são institutos jurídicos previstos na Lei Maria da Penha que podem ser aplicadas a qualquer momento de um processo civil ou criminal, e que visam (a) garantir a integridade física e os direitos da mulher e de seus familiares, contemplando o atendimento psicológico, jurídico e social, assim como (b) medidas que obrigam o agressor, entre elas medidas de prevenção e educação. (PASINATO, 2010, p. 220). (Essas medidas integram o escopo da política de alternativas penais.)

No ano de 2014, o Programa CEAPA desenvolveu um Projeto Piloto de Justiça Restaurativa em Belo Horizonte⁹, em parceria com o Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional e Juizado Especial Criminal. As contratações e capacitações da equipe técnica, da rede parceira, assim como o processo de construção do plano de trabalho de forma articulada entre JECRIM, Ministério Público, Defensoria

⁸ Em diversas comarcas estes casos ainda são distribuídos para varas criminais com outras competências.

⁹ A partir das experiências no setor psicossocial do Juizado Especial Criminal, que continua realizando praticas restaurativas no âmbito da lei 9.099/95.

Pública e outros diversos atores, ampliou horizontes para execução de práticas restaurativas possibilitando respostas mais qualificadas para a resolução dos conflitos que chegavam ao Sistema de Justiça Criminal.

A Justiça Restaurativa pode ser conceituada como um procedimento em que as partes envolvidas em um conflito e, quando apropriado, outras pessoas e comunidades afetadas pelo ocorrido, são os atores centrais no debate acerca de soluções para reparação dos danos sofridos, traumas e perdas; promovendo responsabilização e reconstrução das relações sociais (Pinto, 2005, p.20).

Alguns resultados alcançados demonstraram que o foco no conflito em detrimento da resolução processual, no momento das audiências preliminares, pode produzir intervenções não punitivas mais interessantes do que a mera transação penal. Além disso, a retomada do protagonismo pelas partes no âmbito dos conflitos judicializados na esfera penal pode ter maior “probabilidade de ocorrer na medida em que as partes forem (a) suficientemente orientadas e apoiadas em relação a suas garantias jurídicas individuais e dos possíveis destinos do processo penal e seu limite, (b) voluntariamente se posicionarem por um meio mais participativo de decisão, que considere às necessidades de todos os envolvidos, (c) apoiados por profissionais sensibilizados pelo conflito e suas amplitudes, e que dessa forma extrapolarem a formação exclusivamente jurídica; (d) eventualmente apoiados por familiares, comunidades e outros atores da rede de proteção social; (e) em um ambiente onde possam compreender os atores envolvidos e ser compreendidos” (Miranda, 2015, p.33).

Em 2015, outro passo importante foi implementado, o Centro de Belo Horizonte instaurou um fluxo junto a Diretoria de Atendimento ao Flagranteado (órgão da Subsecretaria de Administração Prisional - SUA-PI/SEDS), por meio do qual os Juízes responsáveis pelas Audiências de Custódia, após receberem determinados casos, comprometiam-se com o encaminhamento de seus autores para a participação em Projetos de Execução de Alternativas Penais, a partir da avaliação da equipe técnica do Programa CEAPA. Nos anos seguintes foram construídos fluxos em outros municípios junto ao Sistema de Justiça local para encaminha-

mento de pessoas via medidas cautelares.

2. A PERSPECTIVA DOS CENTROS INTEGRADOS DE ALTERNATIVAS PENAIS (CIAPS)

Os Centros Integrados de Alternativas Penais (CIAPs) é uma variação terminológica da perspectiva de Gestão proposta pelo Departamento Penitenciário Nacional¹⁰ (DEPEN/Ministério da Justiça), que visa reforçar os serviços de fiscalização e acompanhamento de alternativas penais, incluindo a adoção de diversas metodologias substitutivas da prisão em todas as fases do processo penal (Leite, 2015, p.18).

Contudo, as pesquisas e as evidências empíricas demonstram que a simples oferta de alternativas penais ao Sistema de Justiça Criminal tende apenas a reforçar o controle punitivo para públicos não alcançados pela privação de liberdade. Nesse sentido, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), recomendam, enquanto modelo de gestão em alternativas penais, os seguintes postulados: (1) Intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa; (2) dignidade, liberdade e protagonismo em alternativas penais; (3) ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade para desencarceramento. (Leite, 2015).

A partir desses postulados, é necessário analisar as possibilidades de aplicação de alternativas penais numa perspectiva crítica, para pensarmos as intervenções possíveis no âmbito de atuação dos CIAPs. Podemos pensar em quatro momentos de aplicação de alternativas penais no Sistema de Justiça:

1) Alternativas penais enquanto novos modelos de punição substitutivas da prisão (as penas alternativas). A substituição da pena privativa de liberdade em sentença definitiva por penas restritivas de direito (ou pela suspensão condicional da pena) deverá ser estimulada nos casos legal-

¹⁰ Denominado pelo MJ de Centrais, e não Centros. Adaptamos a terminologia a já aplicada no Estado de Minas Gerais.

mente cabíveis, pela sua capacidade de produzir efeitos mais positivos no campo da responsabilização.

2) Alternativas Penais enquanto mecanismos horizontais e autocompositivos que incentivam soluções participativas e ajustadas à realidade das partes envolvidas. As práticas de composição civil de danos precisam ser incentivadas como forma de resolução dos conflitos penais, e quanto mais representativos no âmbito da Justiça Penal melhor¹¹. Contudo, é um desafio adaptar essas práticas na legislação penal brasileira. A conciliação é a forma mais usada atualmente de composição, especialmente no âmbito da lei dos Juizados Especiais Criminais (9.099/95). Entende-se pela necessidade de investimento nesse campo das metodologias de Mediação de Conflitos e Justiça Restaurativa que, por terem maior potencial de promover protagonismo das partes e de envolver outros atores, possibilitam uma visão mais abrangente do conflito e, dessa forma, criam novas possibilidades de restaurar as relações sociais e o dano.

3) Alternativas Penais enquanto medidas que substituem o processo penal (as medidas alternativas). Aplicável no âmbito dos crimes de menor e médio potencial ofensivo, por meio dos institutos da transação penal e substituição condicional do processo. Esses institutos possibilitam reduzir o tempo de resposta do Sistema de Justiça frente a determinados conflitos penais, promovendo abordagens mais ajustadas. Contudo, para uma aplicação adequada do ponto de vista das garantias jurídicas e da política de alternativas penais, é preciso considerar os seguintes pontos: (1) a tentativa anterior de composição civil de danos e, apenas diante dessa impossibilidade, nos casos (2) onde houver suficientes indícios de

11 Segundo Leite (2015, p 19) “as práticas de mediação de conflitos ou justiça restaurativa desenvolvidas fora do sistema penal, não serão consideradas dentro do escopo desta política em função do seu caráter extrapenal, mas indicam que os conflitos sociais podem e devem se resolver fora de qualquer instância criminal, em soluções estabelecidas entre os envolvidos. Portanto, programas com esta natureza devem ser fomentados por instâncias de governo, pelo sistema de justiça não punitivo ou organizações da sociedade civil para fazer conter o controle penal”.

autoria que consubstanciem a oferta de uma denúncia, (3) não reconhecido dentro dos critérios que amparam a utilização do princípio da insignificância (crimes de bagatela); (4) garantido o direito de assistência jurídica do acusado e a sua (5) voluntariedade frente a proposta de acordo apresentada pelo Ministério Público.

4) Alternativas Penais enquanto medidas substitutivas da prisão preventiva que podem ser aplicadas ao longo de um processo penal para garantir a regular instrução do processo (medidas cautelares) e a integridade das vítimas nos conflitos amparados pela Lei Maria da Penha (medidas protetivas de urgência). O que indica a necessidade de aplicação de medidas cautelares ou protetivas nesses casos é a existência fundamentada de risco para o processo ou para as vítimas, e a oferta de alternativas penais nesse campo precisa propor outras possibilidades de minimização desse risco diversas da prisão, da monitoração eletrônica ou do recolhimento domiciliar. Diante disso, propõe a criação de projetos nesse campo, de forma a dar suporte ao processo de implementação das audiências de custódia pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (Resolução 796/2015).

3. O ESCOPO DE ATUAÇÃO DO PROGRAMA CEAPA/MG NA PERSPECTIVA DOS CIAPS

Diante da abrangência da Política de Alternativas Penais optou-se pela ampliação do escopo das alternativas penais sem descaracterizar a lógica de atuação construída no Programa CEAPA/MG, pautada no acolhimento, acompanhamento técnico e no fortalecimento do protagonismo das pessoas em alternativas penais; apostando sempre na interdisciplinaridade e intersetorialidade.

Dessa forma, as modalidades de acompanhamento de Alternativas Penais acompanhadas pelo Programa CEAPA, na perspectiva dos CIAPs em Minas Gerais são:

I - Prestação de Serviços à Comunidade;

- II - Projetos de Execução de Alternativas Penais por tipo de delito cometido;
- III - Ações de responsabilização de homens processados e julgados no âmbito da Lei Maria da Penha;
- IV - Projetos no âmbito das Medidas Cautelares;
- V - Projetos e práticas de Justiça Restaurativa.

Estas modalidades de alternativas penais acompanhadas têm, como elementos essenciais, pelo menos um dos seguintes: (A) participação da comunidade na execução e direcionamento do cumprimento, (B) reparação de danos; e (C) estímulo a ampliação do repertório de respostas das pessoas em alternativas penais, buscando ampliar os mecanismos de proteção social e de prevenção à criminalidade.

4. O PLANEJAMENTO DO PROGRAMA CEAPA PARA ARTICULAÇÃO DOS CIAPS E FORTALECIMENTO DA POLÍTICA DE ALTERNATIVAS PENAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS.

4.1. AMPLIAR AS POSSIBILIDADES DE INTERVENÇÃO NO ÂMBITO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE (PSC) E FORTALECER O SUPORTE AS ENTIDADES PARCEIRAS

A PSC é a modalidade de pena alternativa mais encaminhada pelo Sistema de Justiça Criminal ao Programa CEAPA. Essa medida tem como fatores positivos para as pessoas em alternativa penal: (a) possibilidade de cumprimento da medida em entidade mais próxima de sua residência ou outra região de preferência, onde se sinta mais seguro, (b) participação em ambiente de trabalho comunitário, (c) favorecimento de novas interações sociais e (d) aprendizado de novas habilidades. O Programa CEAPA busca garantir que essa inserção da pessoa em alternativa penal em entidade da rede ocorra de forma adequada, e que venha a produzir efeitos positivos, tais como aumento da autoestima, novas perspectivas e projetos de vida, aumento de oportunidades sociais, culturais e profis-

sionais, criação de laços de solidariedade, maior sensibilidade com as questões sociais que envolvem aquela instituição e perpassam a sua comunidade, redução de estigmas e preconceitos.

Importante salientar que a PSC tem grande potencial de gerar benefícios, tanto diretamente para a entidade que acolhe a pessoa em alternativa penal, como para a própria comunidade do entorno. Na medida em que recebe a colaboração regular do serviço comunitário, a entidade é valorizada como agente de responsabilidade social, inclusive, atuando na inclusão social e comunitária da pessoa em alternativa penal na própria comunidade. É comum que após o cumprimento da pena essas pessoas retornem como voluntários para aquela entidade. A PSC é altamente recomendada enquanto pena restritiva de direitos.

Esse duplo e mútuo benefício (entidade e pessoa em alternativa penal) é condição necessária para que a PSC se desenvolva de maneira respeitosa e efetiva. O suporte falho (ou a falta de) por parte do Estado no acompanhamento das pessoas em alternativa penal e das entidades parceiras pode gerar a intensificação de conflitos ou o descumprimento da medida. Para evitar que tais efeitos negativos ocorram, é fundamental que o Poder Executivo garanta a manutenção de corpo técnico capacitado e com composição compatível à demanda em cada município, garantindo dessa forma, a integral execução do método de trabalho pelas equipes dos Centros.

A estratégia definida para qualificação dessa medida, considera as seguintes premissas:

- A) Necessidade de aumentar a sinergia da Rede de Alternativas Penais, o que passa por ampliar as atividades de articulação da rede (com foco na concepção dessa política) e discussão de casos (especialmente com o Sistema de Justiça Criminal e Rede de PSC);
- B) Necessidade de ajustar o tamanho da Rede de Alternativas Penais dentro de um limite máximo, no qual o Programa CEAPA possa garantir apoio e suporte adequados;
- C) Qualificar o processo de inserção das pessoas em alternativa penal

nessa rede e o seu acompanhamento técnico periódico;

Quanto ao último ponto (C), vem sendo desenvolvidas ações que ampliam as estratégias de intervenção via PSC¹². Propõe-se uma gama de intervenções que tornar-se-iam possibilidades de cumprimento complementares à PSC. Todas as pessoas em alternativas penais passam por atendimentos mensais de acompanhamento junto as equipes dos CIAPs, quando podem compartilhar relatos de experiência, a fim de compor uma avaliação técnica, que se soma aos contatos junto aos responsáveis pelo cumprimento nessas entidades.

Para além disso, são desenvolvidos Grupos de Inicialização, modalidade de intervenção que visa “fornecer informações e orientações jurídicas a respeito dos direitos e deveres envolvidos, e da adequada e necessária relação do público com as instituições para o cumprimento” (GOVERNO DE MINAS GERAIS, 2014, p. 66). Em alguns casos avalia-se a necessidade de intervenções mais cuidadosas no processo de inserção da pessoa em alternativa penal na PSC, que pode demandar atendimentos individuais para melhor avaliação. Além disso, em Belo Horizonte, de forma inovadora, utiliza-se de grupos introdutórios nos casos de tráfico de drogas, que duram de dois a três meses e visam trabalhar temas que perpassam o delito cometido, fomentando reflexão e reposicionamento a partir dos debates entre os participantes e trocas de experiência, e ainda funcionam como um espaço de preparação para o início da PSC.

Em outros casos, vem se avaliando que outros tipos de intervenção são possíveis, que denominaremos aqui, de forma genérica, de grupos de acompanhamento. Esta modalidade de intervenção visa construir espaços para propiciar ambientes de reflexão e troca de experiências a partir da participação no Programa e nas Instituições. Também no município de Belo Horizonte vem sendo desenvolvidos grupos de caráter mais operativos, que visam substituir parcialmente a Prestação de Serviços à

12 Contudo, precisarão ser validades pelo Sistema de Justiça Criminal local, porque exigem uma interpretação mais ampla sobre as possibilidades para PSC, e do ponto de vista prático, uma flexibilização na carga horária mensal para determinadas intervenções, que precisaram ser reconhecidas do ponto de vista da execução penal.

Comunidade, discutindo de forma ampla sobre temas como comunicação não-violenta e formas de resolução de conflitos. Outras experiências já desenvolvidas envolveram pessoas em cumprimento em escolas no município de Contagem ou grupos com pessoas que cumpriam alternativa penal por porte ilegal de armas em Montes Claros. Estas experiências também contribuem para uma avaliação ainda mais assertiva sobre a interação das pessoas em Alternativas Penais nas entidades.

Após a conclusão do cumprimento da PSC as pessoas em alternativas penais passam por um atendimento final ou grupo de finalização, ações que visam produzir uma avaliação final sobre as experiências vivenciadas durante o cumprimento no Programa, e motivando as pessoas em alternativa penal para projetos de vida / expectativas de futuro (GOVERNO DE MINAS GERAIS, 2014, p. 108).

4.2. AMPLIAR A OFERTA DE PROJETOS DE EXECUÇÃO DE ALTERNATIVAS PENAIS (PEAPS)

Os PEAPs, mais conhecidos como Projetos Temáticos, são formas de cumprimento que ocorrem por meio de oficinas temáticas. São estratégias específicas de prevenção a determinados contextos e comportamentos de risco. Os PEAPs introduzem os participantes em um espaço (a) onde devem circular informações, orientações e conhecimento, (b) com abordagens que sejam amplas e transversais sobre os fatores individuais, sociais, culturais e comunitários que envolvem aquela temática, (c) favorecendo a participação e a troca de experiências e conhecimentos entre as pessoas envolvidas nos grupos reflexivos, (d) que contribua para que os participantes ampliem seu repertório de respostas frente a contextos de risco, (e) estimulando a adoção de atitudes e comportamentos mais adequados e saudáveis para as pessoas em alternativa penal e na interação destes com a sociedade.

Apesar de terem um caráter obrigatório, não operam na lógica da Justiça Terapêutica porque o objetivo não é funcionar como um tratamento, nem podendo ser um espaço de imposição de mudança, julga-

mento, convencimento. Não se trata também de aulas ou cursos, em que o professor (ativo) ensina e os alunos aprendem (passivos), numa espécie de transmissão de saber. Os principais efeitos que se espera dessa intervenção ocorrem na medida em que o grupo passa por um processo de elaboração que dependerá dos insights que os participantes produzirem a partir das próprias experiências confrontadas com os conteúdos e conhecimentos compartilhados e pelos conflitos e realidades apresentadas pelo restante do grupo. (AFONSO, 2007, p. 14).

A estratégia que vem sendo desenvolvida pelo programa foi tornar essa prática uma regra metodológica para todos os CIAPs, de modo a qualificar a execução dos PEAPs e ampliar a oferta dessa alternativa penal ao Sistema de Justiça Criminal. Para tanto, as equipes contam com espaços de capacitação continuada e supervisores metodológicos. Essas ações são desenvolvidas em todos os Municípios como possibilidades nas transações penais e suspensões condicionais do processo. Abaixo apresentamos um rol exemplificativo:

- A) Projeto de Execução de Alternativas Penais sobre Drogas: Para pessoas em alternativa penal usuárias de drogas.
- B) Projetos de Execução de Alternativas Penais sobre Trânsito: Para pessoas em alternativa penal envolvidas em delitos de trânsito.
- C) Projeto de Execução de Alternativas Penais sobre Meio Ambiente: Para pessoas em alternativa penal envolvidas em delitos ambientais.
- D) Projeto de Execução de Alternativas Penais sobre múltiplas violências: Para pessoas em alternativa penal que respondem por delitos que indicavam contexto de ameaça, vias de fato, violência física e outras formas de comunicação violenta.

Nos municípios em que a demanda do Sistema de Justiça Criminal é mais intensa, busca-se articulação de parcerias nos municípios, privilegiando-se entidades que apresentem saber especializado e tenham propostas de trabalho convergentes com a da Política de Alternativas Penais. Para além colaboração intensa do Sistema de Justiça na execução

desses projetos, muitas vezes através do direcionamento de penas pecuniárias, um conjunto de outras entidades vem contribuindo com esse trabalho, agregando saber e qualidade, tais como: Instituto Vida Segura, Instituto ALBAM, Terceira Margem, Centro de Recuperação da Dependência Química (CREDEQ), SOS Mulher de Uberlândia e Instituto ABAN de Juiz de Fora, entre outras. Também é necessário citar o apoio das Prefeituras Municipais que, desenvolvem esse trabalho em parceria por meio das equipes de Secretarias Municipais sobre Drogas, Secretarias Municipais sobre Trânsito, equipes de CAPS-ADs, guardas municipais, entre outros. Também vem sendo possível a participação contínua de universidades. Por fim, o Programa CEAPA conta com o apoio permanente da Subsecretaria Estadual de Políticas sobre Drogas, por meio do Centro de Referência Estadual de álcool e drogas (CREAD).

Atualmente essa prática acontece em todos os municípios onde o Programa CEAPA está implantado.

4.3. DESENVOLVER, EM TODOS OS MUNICÍPIOS, AÇÕES DE RESPONSABILIZAÇÃO DE HOMENS EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO ÂMBITO DA LEI MARIA DA PENHA

Atualmente o Programa CEAPA desenvolve Grupos de Responsabilização e Educação para homens encaminhados pelas Varas Criminais da Lei Maria da Penha. Estes grupos contribuem para maior responsabilização e reflexão desses sujeitos em relação à violência, favorecendo mudanças de atitude e comportamento, bem como uma implicação desses homens com relação aos modos variados com que a violência é exercida (física, psicológica, sexual, patrimonial e moral). O Projeto também estimula, com tais reflexões, maneiras menos rígidas e violentas de resolução de conflitos interpessoais.

Tais ações ocorrem nos municípios de Belo Horizonte, Betim, Contagem, Ibirité, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Vespasiano, Araguari, Governador Valadares, Montes Claros e Uberlândia. Nos demais municípios estas práticas estão em processo de articulação.

4.4. DAR SUPORTE AS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA DESENVOLVIDAS PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS POR MEIO DE PROJETOS DE MEDIDAS CAUTELARES

O levantamento do World Prison Brief, que utiliza dados do DE-PEN e do CNJ sobre as prisões no Brasil, destacou o grave problema do uso abusivo da prisão provisória. Entre as 719.998 pessoas presas no Brasil, em fevereiro de 2019, 33,8% se tratam de presos provisórios.

Diante da utilização excessiva da prisão provisória / preventiva no Brasil, uma das principais estratégias para a solução e/ou redução do problema foi a edição da lei 12.403/11, que alterou as regras da aplicação da prisão preventiva, bem como criou novos mecanismos cautelares de proteção do processo para além da fiança e da prisão. Contudo, não bastou o avanço normativo, haja vista que ainda existem poucos mecanismos de acompanhamento e fiscalização das medidas cautelares. A ausência de um serviço especializado capaz de garantir operacionalidade e sustentabilidade ao cumprimento das medidas cautelares tem reduzido o alcance e impacto da Lei 12.403/11, uma vez que limita as possibilidades de substituição da prisão preventiva a um leque restrito de medidas cautelares, a saber: fiança, monitoração eletrônica, prisão domiciliar e a proibição de ausentar-se da comarca. São todas intervenções de caráter fiscalizatório ou meramente pecuniário, insuficientes para as intervenções sobre os fatores de riscos e vulnerabilidades sociais que podem estar contribuindo para os processos de criminalização do público atendido.

Dessa forma, buscou-se construir uma metodologia capaz de intervir positivamente nesse cenário, de modo a desenvolver e aplicar metodologias voltadas para o acompanhamento individualizado do público, tanto via atendimentos individuais, como via oferta de grupos reflexivos e pedagógicos, visando o desenvolvimento de intervenções capazes de incidir sobre fatores ou contextos de risco criminal, social e de não acesso a direitos (uso abusivo de álcool/drogas, contextos de violência familiar ou comunitária, problemas de restrição a circulação, comprometimentos

em relação à saúde, pobreza, pessoas em situação de rua, falta de assistência jurídica, demandas de benefícios sociais disponíveis, mas não acessados, etc.), possibilidades que, além de proporcionar o aumento dos fatores de proteção do público atendido, poderão dar sustentação a manutenção da liberdade.

A operacionalidade da proposta ocorre por meio do inciso I do art. 319 do Código de Processo Penal Brasileiro (comparecimento periódico no prazo e nas condições apresentadas no projeto), a partir da apresentação por parte dos Gestores dos CIAPs de projetos específicos para esse campo aos Juízes responsáveis pela Audiência de Custódia.

Acolhido o caso na CIAP, são realizados atendimentos periódicos (quantos forem necessários) junto a pessoa em alternativa penal para levantar a partir dos relatos deste os fatores de riscos criminais e/ou sociais que possam pôr em risco a liberdade preventiva. Sempre que é necessário, as equipes do CIAP fazem discussões desses casos junto a rede de proteção social e o Sistema de Justiça.

Após esse levantamento, são construídas intervenções que visam promover uma ampliação de fatores de proteção social e fortalecimento do repertório de respostas dessa pessoa em alternativa penal diante dos riscos levantados. Caso a pessoa em alternativa penal se sinta confortável nessa avaliação podem participar familiares ou outras pessoas indicadas pelo mesmo. As possibilidades de intervenção seriam as seguintes:

Obs.: Quaisquer das intervenções abaixo são feitas com a anuência da pessoa em alternativa penal. Caso ele não aceite, o acompanhamento se manterá no formato de atendimentos individuais semanais pelo prazo máximo de três a seis meses.

1 - Encaminhamentos para a rede de proteção social: quando determinado encaminhamento para rede de proteção social e garantia de direitos possa intervir em fatores de vulnerabilidade social que prejudiquem a liberdade da pessoa em alternativa penal¹³. Exs.: encaminhamento para

13 Qualquer encaminhamento para rede de proteção social ou garantia de direi-

assistência social (abrigos para pessoas em situação de rua ou afastados do lar, encaminhamentos para benefícios sociais, alimentação, retirada e de documentos); encaminhamentos para rede de saúde (uso abusivo de álcool e outras drogas, casos de sofrimento mental que não estejam em tratamento).

Tempo: quando ele for encaminhado, será feito um relatório para o Juiz competente. O acompanhamento do caso se encerrará a qualquer tempo, na medida em que a equipe técnica avaliar que o caso está aderido ao serviço. Caso a adesão não ocorra e o risco ainda exista, ele precisará passar por uma reavaliação.

2 - Intervenções grupais de caráter reflexivo e educativo: nos casos em que se avaliar pela necessidade de ampliar o repertório de respostas da pessoa em alternativa penal frente a determinado contexto social, cultural ou de risco, recomendamos: (1) grupos reflexivos para homens em situação de violência doméstica contra a mulher; (2) grupos reflexivos para pessoas em situação de violência; e (3) grupos reflexivos sobre risco criminal para casos de tráfico privilegiado.

Tempo: Quando ele for encaminhado será feito um relatório para o Juiz competente, e o atendimento periódico deixará de ser semanal e passará a ser feito por periodicidade a ser avaliada.

3 - Participação em círculos de construção de paz: Recomenda-se o uso dessa prática restaurativa, quando do acompanhamento da pessoa em alternativa penal, surgir demanda de reestabelecimento de vínculos comunitários e gerenciamento de conflitos. Pode promover um maior suporte comunitário diante dos riscos e contextos vivenciados pela pessoa em alternativa penal ou “compreender algum aspecto de um conflito ou situação difícil” (Pranis, 2010, p.29).

Tempo: Quando for definido por este tipo de intervenção, os atendimentos individuais serão feitos conforme a metodologia dos Círculos de Construção de Paz.

tos deverá ser feito a qualquer tempo, conforme demanda, mas apenas será uma forma de cumprimento de cautelar na medida em que tenha relação com o risco social ou criminal que prejudique a liberdade.

Os círculos de construção de paz estão sendo usados em variados contextos. Dentro dos bairros eles oferecem apoio aqueles que sofreram em virtude de um crime – e ajudam a estabelecer sentenças daqueles que o cometeram. (...) no âmbito da assistência social, desenvolvem sistemas de apoio mais orgânicos, capazes de ajudar pessoas que estão lutando para reconstruir suas vidas. (...) no círculo as pessoas se aproximam das vidas uma das outras através da partilha de histórias significativas para elas. (PRANIS, 2010, p. 16)

Quadro esquemático



Existem fluxos construídos para atendimento de medidas cautelares em Belo Horizonte, Contagem, Ribeirão das Neves, Governador Valadares, Uberaba e Uberlândia. Existe articulação em curso nos municípios de Juiz de Fora, Montes Claros e Vespasiano. Tais municípios foram escolhidos considerando que neles existem audiência de custódia sendo realizadas pelo Poder Judiciário local.

4.5. DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS DE JUSTIÇA RESTAURATIVA OU QUE SE UTILIZE DE PRÁTICAS RESTAURATIVAS

A partir da experiência com o Projeto Básico de Implantação de Justiça Restaurativa em Belo Horizonte, finalizado em março de 2015, a equipe técnica de referência, que atuou nas ações e atendimentos em justiça restaurativa junto ao JECRIM/BH, foi absorvida na estrutura do Centro de Alternativas Penais de Belo Horizonte, e, desde então, vem identificando possibilidades de aplicação das práticas restaurativas no âmbito dos casos atendidos pelo Programa CEAPA.

Desde 2018, o Programa CEAPA conta ainda com um profissional

responsável pela Supervisão Metodológica em prática de Justiça Restaurativa, que coordena espaços de formação gradual de toda a equipe técnica do Estado de Minas Gerais, demais Supervisores e Gestores Sociais.

Dessa forma, o Programa CEAPA conta com um corpo técnico formado e capacitado, de maneira gradual, buscando, junto ao Sistema de Justiça Criminal, desenvolver projetos específicos de Justiça Restaurativa enquanto modalidade substitutiva ao cumprimento de transação penal, substituição condicional do processo, ou mesmo no âmbito das medidas cautelares.

5. PERSPECTIVAS PARA ARTICULAÇÃO

Considerando a sua natureza, os objetivos da Política de Alternativas Penais não podem ser atingidos por meio de ações e projetos isolados, mas exigem necessariamente um processo de articulação que envolva atores do Sistema de Justiça Criminal, da Rede de Proteção Social, Terceiro Setor e pessoas em Alternativas Penais no Estado de Minas Gerais. Essa rede de alternativas penais vem sendo fundamental para a materialização dessa política, porém se trata de uma rede ainda pouco sinérgica e com conexões isoladas, seja no nível de cada Município, seja no nível do Estado. O maior desafio para o processo de planejamento é gerar visibilidade para pauta, reforçar as conexões dessa rede e sua sinergia.

Tais avanços requerem uma profunda discussão sobre a concepção dessa política com os atores envolvidos no processo de aplicação das alternativas penais (Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública), tanto no âmbito político e institucional, quanto no nível pessoal, envolvendo aqueles atores diretamente responsáveis pela aplicação da pena no caso concreto. Paralelamente, é fundamental a participação das múltiplas instituições envolvidas no processo de execução das alternativas penais, que também estão articuladas em outras redes (educação, saúde, assistência, enfrentamento a violência doméstica, sobre drogas, associações de bairro, instituições filantrópicas, meio ambi-

ente, etc.).

Abaixo, apresentamos quadro esquemático exemplificativo de articulações possíveis:

ARTICULAÇÕES EXTERNAS

- Articulações junto ao Ministério da Justiça, em especial com a Coordenação Geral de Monitoração Eletrônica e Alternativas Penais para troca de experiências e acompanhamento dos debates da política nacional;
- Articulações junto a organismos internacionais e outros Ministérios para articular e debater sobre pautas transversais a política de alternativas penais.
- Participação em eventos sobre alternativas penais;
- Troca de experiências com outros estados que desenvolvem práticas em alternativas penais.

ARTICULAÇÕES MAIS AMPLAS DE NÍVEL ESTADUAL

- Articulação na perspectiva da intrasetorialidade, junto às demais ações realizadas na Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, e, em especial, os demais programas da política estadual de prevenção à criminalidade.
- Articulação com as demais secretarias do governo estadual para construção de ações de cooperação e interlocução.
- Participação em comitês estaduais e reuniões de âmbito estadual com temáticas transversais às da política de alternativas penais e de prevenção à criminalidade.
- Articulação com o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (em especial, o Programa Novos Rumos) para construção de ações conjuntas e fluxos de trabalho no âmbito das alternativas penais.
- Articulação com a Defensoria Pública de Minas Gerais.
- Articulação com o Ministério Público de Minas Gerais.
- Realização de congressos, seminários e outros eventos estaduais sobre

alternativas penais.

- Criação de grupos de trabalho que envolvam o sistema de justiça, outras entidades governamentais, terceiro setor e sociedade civil organizada para debater sobre pautas ou agendas em alternativas penais.

ARTICULAÇÕES MUNICIPAIS

- Construção de fluxos de trabalho junto ao Sistema de Justiça local e pactuação de fluxos menos burocratizados de monitoramento.
- Reuniões com Juizes, Promotores e Defensores locais para apresentar os resultados do Programa CEAPA e debater sobre os resultados das ações conjuntas.
- Articulação com as Secretarias Municipais para abertura de fluxos de encaminhamento da PSC, Proteção Social e construção de Projetos no campo das alternativas Penais.
- Articulação com as entidades dos municípios para articulação de parcerias, visitas de monitoramento e discussões de caso.
- Discussão de casos específicos com juizes, Promotores e Defensores de forma a qualificar a individualização da alternativa penal. Encontros de Rede com as entidades parceiras.
- Encontros de rede com aplicadores de alternativas penais (Conciliadores, Juizes, Promotores e outros servidores).
- Participação em espaços da rede dos municípios.
- Criações de comissões locais sobre alternativas penais.

ARTICULAÇÕES MAIS AMPLAS DE NÍVEL ESTADUAL

- Construção de fluxos de trabalho junto ao Sistema de Justiça local e pactuação de fluxos menos burocratizados de monitoramento.
- Reuniões com Juizes, Promotores e Defensores locais para apresentar os resultados do Programa CEAPA e debater sobre os resultados das ações conjuntas.
- Articulação com as Secretarias Municipais para abertura de fluxos de

encaminhamento da PSC, Proteção Social e construção de Projetos no campo das alternativas Penais.

- Articulação com as entidades dos municípios para articulação de parcerias, visitas de monitoramento e discussões de caso.
- Discussão de casos específicos com juízes, Promotores e Defensores de forma a qualificar a individualização da alternativa penal. Encontros de Rede com as entidades parceiras.
- Encontros de rede com aplicadores de alternativas penais (Conciliadores, Juizes, Promotores e outros servidores).
- Participação em espaços da rede dos municípios.
- Criações de comissões locais sobre alternativas penais.

As Alternativas Penais precisam se articular com essas pautas e redes transversais de forma que se alimentem mutuamente, fortalecendo o aparato social do Estado e da Sociedade Civil Organizada, de forma que isso implique necessariamente a redução do controle penal formal e informal, e não a sua ampliação. Dizendo de outra forma, quando a política de Alternativas Penais incentiva maior participação da comunidade no Sistema de Justiça Criminal, isso precisa se traduzir em novas respostas ao fenômeno do crime e da violência, diversas da lógica meramente punitiva, e não na ampliação do controle penal por intermédio da comunidade.

Para consolidação das propostas previstas nesse plano, vem sendo indispensável construir fluxos menos burocratizados junto ao Sistema de Justiça Criminal na execução das Alternativas Penais, promovendo uma interação mais focada na discussão de casos, na publicização contínua dos resultados alcançados, no acompanhamento do público e na troca contínua de saberes, de forma a qualificar a individualização da pena, bem como a execução das mesmas, desconstruindo a associação entre alternativas penais e banalização de penas.

Portanto, este Plano propõe de um lado (a) agendas mais amplas de monitoramento da Política Estadual de Alternativas Penais, envolvendo atores do Governo, do Sistema de Justiça e da Sociedade Civil; e, de

outro lado, (b) agendas locais nos Municípios onde os CIAPs estão implantados para construção de fluxos de trabalho, de monitoramento das alternativas penais e, em especial, de discussões de caso onde poderão ser construídas saídas para além dos limites técnicos e institucionais das CIAPs.

CONCLUSÃO

Este documento teve como objetivo explicitar os processos de implantação de Centros Integrados de Alternativas Penais, publicizando os princípios, conceitos e procedimentos que norteiam o desenvolvimento do Programa CEAPA, enquanto ação estratégica do Governo de Minas Gerais para fomento de uma Política Estadual de Alternativas Penais.

Buscou-se demonstrar a vocação do Programa CEAPA em Minas Gerais para privilegiar abordagens mais focadas na interação entre equipes técnicas, público atendido e rede social, numa perspectiva voltada para a implementação de ações com maior potencial de produção de efeitos comunitários e laços de solidariedade, em detrimento de uma priorização do controle punitivo.

A concepção e perspectivas adotadas estão alinhadas com as diretrizes e o modelo de gestão propostos pela Coordenação Geral de Alternativas Penais/DEPEN/MJ e com as pesquisas e debates no âmbito da Política Nacional. Espera-se que as discussões que surgirem da leitura dessa experiência prática possam contribuir para incluir definitivamente as alternativas penais na agenda de segurança pública. Dessa forma, não se trata de concorrer com a prisão, mas de se fazer valer outra lógica diversa da cultura do encarceramento.

REFERÊNCIAS

Afonso, Lucia (org) Oficinas em dinâmica de Grupo: um método de intervenção psicossocial. Edições do Campo Social. Belo Horizonte, 2001

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.

BRASIL, Ministério da Justiça. 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. 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.

CHRISTIE, Nils. Elementos para uma geografia penal. Revista de Sociologia Política. Curitiba, 13, p. 51-57, nov. 1999.

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

INSTITUTE FOR CRIMINAL POLICY RESEARCH. Prison studies. Fonte: ICPS: <http://www.prisonstudies.org/country/brazil>. Acessado em 05 de abril de 2019.

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). Manual de Gestão para as Alternativas Penais. Brasília, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Departamento Penitenciário Nacional.

MIRANDA, Lucas Pereira (2015). Novas perspectivas para a política de alternativas penais: A possibilidade de mudança na trajetória entre o crime e o castigo na aposta pelo protagonismo das partes. In *Considere a Alternativa: A experiência de implantação de práticas restaurativas no Juizado Especial Criminal de Belo Horizonte*. Miranda, Lucas Pereira; LARA, Raquel Guimarães; LARA, Caio Augusto Souza (Org.) Belo Horizonte. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, 2015.

PASINATO, Wânia (2010). Lei Maria da Penha: Novas abordagens sobre velhas propostas. Onde avançamos? Civitas. Porto Alegre. Volume 10. Nº 02. P, 216 a 232.

PINTO, Renato Sócrates Gomes. Justiça Restaurativa é possível no Brasil? In *Justiça Restaurativa*. SLAKMON, Catherie; DE VITTO, Renato

Campos Pinto; GOMES PINTO, Renato Sócrates (Org). Brasília. Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2005
PRANIS, Kay. Processos circulares. São Paulo: Palas Athenas, 2010.

WUNDERLICH, Alexandre. A Vítima no processo penal (impressões sobre o fracasso da lei 9.099). In Novos Diálogos sobre os Juizados Especiais Criminais. WUNDERLICH, Alexandre; Carvalho, Salo de (Org.). Rio de Janeiro. Editora Lumen- Juris, 2005.

