

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO

Maria Carolina Marçal de Souza

**A EXECUÇÃO DA PENA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE
NA METODOLOGIA DO PROGRAMA CEAPA DO ESTADO DE MINAS GERAIS:
UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DIALÉTICA UNIFICADORA**

Juiz de Fora

2013

MARIA CAROLINA MARÇAL DE SOUZA

**A EXECUÇÃO DA PENA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE
NA METODOLOGIA DO PROGRAMA CEAPA DO ESTADO DE MINAS GERAIS:
UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DIALÉTICA UNIFICADORA**

Monografia apresentada pela discente Maria Carolina Marçal de Souza como trabalho e conclusão de curso, na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Leandro Oliveira Silva.

Juiz de Fora

2013

MARIA CAROLINA MARÇAL DE SOUZA

**A EXECUÇÃO DA PENA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE
NA METODOLOGIA DO PROGRAMA CEAPA DO ESTADO DE MINAS GERAIS:
UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DIALÉTICA UNIFICADORA**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito
para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Mestrando Leandro Oliveira Silva – Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Doutor Cleverson Raymundo Sbarzi Guedes
Universidade Federal de Juiz de Fora

Profª. Doutoranda Ellen Cristina Carmo Rodrigues
Universidade Federal de Juiz de Fora

Juiz de Fora
2013

RESUMO

As intervenções estatais realizadas através do direito penal, por meio do exercício do *jus puniendi*, para serem consideradas legítimas necessitam de um embasamento teórico que permita sua adequada justificação e limitação. Essa necessidade revela-se não apenas em relação à pena de prisão, mas no atual estágio de desenvolvimento do direito penal, também deve se manifestar quanto às sanções penais não privativas de liberdade, como a prestação de serviços à comunidade, prevista pelo ordenamento jurídico brasileiro. A verificação dessa legitimidade, que nos parâmetros estabelecidos pela teoria dialética unificadora, de Claus Roxin, deve ocorrer nos estágios de atuação estatal concernentes à cominação legal, aplicação da pena e execução penal, assume particular relevância neste último plano, da execução penal, por ser apontado como o ponto do direito penal que mais necessita de reformas. Neste estudo questiona-se se o modelo de execução da pena de prestação de serviços à comunidade adotado pela metodologia do Programa Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CEAPA) do Estado de Minas Gerais, encontra-se em consonância com a teoria dialética unificadora no que tange aos fins da pena que legitimam o exercício do poder punitivo estatal. Verificou-se uma conformidade teórica entre as bases principiológicas da teoria dialética unificadora e os procedimentos metodológicos do Programa CEAPA de Minas Gerais, em razão da semelhança das diversas fases de acompanhamento da execução da pena previstas nesses e os critérios de justificação e limitação do poder punitivo estatal estabelecidos naquelas através dos fins da pena.

Palavras-chave: Prestação de serviços à comunidade. Execução penal. Teoria dialética unificadora.

RESUMEN

Las intervenciones del Estado emprendidas a través del Derecho Penal, por medio del ejercicio del *ius puniendi*, para que sean consideradas legítimas, necesitan de una base teórica que permita su adecuada justificación y limitación. Esta necesidad se pone de manifiesto no sólo en lo que se refiere a la prisión. En la etapa actual del desarrollo del Derecho Penal también debe manifestarse en lo que toca a las sanciones penales no privativas de libertad, tal como la 'prestación de servicios a la comunidad', prevista por la legislación brasileña. La verificación de esta legitimidad, que en los parámetros establecidos por la teoría dialéctica unificadora Claus Roxin debe ocurrir en las etapas de la acción del Estado sobre la imposición legal, aplicación y ejecución de sanciones penales, asume particular importancia en el último plan, de la ejecución penal, siendo designado como el punto de la ley penal que más necesita una reforma. El presente estudio busca cuestionar si el modelo de ejecución de la pena de 'prestación de servicios a la comunidad', adoptado por la metodología del Programa Central de Apoyo y Acompañamiento a Penas y Medidas Alternativas (CEAPA) del Estado de Minas Gerais, está acorde con la teoría dialéctica unificadora respecto a los fines de la pena, que legitiman el ejercicio del poder punitivo del Estado. Fue verificado arreglo teórico entre los fundamentos principiológicos de la teoría dialéctica unificadora y los procedimientos metodológicos del Programa CEAPA de Minas Gerais debido a la similitud de las diferentes etapas de acompañamiento de la ejecución de la pena, con arreglo a esos criterios y su justificación, bien como la limitación del poder punitivo del Estado establecida a través de los fines de la pena.

Palabras clave: Prestación de servicios a la comunidad. Ejecución penal. Teoría dialéctica unificadora.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	06
2	OS FINS DA PENA NA TEORIA DIALÉTICA UNIFICADORA DE CLAU ROXIN	08
3	O CONTEXTO DO SURGIMENTO DE SANÇÕES NÃO PRIVATIVAS DE LIBERDADE E DA POLÍTICA NACIONAL PARA SUA EXECUÇÃO	17
4	O PROGRAMA CEAPA DO ESTADO DE MINAS GERAIS E O ACOMPANHAMENTO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE	26
5	A CONSONÂNCIA DO PROGRAMA CEAPA EM MINAS GERAIS COM A TEORIA DIALÉTICA UNIFICADORA	38
6	CONCLUSÃO	45
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46

1 INTRODUÇÃO

A recente história do direito penal, notadamente a partir do final do século XIX, tem sido marcada pelas críticas à pena de prisão como instrumento apto a possibilitar uma mudança positiva no comportamento dos indivíduos a ela submetidos em razão do cometimento de alguma infração penal, seja por conta da natureza da pena de prisão em si, como também devido às condições dos sistemas penitenciários em todo o mundo, que conduziram a permanentes violações aos direitos humanos. Em virtude disso, foram desenvolvidos crescentes esforços por parte de teóricos e organismos internacionais para a realização de reformas visando à melhoria das condições dos presos no ambiente carcerário, bem como buscando desenvolver mecanismos e soluções diversas da pena de prisão, através de medidas não privativas de liberdade.

Seguindo essa tendência mundial, a legislação brasileira introduziu novas modalidades de sanção penal denominadas de penas restritivas de direitos, e passaram a ser empreendidos esforços no país para garantir a viabilidade de sua aplicação. No contexto de estabelecimento de uma política pública nacional no sentido de mobilizar a sociedade e os equipamentos públicos para a aplicação das penas e medidas alternativas, e de implantar a estrutura adequada para sua execução, foi criado no Estado de Minas Gerais o Programa Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CEAPA).

Tendo em vista essa realidade fática de aplicação das penas restritivas de direitos e de implementação da estrutura que possibilite o cumprimento de tais sanções penais, ressalta-se a necessidade de se confirmar as bases teóricas de sua justificação, pois embora sejam menos aflitivas que a pena de prisão, permanecem com conteúdo penal, carecendo de legitimação.

Para o embasamento deste estudo será adotada a teoria dialética unificadora, desenvolvida por Claus Roxin, como uma teoria da pena, tendo em vista a necessidade de se legitimar e, ao mesmo tempo, limitar o poder de punir do Estado. Trata-se de teoria que somente admite a legitimidade do Estado para aplicar uma pena de forma subsidiária, quando a sanção for necessária para a prevenção geral e especial, na medida da culpabilidade do agente. Esta legitimidade deve ser observada nas diversas fases de aplicação da pena, de sorte que só assim estará corretamente justificado e limitado o direito de punir do Estado.

Assim, neste trabalho questiona-se se o modelo de execução da pena de prestação de serviços à comunidade adotado pela metodologia do Programa Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CEAPA) do Estado de Minas Gerais,

encontra-se em consonância com a teoria dialética unificadora no que tange aos fins da pena que legitimam o exercício do poder punitivo estatal.

Portanto, ao utilizar-se da teoria dialética unificadora para embasamento teórico do estudo, será possível proceder a uma análise dos fins da pena e da legitimidade do exercício do *jus puniendi* estatal, buscando a demonstração de que existe uma coincidência entre a base metodológica do Programa CEAPA e essa teoria. A perspectiva adotada, portanto, será estritamente teórica, no sentido da conformidade entre a metodologia aplicada e a teoria dialética unificadora, sem se proceder a uma análise referente ao alcance real das finalidades da pena nos casos concretos, posto que tal análise demandaria a realização de estudos empíricos.

Inicialmente se buscará compreender, em matéria de fins da pena, a teoria dialética unificadora de Claus Roxin. A seguir se procederá a uma breve análise acerca da crise da pena de prisão, do contexto de surgimento das medidas não privativas de liberdade e de introdução das penas restritivas de direito no Brasil, especialmente da modalidade de prestação de serviços à comunidade, bem como do processo de instalação de estruturas para possibilitar sua execução. Nessa seara, se passará a descrever a metodologia de acompanhamento da execução da pena de prestação de serviços à comunidade do Programa Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CEAPA) do Estado de Minas Gerais, para ao final se analisar de que forma esta se encontra em consonância com a teoria dialética unificadora.

2 OS FINS DA PENA NA TEORIA DIALÉTICA UNIFICADORA DE CLAUS ROXIN

Claus Roxin, na obra *Problemas Fundamentais de Direito Penal*¹, apresenta problema acerca do sentido da pena estatal, que diz respeito à legitimação e limites do poder estatal, expresso através da pergunta “com base em que pressupostos se justifica que o grupo de homens associados no Estado prive de liberdade algum dos seus membros ou intervenha de outro modo, conformando a sua vida?” (ROXIN, 1993, p. 15).

Tal questionamento é apresentado como de extrema relevância, não apenas em seu aspecto teórico, mas em virtude de sua enorme relevância prática, devendo o tema ser abordado tendo em conta a situação histórico-espiritual, constitucional e social (ROXIN, 1993, p. 15). Deve-se buscar não apenas a mera repetição das teorias da pena, mas segundo o autor se faz necessária uma análise crítica das mesmas, pois “na realidade, se trata de difícil trabalho sobre a problemática da sociedade e do Estado de direito adaptada às particularidades de hoje” (ROXIN, 1993, p. 16).

Roxin (1993, p. 16-25) passa então a abordar o que considera as posições fundamentais encontradas na literatura que procuram responder ao questionamento proposto, resumindo as soluções apresentadas pelas teorias da retribuição, da prevenção especial e da prevenção geral, tecendo as críticas possíveis a cada uma delas.

Não se buscará examinar tais teorias isoladamente, ressaltando seus acertos e debilidades, embora se trate de estudo de alta relevância, sobre o qual a doutrina já se debruçou ao longo do tempo, com diversidade de concepções e amplitude de argumentos. Tendo em vista a complexidade do assunto, a tentativa de uma abordagem curta e rápida do tema certamente seria superficial e estaria fadada ao fracasso, que por isso enseja a opção metodológica de não ser aqui tratada.

Cumprido, portanto, a análise da teoria dialética unificadora, desenvolvida por Roxin após refutar as teorias anteriormente formuladas como aptas a responder ao questionamento suscitado acerca do sentido e limites da pena, rejeitando ainda uma mera adição das teorias por meio de um ecletismo, que multiplicaria as debilidades teóricas e aumentaria o âmbito de aplicação das penas, convertendo-as num meio de reação apto para qualquer realização (ROXIN, 1993, p. 25-26).

Iniciando a exposição de sua teoria, Roxin (1993, p. 26) defende a necessidade de se analisar a justificação das penas nos três âmbitos da atuação estatal envolvidos na realização

¹ No capítulo denominado “Sentido e limites da pena estatal”, o autor reproduz artigo publicado pela primeira vez em 1966, no qual desenvolve sua teoria dialética unificadora.

do direito penal, quais sejam, a cominação legal, a aplicação da pena e a execução penal. Ressalta a necessidade de legitimação em cada um desses estágios de realização do direito penal intervindo na esfera individual, posto que “tanto a sentença como o melhor e mais progressivo sistema penitenciário carecem de sentido se, devido à legislação penal existente, lhes são submetidos homens sobre os quais pesa injustamente a mácula de delinquentes” (ROXIN, 1993, p. 27).

Claus Roxin (1993, p. 27) passa a tratar da justificação da pena no âmbito das cominações legais, arguindo quais condutas podem ser sancionadas mediante a imposição de uma pena. Seu ponto de partida é concernente à função atribuída ao Estado moderno, que enquanto Estado de Direito, deve restringir-se à criação de condições de existência para a satisfação das necessidades vitais daquele grupo social. Tal concepção do Estado gera reflexos no âmbito do direito penal. Este só pode existir como derivação do Estado de Direito, tendo como função primordial, que estabelece os limites da intervenção estatal na esfera penal, o fim de “garantir a todos os cidadãos uma vida em comum livre de perigos” (ROXIN, 1993, p. 27), sendo, portanto, dever do Estado a garantia da segurança de seus membros.

Afirma o autor que em uma determinada sociedade existem bens jurídicos que são considerados como pressupostos imprescindíveis para possibilitar uma existência em comum, de sorte que o direito penal tem a função de assegurar tais bens jurídicos e, em determinadas condições, deve punir a sua violação (ROXIN, 1993, p. 27-28). Para além dessa função, contudo, Roxin defende ainda que pode ser necessário ao Estado assegurar também através dos meios do direito penal “o cumprimento das prestações de carácter público de que depende o indivíduo no quadro da assistência social por parte do Estado” (ROXIN, 1993, p. 28).

Ao defender essa dupla função do direito penal, de proteção de bens jurídicos essenciais à existência da sociedade e de garantia das prestações públicas essenciais à existência dos indivíduos, o autor extrai duas consequências relativas ao poder punitivo do Estado.

A primeira delas refere-se à subsidiariedade do direito penal. Apenas podem ser punidas condutas por meio do direito penal se a sanção penal for indispensável para uma vida em comum ordenada, não bastando para tanto sanções previstas pela violação de normas de outros ramos do direito (ROXIN, 1993, p. 28). Se para a proteção dos bens jurídicos for suficiente a aplicação de uma sanção civil, administrativa, tributária, ou de qualquer outro ramo do direito, não deve ser cominada uma sanção penal, porque esta consiste na restrição mais forte na esfera do indivíduo, atingindo sua liberdade pessoal, com reflexos no exercício de outros de seus direitos. Em consequência, o direito penal deve ser considerado a *ultima*

ratio, sendo o último recurso do Estado para a proteção de determinado bem jurídico, dado ser a reação mais forte da comunidade frente a uma violação.

Prossegue aduzindo que a legitimidade da intervenção estatal na esfera individual por meio do direito penal é limitada pela necessidade social de preservação da ordem jurídica, quando esta somente puder ser alcançada por meio da imposição da sanção penal. Caso contrário, a paz social vê-se ameaçada pela imposição exacerbada de penas, com um número elevado de cidadãos com antecedentes criminais, provocando no corpo social o efeito oposto ao pretendido (ROXIN, 1993, p. 28).

Segundo Roxin, a concepção da subsidiariedade permite que haja uma dupla proteção do bem jurídico, “*através do direito penal e ante o direito penal*” (ROXIN, 1993, p. 28, grifo do autor). Com efeito, os bens jurídicos estariam protegidos por meio do direito penal, com a cominação de penas quando verificada a sua violação, mas também estariam protegidos frente ao direito penal, contra intervenções desnecessárias, que desestabilizam a paz social. Por esse motivo, o autor considera que a ideia de subsidiariedade deve ser deduzida diretamente do sentido da pena.

Sustenta, ainda, que a subsidiariedade do direito penal compreende todo o programa de política criminal do Estado e, a partir desse raciocínio, exemplifica algumas consequências (ROXIN, 1993, p. 28-29). Destarte, assevera que simples perturbações de ordem pública, como a infração a regulamentos de ordenação, não devem ser punidas como desordens graves, sendo suficientes sanções administrativas, como multas. Por outro lado, critica o método legislativo que confere a todas as leis um âmbito de proteção jurídico-penal, sem o criterioso exame da necessidade de fazê-lo, frente à possibilidade de aplicação de sanções não penais. Finalmente, prioriza a assistência social, como meio menos gravoso e possivelmente mais eficaz para se alcançar a integração de uma minoria de pessoas consideradas não adaptadas ao modo de vida da maioria da população, e que vivem à margem desses padrões sociais, tais como mendigos e prostitutas, tendo em vista a duvidosa legitimidade do Estado para a imposição do comportamento hegemônico, principalmente utilizando-se da via penal.

Nessa seara, destaca a necessidade de uma ampla investigação da realidade social, com um exame de toda a ordem jurídica, procedendo-se a uma reforma do direito penal e uma reflexão sobre as sanções não penais que podem se revelar adequadas. Conclui ser esta uma urgente exigência do Estado de Direito, pois “nada favorece tanto a criminalidade como a penalização de qualquer bagatela” (ROXIN, 1993, p. 29).

A segunda consequência que o autor extrai das funções do direito penal e que se relaciona com o poder punitivo refere-se à incompetência do legislador para criminalizar

condutas não lesivas a bens jurídicos por conta de sua imoralidade (ROXIN, 1993, p. 29-30). Assim, a pena não alcança o fim de proteção de um bem jurídico se a conduta criminalizada não afeta o âmbito da liberdade de outrem. O Estado, portanto, não possui legitimidade para tutelar o grau de moralidade das condutas de seus cidadãos, e escapa da finalidade do direito penal sancionar condutas meramente imorais.

Após tecer tais considerações, conclui Roxin (1993, p. 31) que o fim da pena, no âmbito da cominação, consiste na prevenção geral, limitada pela subsidiariedade na proteção das prestações e bens jurídicos. Quer dizer, as cominações penais se justificam apenas se para o alcance da função de prevenção geral da pena for considerada a dupla função do direito penal, de proteção subsidiária de bens jurídicos essenciais à existência da sociedade e de garantia subsidiária das prestações públicas essenciais à existência dos indivíduos, quando não bastem meios menos gravosos para o alcance dessa proteção.

Respeitados tais limites, Roxin (1993, p. 31-32) sustenta que é afastado o risco de que, para atenção do fim de prevenção geral, sejam estabelecidas penas excessivamente graves, ou criminalizados quaisquer tipos de condutas, sem se limitar o poder punitivo estatal. É afastado ainda o risco de instrumentalização do indivíduo para o alcance de fins estatais, através de mecanismos de política criminal, sem considerar a dignidade e o valor imanente do ser humano. Com as cominações penais, o Estado cumpre, para além da visão restritiva de ameaça e intimidação, a função de informação a todos os cidadãos a respeito do âmbito do proibido, em atendimento ao princípio *nulla poena sine lege*. Assenta, desse modo, que “as cominações penais se justificam, apenas e sempre, pela necessidade de protecção preventivo-geral e subsidiária de bens jurídicos e prestações” (ROXIN, 1993, p. 32)

Passando à análise da fase de aplicação e graduação da pena, Roxin (1993, p. 32-33) defende estar presente uma finalidade de prevenção geral. Esta se revela na atividade judicial, no momento da aplicação da pena, devido ao fato de que seriam ineficazes os fins das cominações penais caso os dispositivos não fossem aplicados quando da ocorrência das situações concretas. Tal situação faria com que a proteção dos bens jurídicos fosse circunstancial, constituindo exercício da arbitrariedade do Estado, quando na realidade a proteção dos bens revela-se como uma necessidade de se garantir a inviolabilidade do ordenamento jurídico. Segundo o autor, contudo, essa necessidade é uma razão de prevenção geral, mas que não pode ser compreendida apenas em seu aspecto intimidatório, e sim com o significado de “salv guarda da ordem jurídica na consciência da comunidade” (ROXIN, 1993, p. 33).

Embora reconheça na aplicação da pena também uma finalidade de prevenção especial, para evitar uma possível reincidência, Roxin (1993, p. 33-34) considera que na sentença o próprio fim de prevenção especial está sujeito a uma razão de prevenção geral. Isso porque a condenação gera uma grave restrição na liberdade do indivíduo, a qual não se faz em consideração ao seu próprio interesse, mas serve ao atendimento de um interesse da comunidade, de salvaguardar a ordem jurídica.

Frente a tal constatação, é imperativo o questionamento se a restrição da liberdade do particular constitui um meio conforme ao direito para a consecução do fim de interesse da coletividade na manutenção da ordem jurídica, de sorte a justificar a aplicação da pena.

A solução apresentada pelo autor consiste em que “a aplicação da pena estará justificada se se conseguir harmonizar a sua necessidade para a comunidade jurídica com a autonomia da personalidade do delinquente, que o direito tem de garantir” (ROXIN, 1993, p. 34). Se no Estado de Direito o indivíduo não pode ser visto como objeto, devendo ser considerado como titular do poder estatal e dotado de dignidade intrínseca à sua condição de ser humano, assevera Roxin (1993, p. 34) que o particular não pode ser convertido em meio de intimidação.

Nesse ínterim, se por um lado o Estado deve assegurar bens jurídicos e prestações públicas aos cidadãos, a intervenção penal justifica-se pelo fato de que, por outro, aos cidadãos são impostos deveres no interesse da comunidade, para que seja possível ao Estado cumprir essa tarefa comum. Assim, o particular deve sujeitar-se à pena porque do mesmo modo que lhe são conferidos direitos, o ordenamento lhe atribui deveres, tendo em conta a liberdade da vontade, numa concepção ampla da dignidade humana, e não em detrimento desta (ROXIN, 1993, p. 34-35).

Tais considerações acerca da prevenção geral geram reflexos no processo penal e na aplicação da pena. Assim, Roxin (1993, p. 35) afirma que no curso do processo o indivíduo não pode ser submetido a nenhum procedimento que o prive da livre determinação de suas manifestações, com o intuito de se obter confissões, como é o caso de torturas e hipnoses. A frequência da utilização desses métodos na história faz com que seja necessário estabelecer na teoria da pena esse limite à prevenção geral.

Uma segunda consequência da finalidade de prevenção geral na fase de aplicação da pena, apontada por Roxin (1993, p. 35-36), é que a pena não pode ultrapassar a medida da culpa. Deve ser rejeitada uma concepção retributivista da pena, que considere a compensação da culpa como fundamento do poder de punir estatal. Contudo, a culpa deve, segundo o autor, servir para limitar o poder penal do Estado, pois os conceitos de dignidade humana e

autonomia da pessoa pressupõem o ser humano como capaz de culpa e de responsabilidade. Embora não seja possível provar a medida da culpa através dos métodos das ciências naturais, as ciências humanas reconhecem o homem como ser dotado de consciência da liberdade e responsabilidade. Os seres humanos ordenam sua vida em comum estabelecendo projetos conforme um sentido, cuja legitimidade encontra-se na decisão da sociedade de constituir uma ordem livre e conforme ao Estado de Direito. Nesses parâmetros, conclui:

Assim enquadrado, o conceito de culpa – que enquanto realidade experimental não se pode discutir – tem a função de assegurar ao particular que o Estado não estenda o seu poder penal, no interesse da prevenção geral ou especial, para além do correspondente à responsabilidade de um homem concebido como livre e susceptível de culpa (ROXIN, 1993, p. 36).

Dessa forma, a culpa deve ser utilizada na aplicação da pena como critério de proteção do cidadão frente a autoridade estatal, no sentido de evitar o abuso do poder que viole a personalidade do indivíduo (ROXIN, 1993, p. 35-36). A culpa deve, para o autor, ser um meio de manter os interesses da coletividade dentro de limites aceitáveis, em contraposição à liberdade individual. Isso porque a dignidade humana constitui um direito de proteção do indivíduo frente ao Estado. Diante disso, a pena existe em razão do indivíduo, mas a obrigação deste de suportar a pena deriva da sua condição de membro de uma comunidade, que deve responder pelos seus atos na medida de sua culpa, para salvaguardar a ordem jurídica da sociedade da qual é partícipe. Afirma Roxin (1993, p. 37) que “deste modo, não é utilizado como meio para os fins dos outros mas, ao co-assumir a responsabilidade pelo destino, confirma-se a sua posição de cidadão com igualdade de direitos e obrigações”.

Destarte, o fim da prevenção geral na aplicação da pena apenas pode ser alcançado quando limitado pela culpa individual, sendo proibidas quaisquer penas quando inadequadas à culpa. Em decorrência disso, Roxin extrai duas consequências.

A primeira delas é que não é possível admitir, sob o escopo de um fim preventivo-geral, que seja aplicada uma pena superior à medida da culpa (ROXIN, 1993, p. 37-39). O particular só pode responder perante a ordem jurídica por aquilo que é conceitualmente culpado, não com a finalidade de expiação de possíveis comportamentos criminosos de terceiros. A punição, então, não pode assentar na necessidade de dissuasão de outros da prática de delitos devido à dureza da pena aplicada a um sujeito, pois tal situação implica num atentado à dignidade humana e “a justificação da pena não depende da conveniência, mas da justiça” (ROXIN, 1993, p. 39). Nesse sentido, a culpa irá atuar como critério limitador do exercício do poder punitivo no Estado de Direito.

Por outro lado, a segunda consequência apontada pelo autor consiste em que é possível a aplicação de uma pena que seja inferior à culpa. Tal será permitido e necessário quando, no caso concreto, seja possível restaurar a paz social através da aplicação de sanções menos graves. Em atendimento ao princípio da subsidiariedade, Roxin reconhece a necessidade de reformas na aplicação das penas, citando como exemplos os institutos da suspensão da execução da pena e da substituição das penas privativas de liberdade de curta duração por multas, admoestações e prestações de trabalho (ROXIN, 1993, p. 39-40).

Enfim, em relação à atuação estatal no estágio de imposição de penas, sintetiza que:

a aplicação da pena serve para a proteção subsidiária e preventiva, tanto geral como individual, de bens jurídicos e de prestações estatais, através de um processo que salvguarde a autonomia da personalidade e que, ao impor a pena, esteja limitado pela medida da culpa (ROXIN, 1993, p. 40).

A respeito da fase de execução da pena, Roxin defende que sua finalidade deve ser ressocializadora. Se a função do Estado de Direito e do direito penal remetem à garantia dos bens jurídicos e das prestações públicas para possibilitar uma vida em comum livre de perigos, a execução penal deve buscar atingir esses objetivos tanto quanto possível através da reintegração do condenado à comunidade. Essa dimensão ressocializadora deve ser conduzida tendo em vista tanto os interesses do particular como os da coletividade, em atenção aos direitos e deveres recíprocos entre o indivíduo e a comunidade. Assim, a dimensão ressocializadora da execução da pena deve ser, segundo o autor, pautada pelos limites que também já nortearam as fases de cominação e aplicação da pena (ROXIN, 1993, p. 40-41).

Nesse sentido, considera que não é possível aplicar uma pena, sob um pressuposto de ressocialização, a pessoas que não cometeram violações contra bens jurídicos, pelo fato de tais pessoas não estarem adaptadas aos modos de vida da maioria da população (ROXIN, 1993, p. 41). O direito penal não pode ser utilizado com uma finalidade de punição de grupos minoritários porque seus comportamentos são incômodos à maioria, sem lesionar bem jurídico algum. Esta seria uma intervenção indevida do Estado no âmbito do particular, pois implicaria numa supressão da autonomia da vontade, impedindo que os sujeitos possam auto-determinar seus comportamentos, ainda que de forma diferente do padrão de vida hegemônico.

Na execução da pena também deve ser respeitada a autonomia da personalidade, não podendo ser empregados tratamentos e métodos que privem o indivíduo de sua livre determinação da vontade como, por exemplo, castração de delinquentes sexuais e operações cerebrais (ROXIN, 1993, p. 41).

Roxin (1993, p. 41) considera ainda que a finalidade ressocializadora da execução deve ser sopesada pela prevenção geral, como garantia conferida ao particular. A grave restrição à liberdade individual só pode ser levada a cabo se persistirem os fins de prevenção geral. Dessa forma, pode vir a ser possível a suspensão da execução da pena, também em crimes graves, se revelada a maior eficácia no atendimento dos fins da pena.

Nessa ponderação entre a finalidade de prevenção geral e a finalidade ressocializadora da execução da pena, é necessário ter em consideração que a pena deve adquirir um sentido construtivo, na busca do estabelecimento da paz social e respeitando-se a autonomia da personalidade do condenado. Por tais motivos, assevera Roxin (1993, p. 41-42) que deve ser dada ao sujeito a oportunidade de desenvolvimento da sua personalidade, exercitando suas forças de um modo de vida produtivo e considerando suas aptidões, para não causar em embrutecimento do sujeito devido à privação da liberdade. Ressalta ainda a necessidade de se realçar a reparação de danos tanto nos crimes graves quanto naqueles punidos com curtas penas privativas de liberdade.

Ademais, defende a necessidade de se “formar espiritual e intelectualmente, despertar a consciência da responsabilidade e activar e desenvolver todas as forças do delinquente, e muito em particular as suas especiais aptidões pessoais” (ROXIN, 1993, p. 42). Em discordância da visão habitual da sociedade, que enxerga o criminoso como um ser feroz e perigoso, entende que na realidade há uma tentativa de compensar através do crime um complexo de inferioridade, e que muitas vezes o indivíduo apresenta distúrbios psicológicos. Sustenta que para dotar a pena de um sentido construtivo é necessária a cooperação de diversos profissionais, tais como juristas, médicos, psicólogos e pedagogos (ROXIN, 1993, p. 42).

Roxin (1993, p. 42) compreende a execução da pena como a área que necessita de reformas mais urgentes na práxis do direito penal, pois não tem sido atendidas pelo sistema penitenciário nem mesmo as mínimas exigências para a efetivação de um programa de ressocialização. Em contrapartida, destaca que a criminalidade está incluída no mais obscuro da vida social, de sorte que atesta não ser possível eliminá-la totalmente.

Entretanto, assegura que do mesmo modo que o particular, enquanto ser inserido na comunidade, é co-responsável pelo bem estar e paz social, a sociedade não pode se eximir da obrigação que tem perante o indivíduo, mesmo quando este tenha incorrido numa violação de norma de conteúdo penal. Assim, considera que apenas se respeitada a individualidade do sujeito e a concepção de sua personalidade responsável, buscando-se a reintegração do

condenado na comunidade é que a execução da pena poderá ser eficaz, com a justificação da pena em todos os âmbitos da atuação penal do Estado (ROXIN, 1993, p. 42-43).

Desse modo, Claus Roxin encerra a explanação sobre a finalidade da pena nas atividades de cominação, aplicação e execução, denominando sua teoria de dialética unificadora e resumindo-a da seguinte forma:

Se quiséssemos consagrar numa só frase o sentido e limites do direito penal, poderíamos caracterizar a sua missão como protecção subsidiária de bens jurídicos e prestações de serviços estatais, mediante prevenção geral e especial, que salvaguarda a personalidade no quadro traçado pela medida da culpa individual (ROXIN, 1993, p. 43).

3 O CONTEXTO DO SURGIMENTO DE SANÇÕES NÃO PRIVATIVAS DE LIBERDADE E DA POLÍTICA NACIONAL PARA SUA EXECUÇÃO

Em sua obra, Claus Roxin compreende que o sistema penitenciário não tem atendido nem mesmo as mínimas exigências para a efetivação de um programa de ressocialização, de sorte que “todos os peritos estão de acordo que a execução da pena constitui o ponto mais débil da nossa praxis do direito penal e que necessita de uma reforma muito mais urgente que o direito material” (ROXIN, 1993, p. 42).

Por sua vez, Cezar Roberto Bitencourt (2001, p. 153), salienta que “questiona-se a validade da pena de prisão no campo da teoria, dos princípios, dos fins ideais ou abstratos da privação da liberdade e se tem deixado de lado, em plano muito inferior, o aspecto principal da pena privativa de liberdade, que é o da sua execução”.

O autor descreve que quando a prisão tornou-se a principal resposta penalógica, inserida num contexto de tentativa de racionalização das práticas punitivas, predominou uma visão otimista sobre a prisão. Porém, esse otimismo desapareceu e passou a predominar uma atitude pessimista acerca dos resultados que se pode atingir com a imposição das penas privativas de liberdade, particularmente em vista do objetivo ressocializador (BITENCOURT, 2001, p. 154).

Em razão disso, o doutrinador afirma que a pena de prisão está em crise, sintetizando dois argumentos principais apresentados pelos teóricos para a crítica da pena privativa de liberdade. Primeiramente, a prisão pode ser considerada um meio antinatural, no qual a pretexto de ressocialização dos indivíduos anti-sociais estes são separados da comunidade livre e associados a outros anti-sociais, revelando um paradoxo que se origina na própria natureza dessa pena. De outra parte, argumenta-se que a crise não se deve à essência da pena de prisão, mas tem suas razões nas deficientes condições materiais e humanas do sistema penitenciário nos diversos países, o que torna inalcançável a ressocialização (BITENCOURT, 2001, p. 154-155).

Nesse sentido, assenta Luigi Ferrajoli (*apud* NEVES, 2013, p. 72):

A prisão é, portanto, uma instituição ao mesmo tempo antiliberal, desigual, atípica, extralegal e extrajudicial, ao menos em parte, lesiva para a dignidade das pessoas, penosa e inutilmente aflitiva. Por isso, resulta tão justificada a superação ou, ao menos, uma drástica redução da duração, tanto mínima quanto máxima, da pena privativa de liberdade, instituição cada vez mais carente de sentido, que produz um custo de sofrimentos não compensados por apreciáveis vantagens para quem quer que seja.

Frente às constatações acerca das debilidades da pena de prisão e dos sistemas penitenciários, tornou-se uma urgência a necessidade de reformas para a melhoria das condições dos presos no ambiente carcerário e a necessidade de busca por propostas de recursos mais adequados para a resposta à violação das normas penais. Neves (2013, p. 75) destaca que a Comissão Internacional Penal e Penitenciária, em 1933, foi a primeira a buscar o estabelecimento de normas para tratamento dos reclusos, e que em 1937, no Segundo Congresso Internacional de Direito Comparado, realizado em Haia, reclamou-se a substituição da pena de prisão por outras medidas (NEVES, 2013, p. 81).

Entretantes, a Organização das Nações Unidas (ONU) apresentou relevante papel no plano internacional, no sentido da preocupação com as condições de violações dos direitos de indivíduos presos, passando a recomendar a redução do uso da pena de prisão e a adoção de outras formas de punição diversas da pena privativa de liberdade.

A princípio, a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, considerando que o reconhecimento da dignidade é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz, e que é essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo Estado de Direito. Assim, em seu art. 5º declara que “ninguém será submetido a tortura, nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes” (UNITED, 2013), demonstrando a necessidade de os Estados repensarem as condições do exercício do poder de punir, seja nas fases de cominação, aplicação ou execução das penas.

Em 1955, foi realizado em Genebra o Primeiro Congresso das Nações Unidas para Prevenção ao Crime e Tratamento dos Infratores, que resultou na elaboração de relatório consistente nas Regras Mínimas Padrão para o Tratamento dos Prisioneiros, aprovadas por resolução do Conselho Econômico e Social da ONU, com o objetivo de estabelecer princípios e regras para boa organização penitenciária e práticas relativas ao tratamento de prisioneiros e gestão de instituições. A resolução, por outro lado, ressaltou não possuir o intuito de impedir o desenvolvimento do pensamento sobre a execução das penas e o sistema penitenciário, abrindo-se a possibilidades de novos experimentos e práticas harmônicos com seus princípios norteadores (BRASIL, 2009, p. 13)

No Sétimo Congresso das Nações Unidas para Prevenção ao Crime e Tratamento dos Infratores, ocorrido em Milão, em 1985, foi expedida a Resolução 16, na qual foram enfatizadas as necessidades de redução do número de reclusos, de soluções alternativas à prisão e de reinserção social dos infratores (ILANUD, 2006, p. 6).

Nesse compasso, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou, em 1990, a Resolução 45/110, contendo as Regras Mínimas Padrão das Nações Unidas para a Elaboração

de Medidas Não Privativas de Liberdade, as chamadas Regras de Tóquio (BRASIL, 2009, p. 114). Através da resolução, a Assembleia Geral ressaltou a necessidade de elaborar abordagens e estratégias para o melhor tratamento dos delinquentes em meio aberto, e de elaborar regras mínimas quanto aos meios mais eficazes de prevenir a criminalidade. Considerou ainda que as penas substitutivas da prisão podem constituir um meio eficaz de tratamento dos infratores da lei penal, tanto no interesse do delinquente quanto no da sociedade, tendo em vista que o objetivo precípua da justiça penal é a reinserção social, mediante os valores da segurança pública, da prevenção do crime e do estabelecimento de sanções justas.

Visando promover o uso de medidas não privativas de liberdade, estabelecer garantias mínimas para os indivíduos submetidos a elas e promover o envolvimento e a participação da coletividade, as Regras de Tóquio estabelecem que os Estados devem:

desenvolver em seus sistemas jurídicos medidas não privativas de liberdade para proporcionar outras opções e assim reduzir a utilização do encarceramento e racionalizar as políticas de justiça criminal, levando em consideração a observância aos direitos humanos, as exigências da justiça social e as necessidades de reabilitação dos infratores (BRASIL, 2009, p. 114).

A resolução recomenda que as medidas não privativas de liberdade devem ser adotadas em todos os estágios da administração da justiça criminal, desde a fase da acusação, passando pelo processo criminal até se chegar à execução penal, designando genericamente como infratores os indivíduos submetidos a qualquer dessas fases (BRASIL, 2009, p. 114-115).

Destarte, determina que os Estados devem adotar uma ampla variedade de medidas não privativas de liberdade, para permitir que em qualquer desses estágios haja uma fixação coerente da pena, considerando fatores como a natureza e a gravidade da infração, a personalidade e os antecedentes do infrator, e a proteção da sociedade, para evitar o recurso desnecessário ao encarceramento e possibilitar que a dignidade do infrator seja sempre protegida (BRASIL, 2009, p. 115).

As Regras de Tóquio recomendam que as legislações prevejam os critérios mediante os quais o Ministério Público ou outro organismo encarregado da justiça criminal possa retirar os procedimentos contra o infrator caso não seja necessária a instauração de processo judicial para atingir os fins de proteção da sociedade e prevenção do crime, bem como prevejam a imposição de medidas não privativas de liberdade pelo promotor para infrações menores (BRASIL, 2009, p. 115-116).

No que concerne à fase processual, as Regras elencam algumas medidas que podem ser previstas nos ordenamentos jurídicos para a fixação das sanções nas decisões judiciais, como sanções verbais; acompanhamento em liberdade antes da decisão do tribunal; penas privativas de direitos; sanções econômicas e pecuniárias, como multas; ordem de confisco ou apreensão; ordem de restituição à vítima ou indenização; condenação suspensa ou suspensão da pena; regime de experiência e vigilância judiciária; prestação de serviços à comunidade; envio a um estabelecimento aberto; prisão domiciliar; ou outras medidas não institucionais (BRASIL, 2009, p. 117-118).

Nesse contexto de críticas da pena privativa de liberdade, tanto nas obras dos teóricos quanto nos diplomas de normas internacionais, os Estados passaram a adotar medidas diversas da estrutura clássica da prisão. Bitencourt (2001, p. 296-297) cita como experiências pioneiras, na Inglaterra, a prisão de fim de semana, em 1948, e posteriormente o trabalho comunitário com o *Community Service Order*, em 1972; na Bélgica, o arresto de fim de semana, em 1963; em Mônaco, a “execução fracionada” da pena privativa de liberdade, por meio de detenções semanais, em 1967; na Alemanha, a adoção pelo Código Penal de 1975 da suspensão condicional da pena, admoestação com reserva de pena, dispensa e pena e declaração de impunidade e livramento condicional. Ressalta o autor que a experiência inglesa com o trabalho comunitário incentivou outros países a adotarem modelos semelhantes, como a Austrália, em 1972; Luxemburgo, em 1976; Canadá, em 1977; Dinamarca e Portugal, em 1982; e França, em 1983.

No Brasil, podem ser apontadas algumas iniciativas que foram culminar com alterações legislativas que introduziram medidas não privativas de liberdade no ordenamento jurídico. A Moção de Friburgo, de 1971, reconheceu problemas do sistema penitenciário e advertiu quanto à necessidade de não se restringir o rol de penas às privativas de liberdade. Já a Moção de Goiânia, de 1973, incentivou a introdução de medidas substitutivas da pena de prisão no sistema criminal brasileiro, em atendimento a razões humanísticas e para conduzir à reintegração social do condenado (NEVES, 2013, p. 75).

Assim, em 1977, a lei 6.416 passou a prever alguns institutos (ILANUD, 2006, p. 11), como a prisão-albergue, a prisão aberta, o livramento condicional e a ampliação da suspensão condicional da pena² (*sursis*). Porém, foi com a Reforma da Parte Geral do Código Penal,

² Adverte Bitencourt (2001, p. 236-237) que a origem do instituto da suspensão condicional da pena é controversa na doutrina, sendo atribuída por alguns como primeiras elaborações legislativas do instituto as dos Estados Unidos e Inglaterra, que culminaram com o *probation system*, enquanto outros consideram que o instituto remonta às legislações da Bélgica e da França. No Brasil, foi adotado por meio do decreto 16.588, em 1924, ampliado com a lei 6.416/77 e reformado em 1984 com a Parte Geral do Código Penal.

empreendida pela lei 7.209, em 1984, que a legislação penal brasileira passou a prever formas alternativas de punição para os delitos punidos com curtas penas privativas de liberdade, denominadas penas restritivas de direitos.

Foram inseridas no ordenamento jurídico as penas de prestação de serviços à comunidade, interdição temporária de direitos e limitação de fim de semana, aplicáveis em substituição à pena privativa de liberdade nos delitos cuja pena aplicada fosse inferior a um ano ou se o crime fosse culposos, tendo ainda como requisitos que o réu não fosse reincidente e que a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias indicassem a suficiência da substituição (BRASIL, 2013c).

Relatório do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD) ressalta que:

A transição do modelo autoritário de Estado para a democracia constituiu a conjuntura sob a qual transcorreram a reforma da Parte Geral do Código Penal, a edição da Lei de Execução Penal, ambas de 1984, e a promulgação de uma nova Constituição em 1988. No bojo das novas circunstâncias que se impunham, as transformações legislativas foram determinantes para que todo um ordenamento condizente fosse desenhado, e no que toca às penas alternativas, para que se desenhasse um edifício jurídico sobre o qual o sistema de sua aplicação e execução – a partir de agora sistematicamente jurisdicionalizada – passasse a se estruturar (ILANUD, 2006, p. 12).

Posteriormente, com a edição da lei 9.099, em 1995, foram inseridos outros institutos na legislação penal que foram considerados despenalizadores, consubstanciados na composição civil dos danos, transação penal e suspensão condicional do processo (BRASIL, 2013d).

No ano de 1998, a lei 9.714 vem alterar o Código Penal para modificar a aplicação das penas restritivas de direitos. Ocorre assim uma ampliação da possibilidade de aplicação, permitindo-se a substituição da pena privativa de liberdade por pena restritiva de direitos, além de todos os crimes culposos, nos crimes dolosos, cometidos sem violência ou grave ameaça à pessoa, com pena aplicada inferior a quatro anos, desde que o réu não seja reincidente específico (combinação do inciso I do art. 44 com seu parágrafo 3º). Além disso, houve uma ampliação do rol de penas restritivas de direitos, com a inclusão das modalidades de prestação pecuniária e perda de bens e valores (BRASIL, 2013e)³.

³ Outros diplomas legais também estabeleceram a possibilidade de aplicação de sanções não privativas de liberdade. Segundo Neves (2013, p. 106-107): “Nas legislações especiais, elas se encontram prescritas: nos arts. 8 e 22 da Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998); no Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 78, incisos I, II e III (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990); o Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997), em seus arts. 302, 303, 306, 307 e 308; e na Lei de Tóxicos (Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006), no art. 28, incisos I, II e III”.

Embora tenham sido empreendidos esforços crescentes para a ampliação legislativa da possibilidade de aplicação das penas restritivas de direitos, tendo em vista o contexto mundial de crítica aos sistemas prisionais e de busca da humanização das sanções penais, constatou-se no Brasil durante a década de 1990 a inexistência de uma estrutura que pudesse tornar efetiva a execução das penas restritivas de direitos (GOMES, 2013). Os juízes de execução e dos Juizados Especiais Criminais enfrentavam dificuldades para efetivação das decisões judiciais que impunham alguma espécie de pena restritiva de direitos, com poucos locais para encaminhamento para cumprimento de prestação de serviços à comunidade ou limitação de fim de semana, além de o Judiciário não contar com recursos orçamentários destinados para a tarefa de fiscalização e monitoramento dessas penas, nem com servidores capacitados especialmente para tanto, procedimentos definidos ou espaço físico adequado.

Em razão disso, havia resistência por parte dos juízes na aplicação das penas restritivas de direito, sendo a modalidade mais aplicada a prestação pecuniária, que acabou por ser banalizada e conhecida como pagamento de cesta básica (BRASIL, 2010, p. 11). Ademais, gerou-se na sociedade a visão de que as penas restritivas de direitos conduziam à impunidade, alimentando a ilusão de que a única forma de enfrentamento eficaz da criminalidade se faz através de uma política prisional (GOMES, 2013).

Mesmo diante desse panorama, foram registradas na época algumas experiências em diferentes locais do país buscando dar uma maior efetividade à aplicação das penas restritivas de direitos (BRASIL, 2010, p. 11-12). Em 1985, iniciou-se projeto na Vara de Execuções Criminais de Porto Alegre - RS, para viabilizar o cumprimento de prestação de serviços à comunidade. Na década de 1980, realizaram-se alguns convênios no Estado de São Paulo entre prefeituras e fundações públicas, visando à execução da pena de prestação de serviços à comunidade. Em 1990, no Mato Grosso do Sul, foram implantados juizados especiais para estruturação de rede para aplicação de cestas básicas. Em 1997, foi criada em Curitiba - PR, a Central de Execução de Penas Alternativas, contando com juiz, promotor e servidores designados para acompanhar a execução de penas privativas de liberdade cumpridas no regime aberto e de penas e medidas restritivas de direitos. Modelo semelhante foi adotado em 1998 na Central instalada no Pará. Ainda em 1998, foi criada a Vara Judicial Especializada na Execução de Penas Alternativas, em Fortaleza - CE, a primeira vara dessa natureza no país.

Tais iniciativas, contudo, ocorreram de forma isolada, sem que houvesse uma política pública voltada para a execução das penas restritivas de direitos no Brasil. Foi com a criação a Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas, a CENAPA, em 12 de setembro de 2000, no âmbito do Ministério da Justiça, que começou a ser

implantada uma política pública na área, através do Programa Nacional de Apoio às Penas Alternativas. Para a formulação do Programa, as experiências locais anteriores foram de fundamental importância para a construção do modelo de formação de redes sociais e de fiscalização e monitoramento das penas (BRASIL, 2010, p. 12-13).

Inicialmente, o trabalho da CENAPA consistia na mobilização dos Estados Federados para a criação de estruturas adequadas para aplicação, fiscalização e monitoramento das penas e medidas alternativas⁴, o que era feito através de seminários regionais nos quais se buscava a formalização de protocolos de intenções com parceiros como Poder Judiciário, Poder Executivo, Ministério Público e Defensoria Pública, para a instalação de Centrais estaduais. Os protocolos podiam ser convertidos em convênios da CENAPA com um desses parceiros, de modo que eram destinados recursos federais para implantação e manutenção das Centrais. Esse trabalho passou a gerar uma mobilização nos Estados para a viabilização da execução de penas restritivas de direitos (BRASIL, 2010, p. 13).

No ano de 2002, através da Portaria Ministerial 153/02, foi criada a Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas, a CONAPA, para dar suporte institucional ao Programa Nacional e para fortalecer as iniciativas estaduais. A Comissão foi composta por juízes, promotores, defensores públicos e técnicos com conhecimento na execução das penas restritivas de direitos, de diversas regiões do país, permitindo a troca de experiências e a formação de consensos acerca da metodologia a ser adotada (BRASIL, 2010, p. 13-14). Como resultado do trabalho da CONAPA, no mesmo ano foi publicado o Manual de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas, que passou a nortear o trabalho realizado nas Centrais e Varas Especializadas, possibilitando uma orientação mais uniforme sobre os procedimentos a serem utilizados nessa forma de execução penal (GOMES, 2013).

Em 2003, coincidindo com uma reestruturação do Ministério da Justiça, foi inaugurada uma nova fase da política nacional, e o foco da CENAPA passou a ser o incentivo dos Estados para que as Centrais fossem incorporadas aos seus quadros e se tornassem autosustentáveis. Foi estimulada a criação de varas especializadas, com o intuito de garantir a continuidade dos programas instalados e de dar maior estabilidade aos profissionais

⁴ A distinção entre penas e medidas alternativas não é consenso na doutrina. Em virtude da utilização prática dos termos na política nacional, será adotado em todo este trabalho o critério estabelecido pelo ILANUD (2006, p. 21), considerando que “penas alternativas resultam de uma sentença condenatória transitada em julgado que atribui, em caráter substitutivo ou originário, uma das modalidades de penas restritivas de direitos previstas no Código Penal”, enquanto que medidas alternativas “resultam de procedimentos em princípio ‘despenalizadores’ e, por conseguinte, diversos do processo penal tradicional. São eles a composição, a transação e a suspensão condicional do processo”. O ILANUD (2006, p. 21) destaca ainda que as medidas se expressam nas mesmas modalidades que as penas restritivas de direitos, embora não possuam os mesmos efeitos de uma pena, variando as consequências do descumprimento conforme o instituto que deu origem à aplicação da medida.

envolvidos no acompanhamento da execução das alternativas penais (BRASIL, 2010, p. 14-15).

Em 2004, a CENAPA passou a disponibilizar dados e estatísticas do Programa Nacional no site do Ministério da Justiça. Por outro lado, o Ministério aumentou em seis vezes os investimentos realizados no Programa (GOMES, 2013).

A CONAPA realizou, no ano de 2005, o Primeiro Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas (CONEPA), iniciativa que se repetiu em anos seguintes e que tem contribuído para a consolidação da política pública de execução das alternativas penais no Brasil, bem como para a produção de conhecimento, troca de experiências entre os profissionais envolvidos e divulgação de novos projetos (BRASIL, 2010, p. 16).

Em 2006, foi divulgado Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativas, como resultado de pesquisa feita pelo Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD) em nove capitais brasileiras e contribuindo para que fossem traçados os novos rumos do Programa Nacional (GOMES, 2013).

A partir de 2007 iniciou-se uma nova fase da política nacional de alternativas penais (BRASIL, 2010, p. 15-16). Além do reconhecimento da necessidade de implantação de estrutura de execução adequada às penas restritivas de direitos em todos os municípios brasileiros, novos temas passaram a permear as discussões acerca do tema. Assim, busca-se um aprofundamento acerca da metodologia mais adequada para a aplicação e execução das sanções, uma redução do uso da prisão provisória no caso de indivíduos sujeitos a condenação a sanções não privativas de liberdade, um desenvolvimento de projetos temáticos que buscam uma execução de pena mais adequada conforme a modalidade dos delitos praticados, como relacionados ao meio ambiente, uso de drogas, violência doméstica e trânsito.

Por outro lado, a Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg) – projeto promovido pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) – cujo encontro nacional ocorreu em agosto de 2009, definiu como prioritária para o Estado brasileiro a política de penas alternativas⁵, e estabeleceu como diretriz da política de segurança pública brasileira:

Priorizar na agenda política, administrativa e financeira dos governos para a estruturação de um Sistema Nacional de Penas e Medidas Alternativas, criando

⁵ A 1ª Conseg estabeleceu como princípio norteador da política de segurança pública no país: “Reconhecer a necessidade de reestruturação do sistema penitenciário, tornando-o mais humanizado e respeitador das identidades, com capacidade efetiva de ressocialização dos apenados, garantindo legitimidade e autonomia na sua gestão, privilegiando formas alternativas à privação da liberdade e incrementando as estruturas de fiscalização e monitoramento” (BRASIL, 2010, p. 18).

estruturas e mecanismos nos Estados e o Distrito Federal, no âmbito do Executivo, estruturando e aparelhando os órgãos da Justiça Criminal e priorizando as penas e medidas alternativas, a justiça restaurativa e a mediação de conflitos (BRASIL, 2010, p. 18).⁶

Em 2010, a Organização das Nações Unidas reconheceu o sistema brasileiro de penas e medidas alternativas como uma das melhores práticas para a redução da superlotação carcerária no mundo, e em virtude disso tal modelo foi apresentado no 12º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal e o DEPEN foi convidado a replicá-lo em países da África, América Latina e leste da Ásia (BRASIL, 2010, p. 17-18; BRASIL, 2013h)

Em 2011, foi criada a Estratégia Nacional de Alternativas Penais, (ENAPE), também no âmbito do DEPEN, com o objetivo de fomentar a política e a criação de estruturas de acompanhamento à execução das alternativas penais nos Estados e Municípios (BRASIL, 2013g).

Além disso, foi disponibilizada em 2012 uma linha de crédito para que os Estados pudessem apresentar projetos de implantação de Núcleos de Acompanhamento das Penas e Medidas Alternativas e de Defesa dos Presos Provisórios (BRASIL, 2013f). Foi realizada também durante o ano de 2012 uma série de workshops, com o objetivo de divulgar em todo o país o novo escopo da política de alternativas penais, mapear as diversas experiências existentes nos Estados e debater sobre novos mecanismos de participação e controle social da política, definindo diretrizes para a criação do Sistema Nacional de Alternativas Penais, em atendimento à diretriz da 1ª Conseg (BRASIL, 2013i).

⁶ “A sedimentação da importância da política desenvolvida pelo Ministério da Justiça é ainda representada pela edição da Resolução nº 06, de 25 de novembro de 2009, pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC), e da Resolução 101, de 15 de dezembro de 2009, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que reconheceram a adequação do modelo de monitoramento psicossocial incentivado pelo Ministério da Justiça e recomendaram o fomento da política de penas e medidas alternativas” (BRASIL, 2010, p. 17).

4 O PROGRAMA CEAPA DO ESTADO DE MINAS GERAIS E O ACOMPANHAMENTO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE

A Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CEAPA) foi implantada no Estado de Minas Gerais em setembro de 2002, nos municípios de Contagem, Ribeirão das Neves e Juiz de Fora, com a destinação de recursos financeiros do Ministério da Justiça através do DEPEN. No ano de 2003, o Estado incorporou a Central como Programa da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), assumindo integralmente seus custos (MINAS GERAIS, 2009, p. 144-145). A partir de 2005 o Programa expandiu-se para outros municípios mineiros, estando presente atualmente em Belo Horizonte, Betim, Contagem, Governador Valadares, Ipatinga, Juiz de Fora, Montes Claros, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Uberaba e Uberlândia, totalizando 11 municípios.

Para possibilitar a efetividade do Programa, no plano estadual existe um Termo de Cooperação Conjunta, firmado entre a SEDS, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, e essa parceria se desdobra em integração no município. Por outro lado, a efetividade do Programa no município depende do envolvimento dos equipamentos públicos nele existentes. Assim, no município a CEAPA é instalada em um Centro de Prevenção à Criminalidade, equipamento de base local para execução dos programas de prevenção do Estado, e sua atuação será voltada para o acompanhamento das penas e medidas alternativas aplicadas no município onde está implantada. Para tanto, possui uma equipe multidisciplinar composta de técnicos sociais e estagiários das áreas de Direito, Psicologia e Serviço Social, sendo no mínimo um técnico de cada área, cujas ações serão desenvolvidas mediante supervisão metodológica contínua e orientações da Diretoria do Programa (MINAS GERAIS, 2009, p. 150).

No Estado de Minas Gerais, a CEAPA está inserida como programa da política de prevenção social à criminalidade⁷. Nesse contexto, é voltada não apenas para a execução penal, mas visa atuar de forma participativa e colaborativa, mediante a política pública de

⁷ O Programa CEAPA, em Minas Gerais, é um programa de prevenção à criminalidade, inserido numa política de prevenção à criminalidade. O Ministério da Justiça adota a definição de política de prevenção do crime e da violência como “conjunto de programas, desenvolvido pelo governo (federal, estadual e/ou municipal), integrados em função de objetivos comuns, visando reduzir a incidência do crime e da violência e/ou seus efeitos negativos sobre os indivíduos, famílias, grupos e comunidades” (BRASIL, 2005, p. 52). Por sua vez, adota o conceito de programa de prevenção do crime e da violência como “conjunto de ações, desenvolvidas por organizações governamentais e/ou não governamentais, integradas em função de objetivos comuns, visando a reduzir a incidência do crime e da violência e/ou seus efeitos negativos sobre os indivíduos, famílias, grupos e comunidades” (BRASIL, 2005, p. 52).

penas e medidas alternativas, de maneira a intervir preventivamente em ciclos de violência e criminalidade na realidade estadual (REVISÃO, 2012).

Destarte, o foco definidor das estratégias de atuação da política de prevenção social à criminalidade no Estado está em perceber as características que influem para a criminalização, o que deve ser feito por meio de ações para reversão de fatores de risco, com o objetivo de diminuir a criminalização e seus efeitos, através de fatores de proteção (MINAS GERAIS, 2009, p. 24).

Nesse compasso, a definição dos conceitos de fator de proteção e de fator de risco, aliado à concepção de vulnerabilidade social, configura-se como de fundamental importância para buscar compreender os métodos de atuação do Programa CEAPA em Minas Gerais.

Bronzo (2013, p. 3) define que é possível entender como risco uma variedade de situações, consoante sistematizado pela unidade de proteção social do Banco Mundial, englobando riscos naturais, de saúde, ligados ao ciclo de vida, sociais, econômicos, ambientais e políticos. A criminalidade, em tal sistematização, insere-se na categoria de risco social. Cumpre ressaltar que os indivíduos e grupos sociais posicionam-se diferentemente quanto à capacidade de resposta aos riscos.

Com efeito, na análise das violências e criminalizações, é possível definir fator de risco como aquele que aumenta a probabilidade de incidência ou os efeitos negativos de violências, mas não necessariamente determina a incidência de crimes e violências (MINAS GERAIS, 2009, p. 220). Por seu turno, o estado de vulnerabilidade social está relacionado não só à exposição aos fatores de risco, mas vem aliado às capacidades de resposta, material ou simbólica, que indivíduos, famílias e comunidade conseguem dar frente aos riscos. Assim, na vulnerabilidade há um estado de exposição a determinados fatores de risco, e ainda uma condição mais desfavorável na incidência de novos riscos (BRONZO, 2013, p. 3-4). Já o fator de proteção pode ser conceituado como aquele que reduz a probabilidade de incidência ou de efeitos negativos de crimes ou violências (MINAS GERAIS, 2009, p. 220).

Nessa seara, compreende-se que quanto maior a presença de fatores de risco, e menor a presença de fatores de proteção, maior a probabilidade de incidência e de efeitos negativos de crimes e violências. E, por outro lado, quanto maior a presença de fatores de proteção e menor a presença de fatores de risco, menor a probabilidade de incidência e de efeitos negativos de crimes e violências (BRASIL, 2005, p. 51; MINAS GERAIS, 2009, p. 220). Então, numa política pública de prevenção à criminalidade devem ser adotadas estratégias para se buscar a redução da incidência de fatores de risco e a ampliação dos fatores de

proteção, visando aumentar a capacidade de resposta dos indivíduos e minimizar o estado de vulnerabilidade social.

A CEAPA, enquanto parte de uma política de prevenção social à criminalidade, é classificada, na estrutura do Estado, como um programa de prevenção secundária⁸, no sentido de que é dirigida a indivíduos que se envolveram com o sistema de justiça criminal, tendo passado por um processo judicial de criminalização, e estão em cumprimento de uma pena ou medida alternativa. Embora a princípio a única característica comum do público do Programa seja a obrigatoriedade do cumprimento da determinação judicial, tendo em vista que os processos de criminalização são definidos consoante critérios de seletividade do sistema penal, é possível supor que também serão observados alguns fatores de risco e vulnerabilidades sociais comuns à maioria das pessoas a quem são impostas as penas e medidas alternativas (REVISÃO, 2012).

Desse modo, a atuação dos profissionais do Programa CEAPA, no acompanhamento dos sujeitos aos quais foram atribuídas penas restritivas de direitos, deve ser voltada para a identificação dos riscos e realização de intervenções orientadas, no sentido de possibilitar não somente o cumprimento integral da pena ou medida, mas também de possibilitar ao sujeito um processo de ressignificação, para que responda pelo seu ato e por sua história, e não meramente responda ao sistema penal (REVISÃO, 2012).

Certamente que atuando de maneira isolada a CEAPA será incapaz de intervir sobre toda uma gama de fatores de risco e vulnerabilidades sociais. Assim, um dos pilares do Programa consiste na atuação conjunta com uma rede parceira, fundamentada na horizontalidade, responsabilidade e autonomia (REVISÃO, 2012). A rede parceira da CEAPA é composta por entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, e a relação com tais entidades pode ocorrer de duas maneiras – seja através de encaminhamentos para o cumprimento de penas e medidas alternativas, seja por meio de encaminhamentos de proteção social, visando ao atendimento de demandas sociais, que podem ser de diversas naturezas, como saúde, educação, moradia, inclusão produtiva e capacitação profissional. O Programa deve estar em constante interação com a rede, por meio da discussão de casos e de dinâmicas sobre fatores de risco e vulnerabilidades sociais, para que o acompanhamento das penas se converta em estratégia de ampla participação e prevenção social (MINAS GERAIS, 2013).

⁸ No âmbito da SEDS, o nível de prevenção secundária refere-se a “ações dirigidas a pessoas e grupos mais suscetíveis a violências e criminalização e aos fatores que contribuem para sua vulnerabilidade e/ou reincidência, visando à interrupção e a limitação dos danos causados pelo seu envolvimento nestes contextos” (MINAS GERAIS, 2009, p. 24).

Portanto, os objetivos da CEAPA extrapolam o mero monitoramento e fiscalização do cumprimento das penas, estendendo-se também na busca por garantir a inclusão social do público através de intervenções que visem à minimização de vulnerabilidades sociais, por meio de ações desenvolvidas em parceria com a rede de proteção social, para a emancipação dos sujeitos e promoção da cidadania (MINAS GERAIS, 2013). Em contrapartida, é preciso considerar que a expectativa dos indivíduos ao serem encaminhados para o Programa consiste em efetuar o cumprimento da determinação judicial.

A relação da CEAPA com os usuários do Programa, ou seja, com os sujeitos encaminhados para o cumprimento de uma determinação judicial, deve ser pautada pelos princípios do respeito à voluntariedade, reconhecimento da autonomia e responsabilidade, instigação à participação, respeito aos limites impostos pela pena, reconhecimento do direito à informação e orientação, e não sujeição a atividades degradantes (REVISÃO, 2012). Numa concepção restrita a possibilitar o cumprimento, então, a atuação da CEAPA acontecerá em vista da minimização das dificuldades que podem ocorrer no curso da execução, buscando a redução dos constrangimentos que podem advir do cumprimento de uma pena. Diante disso, a relação entre a CEAPA e os usuários deve ocorrer sempre mediante a co-participação, na medida em que, através do constante diálogo, propiciando o conhecimento mútuo, o usuário for permitindo a realização das intervenções, com uma lógica de atuação preventiva compartilhada.

Fundamentadas as premissas que servem de base para a atuação do Programa, cumpre descrever os procedimentos adotados pela CEAPA em Minas Gerais para realizar o acompanhamento do cumprimento das penas e medidas alternativas. Embora o Programa realize o acompanhamento de diversas modalidades de penas restritivas de direitos, para o desenvolvimento deste trabalho foi realizado um corte para melhor delimitação do objeto a ser pesquisado. Em virtude disso, a metodologia da CEAPA será analisada tendo como foco a prestação de serviços à comunidade, fixada como pena ou medida alternativa.

Iniciando, pois, a descrição do procedimento, os sujeitos chegam ao Programa encaminhados pelo Poder Judiciário, para o cumprimento de uma determinação judicial na qual foi estabelecida uma prestação de serviços à comunidade. A relação do usuário com a CEAPA começa com o acolhimento, que é o primeiro atendimento do sujeito, no qual iniciará seu contato com um dos profissionais da equipe, do setor jurídico, da psicologia ou do serviço social. Esse primeiro contato é de extrema importância, pois irá possibilitar o conhecimento do usuário por parte do Programa, e o conhecimento do Programa pelo usuário (MINAS GERAIS, 2013).

Ao chegar à CEAPA, o sujeito possui expectativas em relação ao cumprimento da pena ou medida e naturalmente apresenta uma série de dúvidas sobre a forma como este acontecerá e o local onde irá ocorrer a prestação de serviços. Em tese, o objetivo de seu comparecimento é entender como será a execução da pena e começar a cumprir sua obrigação. No entanto, irá passar por um atendimento no qual o profissional deve preencher um formulário e são feitas uma série de questões, as quais não são necessariamente relacionadas diretamente ao processo e à pena, mas sobre diversos fatores que envolvem sua subjetividade, como vida profissional, familiar, social, situação de saúde, sentimentos (MINAS GERAIS, 2013).

Esses questionamentos podem surpreender o sujeito, pois a relação travada no âmbito do Poder Judiciário apresenta características distintas, em que existe naturalmente uma maior formalidade dos atos e na qual o diálogo entre as partes é pouco reforçado. Ao contrário, a relação do Programa com os usuários pauta-se em outros princípios, como já descrito, visando à formação de uma relação de confiança entre o usuário e o Programa, o que favorecerá a formação de vínculos.

A partir do diálogo travado com o usuário, o profissional da CEAPA poderá começar a perceber a existência de vulnerabilidades sociais, fatores de risco e de proteção. Segundo a Metodologia do Programa “No acolhimento, o técnico poderá perceber outras questões que estão para além do delito cometido pela pessoa: seu estado emocional, físico e psicológico, suas condições sociais e de relações interpessoais e familiares, sua relação com o delito, dentre outras” (MINAS GERAIS, 2013).

Ao mesmo tempo, é um espaço em que o indivíduo poderá entender o conjunto de etapas pelo qual deverá passar para o cumprimento da pena ou medida imposta. Nesse momento o usuário deve ser orientado sobre a forma como deve ocorrer o cumprimento, e o técnico social deve buscar permitir que aquele venha a sanar as dúvidas sobre o processo de criminalização ao qual foi submetido e sobre as etapas de execução da pena, o que contribui para possibilitar um envolvimento do sujeito com o cumprimento.

A partir da análise dos diversos fatores apresentados nesse acolhimento, a equipe da CEAPA deverá realizar o encaminhamento do usuário para o cumprimento da prestação de serviços à comunidade em uma das instituições parceiras do Programa⁹. A equipe deverá verificar qual a instituição mais adequada para o cumprimento, tendo em vista as habilidades

⁹ O cumprimento da prestação de serviços ocorrerá em uma instituição parceira, sem finalidade lucrativa, tal como estabelecido no §2º do art. 46 do Código Penal, o qual determina que “a prestação de serviço à comunidade dar-se-á em entidades assistenciais, hospitais, escolas, orfanatos e outros estabelecimentos congêneres, em programas comunitários ou estatais” (BRASIL, 2013b).

e interesses do usuário, horários disponíveis, proximidade de seu local de trabalho ou residência, dentre outros fatores (MINAS GERAIS, 2013).

Para a realização do encaminhamento, bem como durante outras etapas do acompanhamento, pode ser necessária a discussão do caso em equipe. Os profissionais da CEAPA se reunirão com o objetivo de discutir as particularidades do caso, visualizando os fatores envolvidos e possibilitando naquela situação concreta um compartilhamento do saber específico de cada setor. Através dessa análise do caso sob a ótica das diferentes áreas do conhecimento, a equipe buscará definir, dentre as diversas possibilidades de atuação, qual será a melhor intervenção naquele caso e qual encaminhamento deve ser realizado (MINAS GERAIS, 2013).

Destarte, com base no acolhimento e na discussão do caso em equipe, quando houver, o profissional da CEAPA irá verificar para qual instituição o usuário deverá ser encaminhado para a prestação de serviços, fazendo a análise dos fatores já mencionados. É possível também que seja necessária a realização de mais atendimentos ou contatos com o usuário antes de se efetivar o encaminhamento. Para todos os encaminhamentos é necessário o consentimento das instituições que irão receber os prestadores de serviço (MINAS GERAIS, 2013).

Realizado o acolhimento e definida a instituição para a qual o usuário deverá ser encaminhado para o cumprimento da prestação de serviços à comunidade, a próxima fase do procedimento será a participação no Grupo de Inicialização. Esse grupo é uma etapa preparatória para o início do cumprimento, na qual o usuário retorna à CEAPA para receber o seu encaminhamento. É realizada uma reunião em grupo, com duração de 1 a 2 horas, que são contabilizadas no tempo de cumprimento com a anuência do Judiciário (MINAS GERAIS, 2013).

Nesse grupo são discutidos diversos aspectos relativos ao cumprimento, permitindo aos usuários que tirem suas dúvidas, manifestem suas expectativas, anseios e frustrações em relação ao fato, ao processo e à imposição da pena ou medida, e que iniciem um processo de reflexão acerca do delito cometido, não com uma finalidade de expiação, mas de promoção da cidadania.

No grupo de inicialização, há como objetivo o melhor conhecimento do Programa por parte dos usuários e também o reconhecimento dos usuários entre si. Nesse sentido, dispõe a Metodologia do Programa que:

Podem ser utilizadas diversas dinâmicas e recursos lúdicos para a realização do trabalho em grupo, como filmes, teatro, júri simulado, colagens, música, etc. O importante é que se abra o diálogo e que as pessoas possam se expressar. Um dos objetivos do trabalho da CEAPA é promover a cidadania de seus usuários e ela começa quando a pessoa deixa de ser um objeto da pena e se torna um sujeito que

cumpra a pena. Neste sentido, escutá-los e uns escutarem os outros é fundamental. Durante o processo criminal – desde a autuação da polícia até a audiência criminal – a pessoa muitas vezes não participa ativamente dialogando sobre o processo. (MINAS GERAIS, 2013).

Através do diálogo e da escuta no grupo, é possível iniciar um processo de reconhecimento entre os usuários, geralmente pela indignação compartilhada em relação à pena, ao processo, à polícia, ao Estado. A equipe da CEAPA deve estimular esse reconhecimento entre os usuários, não somente em relação à situação jurídica e ao fato criminoso, mas permitindo a identificação de outros fatores, como histórias de vida e familiares, por exemplo. Dessa forma, permite-se que os usuários comecem a romper com o estereótipo do criminoso e enxerguem no outro um sujeito semelhante, um ser humano além do fato criminoso, o que pode auxiliar na reconstrução da própria auto-estima.

Quanto ao conhecimento do Programa por parte dos usuários, o grupo possui também um aspecto informativo. Nele podem ser desenvolvidas temáticas como sistema prisional e penas alternativas, direitos e deveres dos prestadores de serviço à comunidade, informações sobre as instituições nas quais se dará o cumprimento da pena, orientações jurídicas e psicossociais (MINAS GERAIS, 2013).

O grupo de inicialização objetiva, portanto, o início de reflexões acerca do delito cometido e da pena, bem como de aspectos sociais e culturais relacionados ou não ao delito. Além disso, o grupo demarca o início do cumprimento, e o usuário recebe o encaminhamento e é orientado a comparecer à instituição onde irá prestar os serviços comunitários.

Após a entrega do encaminhamento, a equipe CEAPA deve informar ao Poder Judiciário qual a instituição em que se dará o cumprimento da pena ou medida. As informações são prestadas por meio de ofícios e deve ser mantido um contato permanente com o Judiciário (MINAS GERAIS, 2013).

O acompanhamento dos usuários, a partir da realização do encaminhamento, ocorrerá principalmente através dos retornos mensais para a entrega da folha de frequência. A folha de frequência consiste no documento que comprova o efetivo cumprimento da pena ou medida, contendo os dias e horários em que o usuário prestou serviços, e em cada dia a assinatura do usuário e a assinatura do responsável da instituição que o acompanhou, bem como ao final do mês há um espaço para validação da folha através do carimbo da instituição e assinatura do responsável. O tempo de cumprimento é contado através do número de horas de serviço prestadas, conforme a quantidade estabelecida na determinação judicial (MINAS GERAIS, 2013).

Assim, através da folha de frequência é realizado o controle do cumprimento da prestação de serviços à comunidade e, por isso, os usuários devem comparecer pessoalmente à CEAPA todo mês para entregá-la. Ao receber a folha, o profissional da equipe do Programa deve verificar se o cumprimento da pena está ocorrendo em conformidade com as horas mensais fixadas pelo juiz, observando ainda o histórico do cumprimento do usuário.

O momento da entrega da folha de frequência possibilita que haja um contato mensal da equipe com o usuário, quando o profissional da CEAPA deve verificar a necessidade de novo atendimento, para fortalecer o vínculo com o sujeito e perceber a evolução do cumprimento, dando continuidade ao acompanhamento da pessoa. Segundo a Metodologia do Programa:

Sempre que houver demanda, o técnico deverá agendar novos retornos para atendimentos à pessoa. Como a CEAPA trabalha para além da execução da pena, trabalhar com o sujeito é uma condição *sine qua non* para o alcance dos objetivos da prevenção social à criminalidade. Desta forma, tanto a rede parceira como a sociedade devem estar constantemente envolvidas neste processo. O diálogo entre - CEAPA – Judiciário – Rede Parceira – Sociedade – Usuário - deve se dar de forma ininterrupta (MINAS GERAIS, 2013).

O ideal é que seja realizado um atendimento com o usuário quando da entrega da folha, possibilitando mais um espaço de troca entre o usuário e a CEAPA e criando um novo ambiente de escuta. No atendimento, o usuário poderá manifestar suas dificuldades e partilhar suas reflexões. Ao mesmo tempo, a equipe poderá perceber aspectos da relação do usuário com a própria pena e com a instituição beneficiada pela prestação de serviços, além de outras subjetividades que podem não ter ficado claras no acolhimento ou em atendimentos anteriores (MINAS GERAIS, 2013).

A equipe precisa estar sempre atenta às demandas que podem surgir desses atendimentos, nos quais poderão se revelar outros fatores que podem influenciar no cumprimento da pena (MINAS GERAIS, 2013). No atendimento, o profissional deverá ainda verificar os motivos de eventual descumprimento, seja nos casos em que não houve nenhuma hora de serviço prestada ou naqueles em que foram prestadas horas em número inferior às horas mensais fixadas na determinação judicial, advertindo o usuário quanto ao descumprimento.

O profissional da CEAPA deverá identificar, dentre as alternativas de intervenção, aquela que pode se revelar como a mais adequada, seja para possibilitar o cumprimento regular da pena, seja a fim de gerar um incremento da qualidade de vida do sujeito, com a redução de fatores de risco e vulnerabilidades sociais ou com a ampliação dos fatores de proteção (MINAS GERAIS, 2013).

Entre as possibilidades de intervenção encontra-se o agendamento de um retorno do usuário para atendimento com outro profissional da CEAPA em cuja área haja demanda de uma orientação, seja ela jurídica, psicológica ou social, ou na qual o profissional identificou um possível fator de risco ou vulnerabilidade social, que precisa ser mais bem avaliado. Esse atendimento pode ser realizado apenas com o usuário do Programa, mas também pode ser estendido a familiares ou pessoas de relações muito próximas ao usuário, bem como podem ser realizadas visitas domiciliares, nas quais profissionais da equipe CEAPA comparecerão à residência do usuário (MINAS GERAIS, 2013).

Em algumas situações pode ser indicada a realização do reencaminhamento do usuário, quer dizer, mudança do local de cumprimento da prestação de serviços para outra instituição parceira, cujo perfil seja mais compatível com as peculiaridades do sujeito naquele momento do cumprimento¹⁰. O reencaminhamento pode ser realizado atendendo pedido do usuário, da instituição ou por necessidade identificada pelo técnico social da CEAPA. A mudança do local de cumprimento é possível devido à autonomia que o Programa possui na execução da pena, dentro dos limites fixados na decisão judicial, e deve sempre ser informada ao Poder Judiciário (MINAS GERAIS, 2013; REVISÃO, 2012).

Por outro lado, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública devem ser procurados quando o cumprimento da pena dentro dos limites de sua imposição gerar danos ou riscos graves ao usuário, situação na qual se deve avaliar se existe outro meio menos gravoso para o cumprimento, em atendimento ao princípio da individualização da pena. Nesse sentido, a Metodologia do Programa menciona que “caso a pessoa tenha que realizar um tratamento de saúde, por exemplo, por tempo prolongado, o Poder Judiciário poderá fazer a conversão da pena/medida para o tratamento ou poderá suspender a pena até que haja condições favoráveis para o retorno ao cumprimento” (MINAS GERAIS, 2013).

Em qualquer etapa do acompanhamento os profissionais podem identificar alguma demanda apresentada pelo usuário, que necessita de um atendimento específico, nas áreas de saúde, educação, formação profissional, assistência social ou jurídica, por exemplo. Como uma das premissas que pauta a atuação do Programa é a intersetorialidade, a equipe CEAPA encontra um de seus limites de atuação quando impede que tais demandas por serviços sejam oferecidas por um equipamento público já existente e, por esse motivo, não realiza um atendimento especializado, além do acolhimento e orientação (MINAS GERAIS, 2013).

¹⁰ Por exemplo, devido à alteração no horário de serviço do usuário, tornando incompatível com o horário de funcionamento da instituição; mudança de residência do usuário, sendo necessário um grande deslocamento para comparecer à entidade; conclusão da atividade específica realizada pelo usuário na instituição.

Dessa forma, o Programa deve investir em parcerias, para facilitar e fortalecer os equipamentos públicos já existentes, e caso inexistentes, deve trabalhar junto à rede para o implemento de programas específicos para o atendimento daquelas demandas (REVISÃO, 2012).

A CEAPA, portanto, deve estar ligada aos demais equipamentos existentes como parte da rede de proteção social. Exemplificativamente, podem-se citar como integrantes da rede os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), as Defensorias Públicas (Estadual e da União), as Polícias Civil e Militar, a Prefeitura Municipal, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Sistema Único de Saúde (SUS).

Através dessas diversas parcerias, quando a equipe CEAPA identificar nos seus atendimentos necessidades específicas dos usuários, poderá, com o consentimento desses, realizar encaminhamentos para a rede de proteção social, buscando o atendimento dessas demandas. Esse encaminhamento será documentado e o profissional da CEAPA deve acompanhar seu andamento, verificando se o usuário conseguiu acessar a rede, e acompanhando os casos em que o atendimento na rede exige continuidade (MINAS GERAIS, 2013).

Paralelamente ao acompanhamento do sujeito, existem as atividades de acompanhamento das instituições parceiras do Programa que recebem os prestadores de serviço para o cumprimento da pena. Uma das formas de acompanhamento das instituições ocorre através de visitas periódicas da equipe CEAPA às entidades.

No início da parceria, o profissional da CEAPA faz uma apresentação do Programa e busca conhecer o trabalho realizado pela instituição, quais são os projetos desenvolvidos, quais as necessidades da instituição e disponibilidades de serviços, bem como quais pessoas servirão de referência na relação com o Programa. A instituição deve conhecer, ou ser apresentada pela equipe CEAPA, o tema das penas e medidas alternativas e da política de prevenção à criminalidade. A partir dessa aproximação, deve ser desenvolvida a relação, compartilhando sobre problemas comuns e pensando estratégias conjuntas de ação (MINAS GERAIS, 2009, p. 151-153; MINAS GERAIS, 2013).

Com o fortalecimento da parceria e a realização dos encaminhamentos, as visitas de acompanhamento envolvem ainda a discussão de casos, possibilitando um retorno para a equipe sobre o usuário relativamente ao serviço realizado, à postura na instituição, ao desenvolvimento de vínculos e à relação com os demais voluntários, funcionários e assistidos (MINAS GERAIS, 2013).

As visitas às instituições permitem ainda uma avaliação da parceria e o esclarecimento de dúvidas, possibilitando uma troca de informações e de experiências, o que pode levar ao desenvolvimento de novos projetos e ao estabelecimento de novas parcerias, além da correção de eventuais problemas identificados na execução das penas.

Outra forma frequente de acompanhamento das instituições parceiras ocorre através de contatos telefônicos (MINAS GERAIS, 2013). Esses contatos geralmente são feitos com uma pessoa da instituição que seja referência no acompanhamento dos usuários encaminhados. Podem visar a uma consulta sobre a possibilidade de encaminhamento de um usuário, serviços em que a instituição necessita de voluntários, discussão de caso de um usuário, esclarecimentos sobre a folha de frequência, entre outras situações que demandarem uma maior proximidade.

É possível também que sejam realizados encontros periódicos com a rede parceira. Tais encontros podem ocorrer através de fóruns comunitários, de audiências públicas e da participação nos espaços de debate já existentes no município. Além disso, o Programa CEAPA e os Centros de Prevenção à Criminalidade podem organizar encontros de rede, por exemplo, através da promoção de seminários (MINAS GERAIS, 2013).

Finalizando o acompanhamento do usuário, quando este termina o cumprimento das horas de prestação de serviços à comunidade, é agendado um Grupo de Finalização. A Metodologia do Programa define que:

Este encontro permite dar um contorno ao processo de intervenção da CEAPA em relação ao usuário e do usuário em relação ao Programa, marcando princípio, meio e fim. Além disto, as atividades em grupo permitem avaliar as perspectivas para o futuro e ainda verificar outras demandas que ainda precisam ser trabalhadas com as pessoas, ainda que a determinação judicial já tenha sido encerrada (MINAS GERAIS, 2013).

A realização do grupo possibilita que haja uma retomada de todo o processo pelo qual o sujeito passou até a conclusão do cumprimento, recapitulando-se as etapas da execução da pena ou medida e do acompanhamento do Programa. Os usuários são estimulados, através de recursos lúdicos e dinâmicas de grupo, a manifestar suas opiniões sobre todo o processo de cumprimento, realizando uma auto-avaliação e uma avaliação do Programa CEAPA e das instituições parceiras com as quais teve contato. Para a equipe, é possível no grupo visualizar a evolução dos processos reflexivos por que passa o sujeito no decorrer do cumprimento, bem como realizar uma avaliação do trabalho desenvolvido, para verificar a efetividade de suas intervenções e estabelecer novas estratégias de ação (MINAS GERAIS, 2013).

Encerrado o cumprimento das horas determinadas na decisão judicial, a equipe expede um ofício informando ao juízo competente o término do cumprimento da prestação de serviços.

Em determinadas situações, ainda que tenha ocorrido o término do cumprimento, é possível que a equipe continue a realizar o acompanhamento do sujeito durante um período, desde que haja o desejo do usuário, respeitando-se sua voluntariedade (MINAS GERAIS, 2013). O prolongamento do acompanhamento pode ocorrer visando ao alcance de uma maior qualidade de vida para o usuário, quando for necessária a continuidade de intervenções para a minimização de fatores de risco e de vulnerabilidades sociais, associadas às intervenções para potencialização de fatores de proteção.

5 A CONSONÂNCIA DO PROGRAMA CEAPA EM MINAS GERAIS COM A TEORIA DIALÉTICA UNIFICADORA

Conforme já exposto, a teoria dialética unificadora busca justificar o poder de punir do Estado, estabelecendo os parâmetros mediante os quais é possível o exercício desse poder. Assim, fixa diversas limitações às quais o Estado está submetido para que seja legítima a intervenção penal na esfera individual, buscando evitar atuações abusivas e violações de direitos fundamentais dos sujeitos aos quais são impostas sanções penais.

O surgimento das sanções penais não privativas de liberdade está relacionado a um contexto histórico de questionamento acerca da legitimidade da pena de prisão, enquanto modelo de punição que não estaria justificado no que concerne aos fins da pena. Por um lado, a realidade de submissão dos presos a condições desumanas encontradas nos sistemas penitenciários de todo o mundo encontra-se na contramão de uma execução ressocializadora e do fim de prevenção especial.

Ademais, também é possível questionar a pena privativa de liberdade do ponto de vista de uma finalidade preventiva-geral. Percebe-se que no corpo social existe uma compreensão de que o enfrentamento do fenômeno criminal só pode ser eficaz através de uma política prisional, reclamando a criminalização de todo tipo de conduta para garantir a segurança da sociedade, aliada ao endurecimento das penas e à ampliação do sistema prisional (GOMES, 2013). Adverte Roxin (1993, p. 28) a respeito da pena que:

Se for utilizada quando bastem outros procedimentos mais suaves para preservar ou reinstaurar a ordem jurídica, carece da legitimidade que lhe advém da necessidade social, e a paz jurídica vê-se perturbada pela presença de um exército de pessoas com antecedentes penais numa medida superior à que pode ser fundamentada pela cominação legal.

Se, de uma parte, as críticas direcionadas contra a pena privativa de liberdade levaram à criação de outras sanções como penas e medidas alternativas à prisão, de outro modo, tal situação não pode conduzir a uma legitimidade imediata dessas. Assim, as novas modalidades de sanção e os instrumentos de sua execução carecem de justificação para que seja legítima a intervenção estatal por meio do exercício do *jus puniendi*, nos moldes da teoria dialética unificadora, considerando-se os fins da pena nos âmbitos da cominação, aplicação e execução.

Nesse compasso, a teoria roxiniana enfatiza que a função do Estado moderno, enquanto Estado de Direito, está adstrita à criação de condições de existência para a satisfação das necessidades vitais do grupo social. Isso implica na legitimidade do Estado para a intervenção penal, pois para o cumprimento do dever de garantir a segurança, o direito penal

desdobra-se numa dupla função de proteção de bens jurídicos essenciais à existência da sociedade e de garantia das prestações públicas essenciais à existência dos indivíduos. Dessa forma, só é possível legitimar o direito penal e o exercício do direito de punir do Estado pautado por um princípio de subsidiariedade, que compreende a escolha das condutas que se deve sancionar, a escolha das penas a serem atribuídas e todo o programa de política criminal (ROXIN, 1993, p. 27-29).

Em consonância com essas dimensões do princípio da subsidiariedade, orientador de todo o direito penal, as Regras de Tóquio consagram a necessidade de existência de uma variedade de medidas não privativas de liberdade, em todas as fases da administração da justiça criminal, desde a fase pré-julgamento até a fase pós-sentença. A aplicação dessas medidas, segundo as Regras, deve ocorrer de acordo com o princípio da intervenção mínima, visando assegurar o equilíbrio adequado entre os direitos dos infratores, os direitos das vítimas e a preocupação da sociedade com a segurança pública e a prevenção do crime (BRASIL, 2009, p. 114-115).

A cominação de penas e medidas alternativas pelo ordenamento jurídico brasileiro, enquanto medidas não privativas de liberdade, está em conformidade com exigências estabelecidas pela teoria dialética unificadora para que seja corretamente justificado o exercício do poder de punir estatal. A legitimidade da cominação de tais sanções decorre da necessidade de se afastar a imposição de penas excessivamente graves em nome de uma finalidade preventiva geral. Com efeito, no âmbito da cominação legal, com a previsão das penas restritivas de direitos pode ser identificada uma finalidade de prevenção geral da pena, mas que deve ser limitada pela subsidiariedade na proteção das prestações e bens jurídicos.

Por outro lado, a teoria dialética unificadora compreende que a justificação das penas no âmbito da sua aplicação está associada a uma razão de prevenção geral, não apenas no aspecto de dissuadir outros indivíduos da prática de delitos, mas principalmente com um objetivo de salvaguardar a ordem jurídica na consciência da comunidade, bem como se relaciona com uma finalidade de prevenção especial, para evitar uma possível reincidência do infrator (ROXIN, 1993, p. 32-34).

Assim, só é considerada legítima a aplicação de uma pena se for possível a harmonização da sua necessidade para a comunidade jurídica com a autonomia da personalidade do indivíduo a quem a pena for imposta. O Estado tem a obrigação de proteção da dignidade humana e não pode intervir no âmbito individual atentando contra a personalidade e autonomia do sujeito, o que configuraria abuso de poder. Por isso, só é possível a aplicação de uma pena na medida da culpa individual, como meio de manter os

interesses da coletividade dentro de limites aceitáveis, em contraposição à liberdade individual. A obrigação do indivíduo de suportar a pena advém de sua condição de membro da comunidade, que deve responder pelos seus atos na medida de sua culpa, para salvaguardar a ordem jurídica da sociedade da qual faz parte (ROXIN, 1993, p. 34-37).

Roxin (1993, p. 39-40) defende a possibilidade de aplicação de uma pena inferior a culpa, quando for possível restaurar a paz social através da imposição de sanções menos gravosas para o indivíduo, e considera que, em atendimento ao princípio da subsidiariedade, deve haver reformas na aplicação das penas, admitindo a substituição das penas privativas de liberdade de curta duração por multas, admoestações e prestações de trabalho.

No âmbito da aplicação, portanto, há que se fazer uma análise acerca da adequação da pena concreta a ser adotada, como consequência da subsidiariedade na escolha das sanções. É preciso reconhecer a dimensão de que as penas e medidas alternativas permanecem como uma intervenção do sistema penal no âmbito individual. Nesse sentido, as Regras de Tóquio destacam a necessidade de que sempre seja protegida a dignidade dos sujeitos a quem for aplicada medida não privativa de liberdade e, em virtude disso, seus direitos não podem ser objeto de restrições que excedam ao que foi fixado na determinação judicial (BRASIL, 2009, p. 116).

Acerca da possibilidade de aplicação de sanções penais menos graves, o ordenamento jurídico brasileiro, ao permitir a aplicação da prestação de serviços à comunidade, alinha-se com a teoria dialética unificadora, inclusive porque Claus Roxin prevê a imposição de prestações de trabalho. A aplicação da prestação de serviços à comunidade encontra-se de acordo com a exigência de preservação da ordem jurídica na consciência da comunidade, reclamada pela finalidade de prevenção geral, pois para a fixação de tal modalidade de sanção é necessário o atendimento de requisitos objetivos e subjetivos previstos pelos institutos que permitem sua aplicação.

Ao mesmo tempo, a imposição da prestação de serviços à comunidade está em conformidade com a garantia da autonomia do indivíduo, como requer a teoria dialética, devido ao fato de que é possível a manutenção de seu convívio familiar e atividade profissional, estabelecendo a execução de um serviço que poderia ser atribuído a outras pessoas da comunidade e que visa atingir resultados positivos para a coletividade. Desse modo, existe a possibilidade de que a sanção venha a gerar reflexos construtivos na dimensão de responsabilidade ao reconhecer o sujeito como dotado de direitos e deveres. Esse sentido construtivo da pena provavelmente não será percebido de maneira imediata pelo sujeito, com

a mera imposição na determinação judicial, sendo necessário que essa dimensão seja ressaltada durante todo o decorrer do cumprimento da sanção penal.

Assim, a fase de execução penal, enquanto focada para a dimensão ressocializadora, deve ser conduzida tendo em vista tanto os interesses do particular como os da coletividade, em atenção aos direitos e deveres recíprocos entre o indivíduo e a comunidade, sendo pautada pelos limites que também já nortearam as fases de cominação e aplicação da pena. Nesse sentido, a teoria dialética unificadora enfatiza a execução penal como a área do direito penal que necessita de reformas mais urgentes (ROXIN, 1993, p. 41-42).

Essa exigência foi reconhecida no plano internacional, como o demonstram os crescentes esforços da Organização das Nações Unidas no sentido de estabelecimento de garantias para melhorias das condições de tratamento dos reclusos e de minimização da aplicação de penas privativas de liberdade, buscando que os Estados consagrem outras modalidades de sanções, numa perspectiva de observância dos direitos humanos.

Do mesmo modo, no plano nacional, essa necessidade de reformas foi reconhecida no plano legislativo, com a introdução das penas e medidas alternativas. Posteriormente, visando-se viabilizar a concretização das previsões legais e das decisões judiciais, foi constituída uma política pública nacional voltada para execução das penas e medidas alternativas.

Inserido nessa dinâmica da política pública nacional está o Programa Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CEAPA) do Estado de Minas Gerais. O Programa volta-se não apenas para o acompanhamento das penas, mas também para o acompanhamento dos sujeitos submetidos ao cumprimento de uma sanção penal. Por isso, a atuação dos profissionais é pautada na identificação dos riscos e realização de intervenções orientadas, para buscar a redução da incidência de fatores de risco e a ampliação dos fatores de proteção, visando aumentar a capacidade de resposta dos indivíduos e minimizar o estado de vulnerabilidade social (MINAS GERAIS, 2009, p. 145).

Essa atuação quer possibilitar que sejam criadas as condições para que a pena adquira um sentido construtivo, consoante almejado pela teoria dialética unificadora na fase da execução da pena (ROXIN, 1993, p. 41), pois objetiva oferecer ao sujeito a oportunidade de um processo de ressignificação, para que responda pelo seu ato e por sua história, e não meramente responda ao sistema penal.

Nesse sentido, os princípios de respeito à voluntariedade, reconhecimento da autonomia e responsabilidade, instigação à participação, respeito aos limites impostos pela pena, reconhecimento do direito à informação e orientação, e não sujeição a atividades

degradantes (REVISÃO, 2012), que pautam a relação da CEAPA com os usuários do Programa durante todo o processo de acompanhamento, estão em consonância com a dimensão ressocializadora almejada na execução, posto que esta só é dotada de legitimidade quando encontra-se limitada pela autonomia da personalidade do indivíduo (ROXIN, 1993, p. 40-41).

A lógica da execução da pena no âmbito da CEAPA é de co-participação e o diálogo entre os usuários e a equipe é estimulado durante as fases do procedimento, desde o acolhimento e em todos os atendimentos, para que através do conhecimento mútuo seja estabelecida uma relação de confiança que permita a formação de um vínculo do sujeito com o Programa (MINAS GERAIS, 2013).

A expectativa inicial do usuário, em geral, é de cumprir a pena da forma menos onerosa possível, com o menor prejuízo nas suas atividades cotidianas. Por outro lado, o Programa quer o envolvimento do usuário com o cumprimento, a sua participação nos grupos e o atendimento dos combinados com a equipe e a instituição. Diante disso, no acolhimento se busca conhecer não apenas aspectos referentes ao fato e ao processo que levaram o usuário à CEAPA, mas também aspectos da sua subjetividade (MINAS GERAIS, 2013). Nesse primeiro atendimento já se inicia a tentativa de que o indivíduo comece a desenvolver processos reflexivos, para que se reconheça como sujeito de direitos e de deveres, numa dimensão de busca por sua emancipação e promoção de sua cidadania, o que está de acordo com a finalidade ressocializadora.

Outro aspecto coincidente entre a metodologia da CEAPA e a teoria de Roxin (1993, p. 42) diz respeito à cooperação entre profissionais de diversas áreas para qualificar o trabalho realizado durante a execução da pena. A equipe multidisciplinar da CEAPA, em cada município, é formada por técnicos sociais e estagiários das áreas de Direito, Psicologia e Serviço Social, além de contar com o constante diálogo com supervisores metodológicos e orientações da Diretoria do Programa. Há discussão dos casos entre os profissionais, com troca de experiências e conhecimentos para o estabelecimento de estratégias de ação e intervenção, voltadas para o cumprimento da determinação judicial e para o desenvolvimento da personalidade do sujeito (MINAS GERAIS, 2013).

Essa discussão dos casos pode ocorrer durante todo o acompanhamento, notadamente para a realização de encaminhamentos e reencaminhamentos para o cumprimento. A equipe irá buscar entre as instituições parceiras aquela na qual haja uma maior compatibilidade com o que foi observado do perfil do usuário. Assim, diversos fatores serão considerados, como

atividades nas quais o usuário tenha habilidade ou interesse em desenvolver, horário de trabalho e estudo, e distância entre a instituição e a residência do prestador de serviços.

O objetivo de realizar o encaminhamento mais adequado possível, além de possibilitar o cumprimento, é de produzir sentido ao cumprimento da pena, através do envolvimento recíproco entre a entidade e a pessoa (MINAS GERAIS, 2013). Isso encontra respaldo na teoria dialética unificadora, segundo a qual deve ser oferecida ao sujeito a oportunidade de desenvolvimento da sua personalidade, exercitando suas forças de um modo de vida produtivo e considerando suas aptidões (ROXIN, 1993, p. 41).

Esse desenvolvimento da personalidade, segundo a teoria, engloba formação espiritual e intelectual do indivíduo, envolvendo as suas especiais aptidões pessoais, todas as suas forças e sua consciência da responsabilidade (ROXIN, 1993, p. 42). Nesse sentido, a CEAPA busca intervir para identificar e potencializar os fatores de proteção, enquanto fatores que reduzem a probabilidade de reincidência criminal e ocorrência de efeitos negativos do delito e de violências.

Por outro lado, Roxin (1993, p. 42) entende que o delinquente busca compensar através do crime um complexo de inferioridade, além de muitas vezes apresentar distúrbios psicológicos. Na realidade, a política de prevenção à criminalidade do Estado de Minas Gerais considera que, em virtude dos critérios de seletividade do sistema penal, existem fatores de risco e vulnerabilidades sociais comuns às pessoas ou grupos, os quais demandam a necessidade de respostas articuladas quando da atuação estatal (MINAS GERAIS, 2009, p. 23-26). A atuação da CEAPA, portanto, deverá ser no sentido de buscar a redução da incidência de fatores de risco e a minimização do estado de vulnerabilidade social, o que deve ser feito em conjunto com as entidades parceiras da rede de proteção social do município (MINAS GERAIS, 2013).

Essas intervenções são possíveis na perspectiva de desenvolvimento da personalidade do sujeito, pois parte-se do pressuposto de que quanto mais fatores de proteção e menos fatores de risco e vulnerabilidades sociais, menor é a probabilidade de incidência de crimes e violências e seus efeitos negativos (BRASIL, 2005, p. 51; MINAS GERAIS, 2009, p. 220). Com efeito, a realização de tais intervenções apresenta-se de acordo com a teoria dialética unificadora ao assumir uma execução penal voltada para uma perspectiva de prevenção especial e uma finalidade ressocializadora. Cumpre esclarecer, ainda, que elas se alinham com o ideal de respeito à autonomia da personalidade, dependendo da livre manifestação de vontade do sujeito, pois os encaminhamentos sociais são realizados apenas com o consentimento do sujeito e tendo em vista o seu interesse (MINAS GERAIS, 2013).

De outra parte, a atuação da CEAPA junto à rede parceira, envolvendo tanto as entidades nas quais ocorre o cumprimento da pena ou medida quanto aquelas instituições públicas ou privadas que oferecem serviços relacionados à proteção social, é baseada na horizontalidade, responsabilidade e autonomia (REVISÃO, 2012). Em todas as ações, sejam elas visitas, contatos telefônicos, encontros de rede ou seminários, o Programa visa enfatizar que a sociedade não pode se eximir da obrigação que tem perante o indivíduo, como bem definido pela teoria dialética unificadora, do mesmo modo que o indivíduo é co-responsável pelo bem estar e paz social (ROXIN, 1993, p. 42-43). As Regras de Tóquio também encorajam a participação da coletividade, de órgãos governamentais ou não governamentais, e do setor privado, para reforçar os laços dos infratores com suas famílias e comunidades, entendendo tal participação como uma oportunidade para os membros da comunidade contribuírem para a proteção da sociedade (BRASIL, 2009, p. 121).

Assim, a teoria dialética unificadora dispõe que na execução devem coincidir os direitos e deveres da coletividade e do particular, tendo em conta uma finalidade ressocializadora, mas reconhece que a criminalidade está incluída no mais obscuro da vida social, de sorte que nunca será possível eliminá-la totalmente (ROXIN, 1993, p. 42-43). Considerando essa constatação, é possível reconhecer que os procedimentos adotados pela metodologia da Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas em Minas Gerais estão em consonância com as exigências de reformas reclamadas por tal teoria. O Programa pauta sua atuação pela co-responsabilização entre sua equipe de profissionais, os usuários, a rede parceira, o Estado e toda a coletividade, no sentido da garantia da segurança da sociedade que, segundo a teoria (ROXIN, 1993, p. 27), é a função primordial do direito penal.

Logo, os objetivos e métodos do Programa CEAPA, inserido na política de prevenção social à criminalidade de Minas Gerais, são coincidentes com a finalidade ressocializadora da execução penal na teoria dialética unificadora, ao buscarem uma atuação que respeite os limites impostos pelo princípio da subsidiariedade e resguarde a autonomia da personalidade dos usuários.

6 CONCLUSÃO

A teoria dialética unificadora busca estabelecer os parâmetros mediante os quais seja possível considerar legítima a intervenção do direito penal na esfera do particular através do exercício do direito de punir por parte do Estado. Esta atividade estatal deve ser corretamente justificada e limitada em todas as esferas em que se estrutura, tanto na ameaça e imposição, através da cominação legal e aplicação das penas, quanto na execução penal, estágio que é reconhecido por Claus Roxin como o que necessita de maiores reformas.

Essa necessidade de legitimação das penas revela-se também para as penas e medidas alternativas à prisão. Por isso, objetivou-se analisar a metodologia do Programa Central de Apoio e Acompanhamento das Penas e Medidas Alternativas (CEAPA) do Estado de Minas Gerais à luz da teoria dialética unificadora, para estabelecer uma relação entre o modelo de execução previsto e a referida teoria, no que concerne aos fins da pena.

A partir do cotejo entre as bases principiológicas da teoria e os procedimentos metodológicos do Programa CEAPA de Minas Gerais, foi possível verificar a existência de uma consonância teórica, em virtude da semelhança das diversas fases de acompanhamento da execução da pena previstas pela CEAPA e os critérios de justificação e limitação do poder punitivo estatal estabelecidos através dos fins da pena.

Nesse sentido, observou-se que nas fases de acompanhamento previstas pela metodologia do Programa para possibilitar a execução da pena de prestação de serviços à comunidade, os procedimentos estão em consonância com a teoria dialética unificadora no que tange à finalidade ressocializadora, almejando o respeito à autonomia da personalidade do indivíduo, limitadora dos fins de prevenção geral e especial, e objetivando dotar a pena de um sentido construtivo, por meio da co-responsabilização entre o sujeito e toda a comunidade.

Essa conformidade referente aos aspectos metodológicos é fundamental, pois é necessária uma confirmação no campo da teoria para que seja possível o alcance de resultados positivos quanto aos fins da pena na realidade fática. Nessa perspectiva se revela a importância desta pesquisa teórica, para que se possa avançar no sentido da realização de estudos empíricos para a verificação prática acerca do atendimento das finalidades da pena.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da pena de prisão: causas e alternativas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 fev. 2013a.

_____. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Brasília, DF, 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 07 fev. 2013b.

_____. *Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984*. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7209.htm#art1>. Acesso em: 07 fev. 2013c.

_____. *Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm>. Acesso em: 07 fev. 2013d.

_____. *Lei nº 9.714, de 25 de novembro de 1998*. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9714.htm>. Acesso em: 07 fev. 2013e.

_____. Ministério da Justiça. *Anais VII CONEPA – Congresso Nacional de Alternativas Penais*. 1. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2011.

_____. Ministério da Justiça. *Dez anos da política nacional de penas e medidas alternativas*. Redação: Fabiana Costa Oliveira Barreto. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

_____. Ministério da Justiça. *Guia para a prevenção do crime e da violência*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, [2005].

_____. Ministério da Justiça. *Manual de monitoramento das penas e medidas alternativas*. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2002.

_____. Ministério da Justiça. *Normas e princípios das Nações Unidas sobre prevenção ao crime e justiça criminal*. Organização: Secretaria Nacional de Justiça. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2009.

_____. Ministério da Justiça. *Novas regras para criação de núcleos de penas alternativas*. Brasília, DF, 27 abr. 2012. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={8F939E3D-0DAD-42F6-BB78-E647179C8998}&BrowserType=NN&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BDB8F6E83-039F-46B1-9D05-026B5D9CA6D5%7D%3B&UIPartUID=%7B2218FAF9-5230-431C-A9E3-E780D3E67DFE%7D>>. Acesso em: 07 fev. 2013f.

_____. Ministério da Justiça. *Portaria nº 2.594, de 24 de novembro de 2011*. Cria a Estratégia Nacional de Alternativas Penais – ENAPE. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID={081F92A0-5C61-4141-BD8E-26A2F6DD0624}&ServiceInstUID={4AB01622-7C49-420B-9F76-15A4137F1CCD}>>>. Acesso em: 07 fev. 2013g.

_____. Ministério da Justiça. *Sistema de penas alternativas é reconhecido para outros países*. Brasília, DF, 14 abr. 2010. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={8F939E3D-0DAD-42F6-BB78-E647179C8998}&BrowserType=NN&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7B62FF0414-3FDF-41C8-A029-FDD3D4539E6A%7D%3B&UIPartUID=%7B2218FAF9-5230-431C-A9E3-E780D3E67DFE%7D}>>>. Acesso em: 07 fev. 2013h.

_____. Ministério da Justiça. *Workshops*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7B47E6462C-55C9-457C-99EC-5A46AFC02DA7%7D¶ms=itemID=%7B092B80A7-AB52-498A-9945-04A31927B821%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D}>>>. Acesso em: 07 fev. 2013i.

BRONZO, Carla. *Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão*. Disponível em: <[http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/eca20/seminario1/familia\[1\].pdf](http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/eca20/seminario1/familia[1].pdf)>. Acesso em: 07 fev. 2013.

GOMES, Geder Luiz Rocha. *A trajetória da central nacional de penas e medidas alternativas do Ministério da Justiça*. Disponível em: <http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/ceosp/artigos/Geder_L_R_Gomes_trajetoria_central_nacional_penas_medidas_alternativas_Ministerio_Justica_Artigo.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2013.

HIRECHE, Gamil Föppel El. *A função da pena na visão de Claus Roxin*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

ILANUD. Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquentes. *Levantamento nacional sobre execução de penas alternativas: relatório final de pesquisa*. São Paulo: ILANUD, [2006].

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. Superintendência de Prevenção à Criminalidade. *Metodologia Programa CEAPA/MG – Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas de Minas Gerais*. Disponível em: <<http://www.institutoelo.org.br/site/files/arquivos/7250288ed11b1737b5451cd04b533375.doc>>. Acesso em: 07 fev. 2013.

_____. Secretaria de Estado de Defesa Social. Superintendência de Prevenção à Criminalidade. *Prevenção social à criminalidade: a experiência de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Defesa Social, 2009.

NEVES, Sheilla Maria da Graça Coitinho das. *Penas restritivas de direitos – alternativa de punição justa: uma análise dos fins das penas restritivas de direitos à luz da teoria dialética unificadora de Claus Roxin*. 2007. 273f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007. Disponível em:

<http://www.bibliotecadigital.ufba.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2337>. Acesso em: 07 fev. 2013.

REVISÃO Metodológica. *In: CAPACITAÇÃO TRIMESTRAL – PROGRAMA CEAPA*, dez. 2012. Belo Horizonte, 2012. 1 CD-ROM.

ROXIN, Claus. *Problemas fundamentais de direito penal*. Tradução: Ana Paula dos Santos Luís Natscheradetz. 2ª ed. Lisboa: Vega, 1993, p. 15-47.

SOUSA, Vânia Pinheiro de. *Manual de normalização para apresentação de teses, dissertações e trabalhos acadêmicos*. Juiz de Fora: UFJF, 2011.

UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner for Human Rights. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. New York, [199-]. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 07 fev. 2013.