



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA – UFRB**  
**CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS – CAHL**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**GERCIANE DA CONCEIÇÃO GONÇALVES**

**A IMPORTÂNCIA DA CEAPA PARA OPERACIONALIZAÇÃO DAS PENAS E  
MEDIDAS ALTERNATIVAS – Uma análise do núcleo da cidade de Cruz das  
Almas.**

**CACHOEIRA/BA**

**2017**

**GERCIANE DA CONCEIÇÃO GONÇALVES**

**A IMPORTÂNCIA DA CEAPA PARA OPERACIONALIZAÇÃO DAS PENAS E  
MEDIDAS ALTERNATIVAS – Uma análise do núcleo da cidade de Cruz das  
Almas.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Colegiado de Serviço Social da Universidade Federal do  
Recôncavo da Bahia, como requisito parcial para a  
obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Profa Dra. Lúcia Maria Aquino de Queiroz.

CACHOEIRA/BA

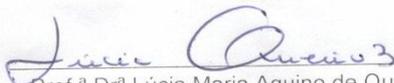
2017

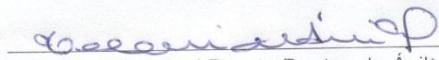
GERCIANE DA CONCEIÇÃO GONÇALVES

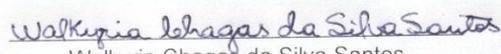
A importância da CEAPA para operacionalização das penas e medidas alternativas  
– uma análise do núcleo da cidade de Cruz das Almas

Cachoeira – BA, aprovada em 28/09/2017.

BANCA EXAMINADORA

  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lúcia Maria Aquino de Queiroz  
Presidente da Banca Examinadora

  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Heleni Duarte Dantas de Ávila  
Membro da Banca Examinadora

  
Walkyria Chagas da Silva Santos  
Membro da Banca Examinadora

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à Deus, acima de todas as coisas, por ser meu alicerce em todos os momentos, dando-me força, coragem, fé, e a paz necessária para enfrentar as situações mais difíceis.

Aos meus pais, por todo amor, dedicação, apoio, pelo incentivo que sempre deram para que eu me dedicasse aos estudos, e por me inspirarem a ser uma pessoa melhor.

Aos meus irmãos! Especialmente a meu irmão Leandro, por ter me amparado todas as vezes que recorri à sua ajuda.

À todos os meus familiares, que de forma direta e indireta sempre me incentivaram a persistir. De maneira especial à minha avó Helena e minha tia-avó Isabel, por serem exemplos de força, sabedoria e determinação para mim.

Agradeço à Professora Lúcia Maria Aquino de Queiroz, pela paciência, seriedade, palavras de incentivo, e comprometimento.

Ao advogado Felipe de Queiroz Villarroel, obrigada por ter contribuído na construção deste trabalho.

À toda equipe da CEAPA, pelo acolhimento, aprendizado que contribuiu muito para minha formação, pelas relações de amizade e respeito. Em especial a minha supervisora de campo Daniela, obrigada por tudo!

À advogada Walkyria Chagas, pela colaboração, apoio, e atenção sempre que solicitada.

Aos colegas da turma 2013.1. Em especial às amigas Juli, Celi e Nalva, pela amizade e companheirismo durante esses anos.

Agradeço à Professora Heleni Duarte D'Àvila, pela disponibilidade, paciência, e pelo aprendizado durante essa trajetória.

Por fim, obrigada a todas as pessoas que contribuíram de alguma forma nesse período de formação e encerramento de mais um ciclo.

“Hoje me sinto mais forte  
Mais feliz, quem sabe  
Só levo a certeza  
De que muito pouco sei  
Ou nada sei  
[...]  
Penso que cumprir a vida  
Seja simplesmente  
Compreender a marcha  
E ir tocando em frente.”  
(Almir Sater)

## **RESUMO**

O presente trabalho objetiva realizar uma análise da atuação da Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas – CEAPA, núcleo de Cruz das Almas, na sua função de acompanhamento e monitoramento das alternativas penais. Através da análise do seu público alvo, e do impacto dessas ações para este público, e suas possíveis contribuições sociais para a luta pela garantia dos direitos. A partir de uma abordagem qualitativa e quantitativa, considerando os dados da CEAPA que serão apresentados e a análise do perfil das pessoas em cumprimento. Para tanto, buscamos recapitular alguns períodos importantes para criação das penas e medidas alternativas, as legislações brasileiras que as regulam, bem como, a trajetória para a criação das Centrais de Apoio e Acompanhamento das Alternativas Penais. Do mesmo modo, procuramos ressaltar a importância dessas alternativas e da CEAPA, através da visão dos servidores desta instituição.

**PALAVRAS-CHAVE:** Penas alternativas; medidas alternativas; CEAPA; cumpridores

## **ABSTRACT**

The present work aims to analyze the performance of the Center for Support and Monitoring of Penalties and Alternative Measures - CEAPA, the core of Cruz das Almas, in its function of monitoring and monitoring of criminal alternatives. Through the analysis of its target audience, and the impact of these actions on this public, and their possible social contributions to the struggle for the guarantee of rights. Based on a qualitative and quantitative approach, considering the CEAPA data that will be presented and analyzing the profile of the people in compliance. In order to do so, we seek to recapitulate some important periods for the creation of alternative penalties and measures, the Brazilian laws that regulate them, as well as, the trajectory for the creation of the Support Centers and Follow-up of the penal alternatives. Likewise, it seeks to emphasize the importance of these alternatives and CEAPA, through the vision of the employees of this institution.

**KEYWORDS:** Alternative penalties; alternative measures; CEAPA; compliant

## **LISTA DE SIGLAS**

**CEAPA** - Central de Apoio e Acompanhamento as Penas e Medidas Alternativas

**CGPMA**- Coordenação Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas

**CENAPA**- Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas.

**CONAPA**-Comissão Nacional de Apoio ao Programa Nacional de Penas e Medidas Alternativas

**CP** - Código Penal

**DEPEN** - Departamento Penitenciário Nacional

**ILANUD** - Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente

**JECRIM** - Juizado Especial Criminal

**LEP** - Lei de Execução Penal

**MP** – Ministério Público

**ONU** - Organização das Nações Unidas

**PP**- Prestação Pecuniária

**PON** – Prestação de Outra Natureza

**PSC**- Prestação de Serviço à Comunidade

**SEAP**- Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização

**VEC** - Vara de Execução Criminal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2 APRESENTAÇÃO DAS ALTERNATIVAS PENAIS.....</b>	<b>14</b>
2.1 Precedentes das Alternativas Penais.....	14
2.2 Reforma Penal de 1984.....	16
2.3 Regras de Tóquio.....	18
2.4 Penas e Medidas Alternativas.....	20
2.5 Fundamentação Legal das Alternativas Penais.....	23
2.6 Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas – Breve Histórico.....	23
2.6.1 Modalidades de Alternativas Penais Aplicadas pela CEAPA.....	24
2.7 Princípios das Alternativas Penais.....	26
2.8 Perfil dos Apenados.....	27
<b>3 CEAPA – CRUZ DAS ALMAS.....</b>	<b>30</b>
3.1 Surgimento da CEAPA – Bahia.....	30
3.1.2 Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas – Bahia.....	33
3.3 CEAPA – Cruz das Almas.....	37
3.3.1 Serviço Social na instituição.....	38
3.3.2 População Usuária – CEAPA – Cruz das Almas.....	40
<b>4 A IMPORTÂNCIA DA CEAPA NA ÓTICA DOS ENTREVISTADOS.....</b>	<b>43</b>
4.1 O campo: acesso e abordagem.....	43
4.2 Análise das entrevistas com os apenados .....	44
4.3 Análise das entrevistas com os servidores.....	47
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>54</b>

## 1 - INTRODUÇÃO

Uma das maiores preocupações da nossa sociedade é o elevado índice de criminalidade. Diariamente somos surpreendidos com noticiários e publicações de atos violentos que deixam mortos e feridos no Brasil e no mundo provocando um sentimento de indignação e medo nos cidadãos.

A reação das pessoas geralmente é exigir medidas severas para tentar solucionar ou amenizar o problema da criminalidade, de preferência, eliminando ou encarcerando o criminoso. É predominante a reação da população querer encarcerar pessoas que cometeram algum crime em unidades prisionais. No entanto, as experiências de encarceramento dessas pessoas não são tão satisfatórias, no Brasil e no exterior.

É notória a crise que o sistema penitenciário brasileiro tem vivido. Cotidianamente vemos nos jornais denúncias de maus tratos nas prisões, venda de privilégios, rebeliões, mortes, superlotações em presídios, reincidência penal. O tratamento oferecido pelo sistema carcerário, em sua maioria, é inadequado, pois os resultados obtidos através da pena privativa de liberdade não são os esperados pela sociedade.

Embora muito tenha se falado na crise do sistema prisional e na necessidade de se aplicar penas alternativas à prisão, que melhor atinjam a finalidade de prevenção, retribuição e "ressocialização" que o encarceramento não conseguiu, principalmente para cumprimento de penas de delitos de pequena gravidade e, sobretudo, pela realidade do sistema penitenciário, é cada vez mais evidente que o cárcere tem cumprido somente uma função punitiva, causando pouco impacto em termos de prevenção e "ressocialização". Sendo que essa não é uma visão unânime na sociedade.

Em 1990 aconteceu a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), onde foi aprovada a resolução 45/110 que estabeleceu as Regras Mínimas das Nações Unidas para elaboração de medidas não privativas de liberdade, que ficaram conhecidas como Regras de Tóquio, cidade que sediou a assembleia.

As Regras de Tóquio são consideradas um dos documentos mais importantes no Brasil, as quais tratam das experiências das Nações Unidas no terreno da implantação, execução e fiscalização das medidas alternativas à pena privativa de liberdade.

As penas alternativas são caracterizadas como medidas punitivas de caráter educativo e socialmente útil, sendo que punem o indivíduo sem o excluir do convívio social e de seus familiares e não o expõe aos males do sistema penitenciário. Além de

considerá-lo como sujeito da sua própria mudança, no contexto das relações sociais que se encontra.

Apesar da normatização destas penas ser da década de 1980, não havia ainda um órgão público para mediar a efetivação das mesmas.

De acordo com Gomes (2008), para a criação das CEAPAS (Centrais de Apoio e Acompanhamento a Penas e Medidas Alternativas) foram celebrados vários convênios com os Estados. Estes levaram em consideração as demandas e aceitação dentro das instituições estaduais como os Tribunais de Justiça, as Secretarias de Estado, o Ministério Público e a Defensoria Pública.

A CEAPA surge na intenção de dar suporte ao Poder Judiciário no processo de monitoramento da execução das penas e medidas alternativas, decorrentes de delitos de pequeno e médio potencial ofensivo, cometidos sem violência e sem graves ameaças a vítima.

Implantada em 05 de fevereiro de 2002, a CEAPA, Central de Apoio e Acompanhamento as Penas e Medidas Alternativas, deu início as suas ações através da parceria firmada entre o Ministério da Justiça (MJ) e a Secretaria da Justiça e Direitos Humanos do Estado da Bahia, por meio de convênio estabelecido com o Conselho Arbitral da Bahia, que garantiu sua implantação e funcionamento até 05 de setembro de 2007.(BAHIA. Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização do Estado da Bahia – SEAP)

A CEAPA foi incorporada a estrutura do Estado em 06 de setembro de 2007, quando foi efetivada como política pública e ação prioritária do governo a partir da Lei nº 10.693 de 05 de setembro de 2007. A sua expansão se deu através da Lei nº 11.042 de 09 de maio de 2008, momento em que foi ampliada para mais 10 núcleos, espalhados por algumas cidades do interior da Bahia.(BAHIA. Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização do Estado da Bahia – SEAP)

O corpo técnico do organismo em análise é formado por uma equipe multidisciplinar, composta por assistente social, psicólogo e advogado. Esta composição é baseada na premissa de que o acompanhamento deve contemplar as demandas de ordem social, psicológica e jurídica, identificadas ao longo dos atendimentos.

Dentre os métodos de trabalho, a CEAPA realiza entrevistas sociais e psicológicas, atendimento jurídico, elaboração de pareceres técnicos, grupo de encaminhamento e fechamento, visitas de monitoramento, reuniões institucionais, juntada de documentação referente ao cumprimento de PSC – Prestação de Serviços à

Comunidade, PP – Prestação Pecuniária (convertida em Prestação de Outra Natureza-PON) e comparecimentos periódicos dos cumpridores nos núcleos.

O núcleo de Cruz das Almas foi instalado em conformidade com a Lei Estadual nº 12.827/2013, e por meio da portaria nº 592/2013. Inaugurado em 25 de setembro de 2014, este núcleo tem a finalidade de acompanhar e monitorar diretamente as penas e medidas alternativas aplicadas pelo poder judiciário constituindo-se em parte do sistema de justiça criminal.

Este núcleo tem como perspectiva atender, de modo itinerante, a outros municípios situados na região do Recôncavo. Atualmente são realizados atendimentos uma vez por mês nos municípios de Governador Mangabeira e Santo Antônio de Jesus, além do atendimento regular na sede de Cruz das Almas.

As demandas atendidas pela instituição são referentes aos cumpridores de PP e aos cumpridores PSC. Quando se trata de cumprimento de PP, a CEAPA orienta que seja efetuada na forma de Prestação de Outra Natureza – PON, pois o cumpridor, ao realizar a doação, fará em gêneros destinados à entidade credenciada na rede social e esta será beneficiada de acordo com critérios de distribuição, para que haja um equilíbrio dos recursos. A PSC consiste na atribuição de atividades sem remuneração a serem executadas em instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos cadastradas na rede da CEAPA. Neste caso, o cumpridor é encaminhado à instituição para exercer função compatível com suas habilidades, em dias e horários que não prejudiquem sua jornada de trabalho e escolar. (SOUZA, 2015 p. 14)

A população atendida pela CEAPA é composta majoritariamente por homens, negros e pardos, que pertencem à classe baixa, que não possuem vínculo empregatício, e que adquirem o sustento através do trabalho informal ou eventual, possuem acesso mínimo as políticas públicas, principalmente à saúde e educação. (SOUZA, 2015 p. 14)

Dentre as razões da escolha desta temática para elaboração do trabalho de conclusão de curso ora apresentado, há que se destacar que o interesse da autora pelo tema iniciou-se no sexto período do seu curso de graduação, quando da realização da disciplina estágio I na CEAPA.

A partir da vivência profissional e da aproximação com o tema, foi possível apreender qual a função da CEAPA na execução das penas e medidas alternativas pelos (as) cumpridores (as). Considerando a problemática situação do cárcere no Brasil, as alternativas penais vieram com o objetivo de amenizar alguns problemas, como a superlotação carcerária, propiciando aos apenados, que pouco perigo traduz para a

sociedade, seja pelo grau de culpabilidade, seja pela conduta social, a possibilidade e alternativa de cumprir sua pena em ‘liberdade’, com o monitoramento do Estado, através da CEAPA, e da comunidade, facilitando a sua reintegração à sociedade.

Na CEAPA, o profissional de Serviço Social atua no sentido de tornar viável tecnicamente a execução da pena ou medida alternativa consistente em prestação de serviço à comunidade, e prestação de outra natureza. Para tanto, o atendimento é realizado às pessoas processadas ou condenadas, através de entrevistas após as audiências para obter informações sobre sua realidade econômica, familiar, social, escolar e profissional, de modo a poder melhor encaminhá-las para as instituições cadastradas que as receberiam para prestação de serviço comunitário ou prestação de outra natureza, procurando compatibilizar com o perfil dos cumpridores. As tarefas devem preferencialmente estar de acordo com as aptidões do cumpridor e serem realizadas durante 7 horas semanais, distribuídas de forma a não prejudicar sua jornada de trabalho ou de estudo.

Diante deste contexto, este trabalho tem como objetivo geral analisar a atuação da CEAPA, núcleo de Cruz das Almas, na sua função de monitoramento e da execução das penas alternativas e como objetivos específicos, analisar a ação da CEAPA, seu público alvo, o impacto das suas ações para os cumpridores suas possíveis contribuições sociais para a luta pela garantia ao acesso aos direitos.

A metodologia adotada para sua elaboração será uma abordagem qualitativa e quantitativa, considerando os dados da CEAPA que serão apresentados e a análise do perfil das pessoas em cumprimento. Para Minayo (2001), a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 2001, p. 14).

De acordo com Fonseca (2002, p. 20):

Diferentemente da pesquisa qualitativa, os resultados da pesquisa quantitativa podem ser quantificados. Como as amostras geralmente são grandes e consideradas representativas da população, os resultados são tomados como se constituíssem um retrato real de toda a população alvo da pesquisa. A pesquisa quantitativa se centra na objetividade. A utilização conjunta da pesquisa qualitativa e quantitativa permite recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente.

O tipo de pesquisa utilizado será exploratória, sendo que o objetivo deste tipo de pesquisa é proporcionar maior familiaridade com o problema, visando torná-lo mais explícito. A grande maioria dessas pesquisas envolve: (a) levantamento bibliográfico;

(b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão (GIL, 2007).

Trata-se de um estudo cuja coleta de dados envolverá pesquisa bibliográfica, com a finalidade de construir fundamentação teórico-histórica e para as discussões sobre o objeto e suas variáveis, e pesquisa com análise documental, com os instrumentais técnico-operativos da instituição CEAPA para fazer uma análise do perfil socioeconômico dos cumpridores, referências teóricas já analisadas, e publicadas por meio de escritos e eletrônicos, como livros e artigos científicos, bem como entrevistas semiestruturadas a algumas pessoas em cumprimento de pena alternativa da localidade, e com os servidores da instituição.

O primeiro capítulo tem como finalidade apresentar o que são as Alternativas Penais, os precedentes que embasaram a criação das alternativas penais no Brasil. Para aprofundarmos a temática buscamos compreender como são reguladas pela legislação brasileira e o âmbito de aplicação dessas Penas e Medidas. A tarefa nos exigiu rever conceitos históricos e atuais, buscando, a princípio, entender as penas alternativas e seus significados, através de alguns teóricos como Wacquant, Foucault, Damásio de Jesus, e Beccaria, este que tem por fundamento a razão e a humanidade, apresentado na obra de Cezar Bitencourt (2011), intitulada Falência da Pena de Prisão – Causas e Alternativas. A repercussão dessas ideias teve início no Iluminismo, momento em que a crise da pena privativa de liberdade começou a ganhar destaque. (BITENCOURT, 2011)

O segundo capítulo fala sobre os fatores que levaram à criação da Central de Apoio e Acompanhamento as Penas e Medidas Alternativas no Estado da Bahia, e como essa instituição atende a demanda da cidade de Cruz das Almas, trazendo também o perfil dos cumpridores.

No terceiro capítulo é apresentada a visão dos profissionais que atuam no núcleo da CEAPA de Cruz das Almas, abordando a importância das alternativas penais, assim como a visão dos apenados sobre a pena que lhe foi imposta. Por fim, tem-se as Considerações Finais, que buscam fazer uma correlação entre os aspectos tratados.

## 2. APRESENTAÇÃO DAS ALTERNATIVAS PENAIS

### 2.1 Precedentes das Alternativas Penais

O objetivo deste capítulo é apresentar uma conceituação sobre as Alternativas Penais, como elas surgem no âmbito nacional, apresentar as legislações que as regulam e de que forma são aplicadas. Para tanto, iremos retornar a alguns períodos importantes na história para entender a necessidade da implementação desta política de penas e medidas alternativas, propondo uma análise relacionada ao fracasso da pena de prisão.

Através de um resgate histórico das penas no Brasil é possível se compreender melhor a necessidade de busca de alternativas que atendam aos interesses e direitos fundamentais dos cidadãos. A partir do Período Republicano, “momento que foi marcado por grandes mudanças na sociedade brasileira e, juntamente com essas modificações, notou-se a necessidade de mudanças no sistema normativo vigente, por um que se adequasse a realidade das demandas sociais da população daquela época”. (DEVERLING, 2010, p. 26)

No início do Período Republicano foi criado um Código Penal, datado de 1890, no qual a prisão era prevista como a principal forma de punição, do mesmo modo como ocorre atualmente.

Conforme Martins (2001, apud Gonçalves, 2017), o Código de 1890 previa, além da pena de prisão, penas de interdição, perda da função pública, suspensão e multa, revelando um grande avanço na legislação por ter banido as penas mais desumanas, como castigos corporais e pena de morte.

Com a Consolidação das Leis Penais de 1932, o Código Penal de 1890 caiu em desuso. Estas Leis foram instituídas pelo Decreto nº 22.213, de 14 de dezembro de 1932, que trouxe a redação original do Código Penal de 1940. (JORGI, 2006 apud GONÇALVES, 2017).

De acordo com Martins (2001, p. 21)

“No período da ditadura Vargas foi promulgado o Código Penal de 1940, que estabeleceu a reclusão e a detenção<sup>1</sup>, enquanto a prisão simples ficou

---

<sup>1</sup>A pena de **reclusão** é aplicada a condenações mais severas, o regime de cumprimento pode ser fechado, semi-aberto ou aberto, e normalmente é cumprida em estabelecimentos de segurança máxima ou A **detenção** é aplicada para condenações mais leves e não admite que o início do cumprimento seja no regime fechado. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/direito-facil/reclusao-x-detencao-x-prisao-simples>. Acesso em: 16/09/2017

relegada à Lei das Contraversões Penais. A pena de multa também integra o rol das penas principais, criando-se ainda penas acessórias, que consistem na perda da função pública, interdições de direitos e publicação da sentença. Já nas contraversões penais, se aplicam apenas a publicação da sentença e a interdição de direitos`.

A notável falência da pena de prisão, exemplificada pela superlotação de presídios, cadeias e penitenciárias, que se tornaram lugares de aperfeiçoamento para o crime e promotoras de indivíduos cada vez mais revoltados com o Estado e com a sociedade, ao invés de resolver o problema da criminalidade acabou agravando ainda mais a criminalidade no país.

No Brasil, a explicação mais utilizada para o surgimento das penas alternativas é de que estas são oriundas da falência da pena de prisão, ou pena privativa de liberdade. Estas são também criticadas por não estarem atingindo a sua função educativa diante do delinquente e os objetivos para os quais foram criadas.

Nesta perspectiva, afirma Foucault (2002) apud Barros (2014 p. 25) as técnicas punitivas têm no poder de punir um instrumento econômico eficaz capaz de impor ao indivíduo códigos, regras de comportamento para diminuir as irregularidades, no entanto são incapazes de reeducar o condenado para o trabalho nas indústrias e atender a necessidade do mercado de mão de obra barata.

Segundo Bitencourt (2011, p.286), ``as penas alternativas adotadas pelo ordenamento jurídico brasileiro, a exemplo de muitas legislações alienígenas, constituem uma das mais importantes inovações da reforma penal de 1984, que procurou obviar a crise da pena de prisão.` Assim, as penas alternativas demonstram uma transformação da questão penal, pensando na efetivação da cidadania.

## **2.2 Reforma Penal de 1984**

No âmbito nacional, a trajetória das penas foi marcada pela Reforma Penal de 1984, trazida pela Lei 7.209/84, uma vez que foi responsável por instituir de modo sistemático novas modalidades de penas. Com a vigência desta lei, foram pensadas novas formas de penas no ordenamento jurídico, entre as quais, as chamadas penas privativas de direitos, ou ``penas alternativas``.

A Lei nº 7.209/84, de 11 de julho de 1984, a qual alterou toda a parte geral do Código Penal de 1940, do artigo 1º ao 120º, desenvolveu o sistema penal, sobretudo a adoção das penas restritivas de direitos, em substituição da pena

privativa de liberdade de curta duração. Com isso é notável uma preocupação maior com a "ressocialização" dos apenados, os quais quando submetidos a segregação, retornavam ainda mais corrompidos para o convívio social. (DERVERLING, 2010 apud GONÇALVES, 2017).

De acordo com Cezar Bitencourt (2011 p. 246), "a reforma penal de 1984 manifestou profunda preocupação com as penas privativas de liberdade ditas de curta duração: curtas para a finalidade "ressocializadora", são suficientemente longas para iniciar o criminoso primário na graduação acadêmica do crime".

A Lei 7.209/84, procurou aplicar um aspecto mais humano e realista. Muitos fatores influenciaram para que houvesse essa mudança na legislação penal, como por exemplo, o aumento significativo da criminalidade, surgimento de modalidades criminais, alto índice de reincidência, a consequente rejeição do apenado pela sociedade, etc. Sabemos que o encarceramento não é a melhor solução, pois, como meio de reinserção do indivíduo na sociedade já demonstrou ser ineficaz. Mesmo com tantos fatores negativos que influenciaram para que houvesse mudanças nas legislações, ainda há uma grande parcela da sociedade que defende a edição de leis repressoras que é tida por muitos brasileiros como um dos instrumentos asseguradores da paz social.

O problema prisional não é o único fator responsável pelo aumento da criminalidade no país, a ele se agregam outros fatores, como a desigualdade social existente, as baixas condições de sobrevivência dos cidadãos mais pobres e marginalizados, decorrente da má distribuição de renda e das limitações das políticas sociais, repercutindo no cometimento de pequenos delitos, os quais são punidos com máximo rigor. A precariedade da educação, a falta de acesso ao mercado de trabalho, dentre outros, contribuem para o acontecimento de novas práticas delituosas.

Para Torres (2009) apud Barros (2014. p,24), as prisões representam a manifestação da institucionalização dos processos de criminalização gerados pelos conflitos sociais exercidos pelo Estado e seu poder punitivo e repressivo associado ao controle social das classes ditas perigosas. As prisões, desde suas origens, confinam pobres, excluídos e desempregados, em sua imensa maioria. Nesse sentido a legislação se destinava a controlar as classes subalternas, objeto das ações arbitrárias da justiça criminal em favor das camadas sociais que tinham a propriedade e os meios de acumulação do capital.

O modelo de punição adotado pelo sistema capitalista, que criminaliza a pobreza e fortalece a lógica do aumento do encarceramento pelo sistema econômico vigente, ocorre em detrimento do Estado Social, isso reflete na resolução dos problemas sociais a base da força e repressão.

Para Wacquant (2007),

Em tais condições, desenvolver o estado Penal para responder as desordens suscitadas pela desregulamentação da economia pela dessocialização do trabalho assalariado e pela pauperização relativa e absoluta de amplos contingentes do proletariado urbano, aumentando os meios, amplitude e a intensidade da intervenção do aparelho policial e judiciário, equivale a restabelecer uma verdadeira ditadura sobre os pobres (WACQUANT, 2007, pg. 06).

Isso se evidencia que no decorrer da história. O encarceramento sempre foi mais direcionado para as classes menos favorecidas, como forma de proteção da sociedade dos “maus elementos”, associado ao apelo social de redução da criminalidade como garantia da segurança, punir aqueles que não obedecem às regras sociais. (BARROS, 2014)

Wacquant (2001) entende que a busca por novos instrumentos processuais penais, ou pela maior utilização dos já existentes (por exemplo, as penas e medidas alternativas), também serve ao controle da vida dos cidadãos criminalizados e dos já aprisionados.

Com a Lei 7.209/84 ampliaram-se os tipos de penas aplicáveis no país. O artigo 32 do Código Penal estatui que as penas são: privativas de liberdade, restritivas de direito e multas. A criação das penas restritivas de direito foi a grande inovação, as quais, de acordo com o artigo 43, consistem em prestação de serviço à comunidade, interdição temporária de direito e limitações de fim de semana.

Os avanços são mais claramente relatados no relatório do ILANUD<sup>2</sup>

Em 1995, através da lei 9.099, foram criados os Juizados Especiais Criminais (JECrims), estabelecendo novos procedimentos – transação penal, composição civil e suspensão condicional do processo – para a aplicação de medidas alternativas anteriores ao processo e à pena, representados nas modalidades já previstas no Código Penal pela reforma de 1984. A lei 9.099/95 instituiu o conceito de crime de menor potencial ofensivo, qual seja, aquele com pena igual ou inferior a um ano, e permitiu, para os acusados de cometerem crimes dessa categoria e delitos culposos, o procedimento

---

<sup>2</sup> INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS-ILANUD. Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativas: Relatório Final de Pesquisa. (2006)

“descriminalizante” dos JECrims. Em 1997, o ILANUD realizou pesquisa nas Varas de Execução Penal de São Paulo, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul, a fim de verificar o estágio de implementação de programas de prestação de serviços à comunidade nessas três Capitais. Em agosto do mesmo ano foi criado um grupo de trabalho no Distrito Federal e Goiás, por iniciativa do Ministério da Justiça, para o desenho de um modelo nacional de acompanhamento das penas e medidas alternativas, delineando-se o que seria um sistema para a aplicação e fiscalização da pena alternativa de prestação de serviços à comunidade. (ILANUD, 2006, p. 5).

Desta maneira, as penas alternativas surgiram com a finalidade de reformular e atualizar o sistema penal existente, procurando estabelecer penas proporcionais aos crimes cometidos.

### **2.3 Regras de Tóquio**

Constatado o fracasso da pena privativa de liberdade, o mundo passou a repensar os sistemas punitivos existentes, buscando criar novos mecanismos de punição que viessem a alcançar os principais objetivos, que consistem em punir o infrator, evitando a reincidência na prática criminosa, retribuir a sociedade pelo mal cometido e “ressocializar” o autor do ato punível.

As Regras Mínimas para o Tratamento de Reclusos foram adotadas no primeiro Congresso da Organização das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente, realizado na Suíça em 1955, com o objetivo de recuperar delinquentes submetidos ao cárcere. Já na oitava edição deste mesmo congresso, a ONU, levando em consideração os altos índices da criminalidade e reincidência, reconheceu a necessidade de alternativas para prisão.

Durante um longo período, houve várias resoluções mundiais sobre a pauta prisional, como afirma o relatório do ILANUD<sup>3</sup> (2006):

A edição das Regras Mínimas para o Tratamento dos Presos, de 1955, recomendou a aplicação de formas de pena não privativa da liberdade. Em 1966, o Pacto Internacional dos Direitos Políticos e Civis veio reforçar a implantação, execução e fiscalização das alternativas à pena de prisão. No Sétimo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e Tratamento dos Delinquentes expediu-se a Resolução nº 16, que enfatizava a

---

<sup>3</sup>INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS-ILANUD. Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativas: Relatório Final de Pesquisa. (2006)

necessidade de redução do número de reclusos, de soluções alternativas à prisão e da reinserção social dos delinquentes. Coube, em 1986, ao Instituto Regional das Nações Unidas da Ásia e do Extremo Oriente para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente formular os primeiros estudos relacionados ao assunto. Foram então redigidas as Regras Mínimas para a Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade, conhecidas como Regras de Tóquio, que recomendam a adoção de alternativas penais como, por exemplo, a restrição de direitos, a indenização da vítima e a composição do dano causado, além de ressaltar a observância imprescindível das garantias da pessoa condenada. (ILANUD, 2006, p.4).

As diversas resoluções oriundas dos Congressos da ONU destacam a possibilidade de melhor explorar as soluções alternativas à prisão.

No oitavo Congresso das Nações Unidas, em 1990, foi originada a Resolução nº 45/110, de 14 de dezembro de 1990, que estabeleceu as Regras Mínimas das Nações Unidas sobre medidas não-privativas de liberdade as quais ficaram conhecidas como Regras de Tóquio.

De acordo como o ensinamento de Damásio de Jesus (1998, p.216), “As Regras de Tóquio constituem um passo importante para aumentar a eficiência da resposta da sociedade ao delito. As sanções e medidas não-privativas de liberdade têm grande importância na Justiça Penal de muitas diferentes culturas e sistemas jurídicos”. Tais regras são consideradas como um manual de instruções sobre a operacionalização de medidas-privativas de liberdade. Sendo normas norteadoras para aplicação de penas e medidas alternativas à prisão. “Em consequência, um dos objetivos das Regras de Tóquio é salientar a importância das próprias sanções e medidas não-privativas de liberdade como meio de tratamento de delinquentes”. (JESUS, 1998, p. 216)

O objetivo dessas normas é fazer com que o indivíduo recompense a sociedade de alguma forma pelo ato que ele cometeu, e pelos eventuais prejuízos causados, assim como, diminuir as probabilidades de reincidência através da não retirada do convívio social.

Sendo um importante documento dentro do contexto internacional dos direitos humanos, as Regras de Tóquio, influenciaram na edição da Lei nº 9.714 de 1998, a qual iremos tratar posteriormente, estimulando a efetiva aplicação das penas alternativas no sistema penal brasileiro.

## 2.4 Penas e Medidas Alternativas

O que são as Penas e Medidas Alternativas?

Como o próprio nome diz, é uma pena alternativa à prisão. É um conjunto de penas que visam punir sem aprisionar, ou seja, o cumpridor tem a possibilidade de pagar pelo delito cometido sem ser retirado do convívio social, de modo que tanto o cumpridor quanto a sociedade obtenham benefícios. As penas alternativas foram idealizadas de forma a gerar menos restrições de direitos e garantias fundamentais quando comparadas ao encarceramento.

As alternativas penais estão inseridas no campo do direito penal mínimo, que prevê menor utilização possível da pena de prisão, e maior aplicabilidade e abrangência das modalidades das penas alternativas. Para Oliveira (2009), apostar nessa vertente da execução penal proporcionaria maiores condições de se garantir os direitos humanos dos apenados, resultando no respeito à dignidade humana desse grupo vulnerável.

A lei autoriza ao Juiz aplicar em determinadas situações: quando o delito é considerado menos ofensivo a sociedade, por ser cometido sem graves ameaças à vítima ou a sociedade, sem violência e quando a pena privativa de liberdade aplicada não for superior a 4 (quatro) anos. A principal lei que regula estas penas é a Lei 9.714/98, que introduziu modificações nos artigos 43 e seguintes do Código Penal.

Segundo Damásio de Jesus<sup>4</sup> as Penas Alternativas são as sanções de natureza criminal diversas da de prisão, como a multa, a prestação de serviço à comunidade e as interdições temporárias de direito.

Ainda de acordo com Damásio de Jesus (1998, p. 29)

Alternativas penais, também chamadas substitutivos penais e medidas alternativas, são meios de que se vale o legislador visando a impedir que ao autor de uma infração penal venha a ser aplicada medida ou pena privativa de liberdade. Portanto, penas alternativas são medidas penais substitutivas das penas privativas de liberdade, aplicadas aos fatos típicos a que a lei denominou de infrações de menor potencial ofensivo.

Diferentemente do que uma parcela da sociedade pensa a respeito das penas alternativas, elas não incitam a prática do delito, mas, sim, dificultam, por serem medidas eficazes de punição e recuperação do cumpridor, onde há participação do Estado e da sociedade no processo de reintegração do indivíduo.

---

<sup>4</sup> JESUS, Damásio E.de. **Penas Alternativas** – Anotações à Lei n. 9.714, de 25 de novembro de 1998, p. 29.

Este tipo de penalidade evita que delitos de pequeno e médio potencial fiquem impunes e, ao mesmo tempo, que o cumpridor seja encaminhado à prisão desnecessariamente. Ou seja, ele tem a possibilidade de dar continuidade a sua vida, sem ser retirado do convívio com a família e a sociedade, repensando a sua conduta delituosa.

Mesmo com as vantagens das penas alternativas, correntes contrárias persistem em apontar desvantagens nesse instituto.

De acordo com Damásio de Jesus (2000, p. 31), parte da doutrina acredita que a pena alternativa não desafoga o sistema carcerário, tendo em vista que nem todos os condenados se enquadrariam dentro dos requisitos previstos para a substituição e com isso não se beneficiariam com tal instituto, e ainda, que as penas alternativas não têm conteúdo intimidativo, confundindo punição com mero meio de controle pessoal ou medida disciplinadora.

Damásio aponta mais uma desvantagem:

Apesar das vantagens evidentes que oferecem as medidas não-privativas de liberdade, as reformas destinadas a promover sua utilização contêm perigos potenciais e podem levar a consequências inesperadas”. Por exemplo, existe a possibilidade de que aumente a utilização de medidas não-privativas de liberdade, não substituindo as penas de prisão, mas substituindo outras penas menos onerosas. Isso pode resultar em aumento da utilização de medidas penais na sociedade, aumento esse que não possa ser justificado pela referência a um aumento da criminalidade”.

Percebe-se que é mais proveitoso que o Estado dê mais atenção a esse instituto, pois as desvantagens são insignificantes diante do resultado positivo que a pena restritiva de direitos pode trazer para todos, tanto ao Estado, como à sociedade.

Vale ressaltar, que a expressão penas “alternativas”, como geralmente é utilizada, contém uma imprecisão, pois induz a uma equiparação entre penas restritivas de direitos (previstas na Lei 9.714/98) e as penas alternativas propriamente ditas (previstas na Lei 9.099/95, que instituiu os juizados especiais criminais). (ROCHA, 2002 apud GONÇALVES, 2017)

Ainda de acordo com Rocha <sup>5</sup>(2002, p 23)

Só poderia ser chamada de pena “alternativa” aquela que oferece ao réu a “alternativa” de não ser condenado ao regime privativo de liberdade. Isto ocorre nos juizados especiais criminais, quando ainda não foi aberto um processo penal e o promotor propõe ao réu uma transação penal, homologada pelo juiz, através da qual este último cumprirá uma pena alternativa que, se devidamente cumprida, impedirá a abertura do processo

---

<sup>5</sup>Rocha, M. A. (2002). *ALTERNATIVAS PENAIIS: CONTRADIÇÕES, AVANÇOS E DESAFIOS*. Dissertação (Dissertação em Serviço Social). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

penal e, conseqüentemente, a extração de uma sentença condenatória ao regime fechado.

Já nas penas restritivas de direito, como a prestação de serviços à comunidade e prestação pecuniária ou de outra natureza, Rocha (2014) pontua:

Os réus primeiro são condenados ao regime privativo de liberdade, para só então ter sua pena substituída por uma pena restritiva de direitos. Neste caso o problema é que, mesmo não cumprindo pena em regime fechado, o réu sofrerá o estigma da condenação ao regime privativo de liberdade, uma vez que tal condenação constará nos registros das varas de execuções penais, impedindo a expedição das certidões negativas necessárias a uma série de atos da vida cotidiana, como, por exemplo, participar de determinados concursos públicos.

Quanto à conceituação das alternativas penais e a padronização do vocabulário percebemos uma frequente confusão entre os conceitos de alternativas penais e penas e medidas alternativas.

De acordo com Gomes (2000 p.25)

O termo “alternativas penais<sup>6</sup>” consiste no gênero do qual penas e medidas alternativas são espécies. As penas alternativas corresponderiam às sanções de natureza criminal, tais como a multa, a prestação de serviços à comunidade e as interdições temporárias de direitos, ou seja, aquelas elencadas no art. 43 e incisos do CP. Por sua vez, as medidas alternativas seriam aqueles institutos (ou instrumentos) cujo objetivo consiste em impedir que ao autor de uma infração penal venha ser aplicada (ou executada) uma pena privativa de liberdade.

A expressão alternativas penais deve ser utilizada para fazermos referência às penas a serem cumpridas por réus condenados, e às medidas alternativas, para réus ainda não condenados, como um conjunto de institutos que tem um objetivo em comum, impedir o cumprimento da sentença em regime privativo de liberdade.

## **2.5 Fundamentação Legal das Alternativas Penais**

Diante do que já foi explicitado, podemos perceber que as penas alternativas foram introduzidas no Brasil de forma gradativa, pois, tanto a necessidade quanto a possibilidade de aplicação surgiram de acordo com as mudanças da sociedade.

Como já foi falado anteriormente, através da Lei 7.209/84 foram inseridas algumas alterações ao Código Penal, a partir daí várias leis surgiram, porém, por um

---

longo tempo não obtiveram eficácia. As que trouxeram as principais alterações foram as leis dos juizados especiais, Lei 9.099/95, de 26 de setembro de 1995, e das penas alternativas, Lei 9.714/98, de 25 novembro de 1998.

A Lei 9.099/95 objetivava solucionar, de forma mais rápida, as infrações de menor potencial ofensivo, ou seja, as infrações a que a lei atribuíu pena máxima não superior a 01 (um) ano.

Com o advento da Lei 9.714, de 25 de novembro de 1998, foram alterados os Arts. 43, 44, 45, 46, 47, 55 e 77 do Código Penal, os quais passam a ter vigência dentro da nova ordem, objetivando um ideal mais verdadeiro de substituição das penas. A referida lei, além da ampliação dos tipos de penas alternativas, trouxe avanços quanto à execução das normas, aplicação e monitoramento.

## **2.6 Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas – Breve Histórico**

O “Programa Nacional de Apoio às Penas Alternativas” foi lançado em 2000 pelo Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Justiça, regulado pela “Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas” - CENAPA. A partir dessa Central Nacional, foi desenvolvida a política nacional de penas e medidas alternativas, e o investimento de recursos destinados à criação de “Centrais Estaduais de Penas Alternativas”.

Nesse contexto surgiu a Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas – CEAPA, com o objetivo de articular ações, fornecer subsídios técnico e metodológicos ao Sistema de Justiça, realizando um acompanhamento de forma especializada aos cumpridores de penas e medidas alternativas.

Atualmente funcionam no Estado da Bahia 16 unidades, distribuídas em Salvador (SEDE) inaugurada em 05/02/2002, e mais 15 cidades pelo interior do estado, que fazem parte do processo de interiorização dessa política pública.

O núcleo da cidade de Cruz das Almas foi inaugurado em 25/09/2014. Este núcleo tem como perspectiva atender, de modo itinerante, a outros municípios situados na região do Recôncavo, acompanhando e monitorando diretamente as penas e medidas alternativas aplicadas pelo poder judiciário, constituindo-se em parte do sistema de justiça criminal.

### **2.6.1 Modalidades de Alternativas Penais Aplicadas pela CEAPA**

Ainda que a redação do art. 43 do Código Penal mencione, a princípio, cinco modalidades de penas alternativas (prestação pecuniária, perda de bens e valores, prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas, interdição temporária de direitos e limitação de fim de semana), é válido ressaltar que as penas e medidas alternativas acompanhadas pela equipe multidisciplinar da CEAPA de Cruz das Almas podem ser cumpridas nas modalidades Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) e Prestação Pecuniária (PP), convertida em Prestação de Outra Natureza (PON). Vamos apresentar sucintamente cada uma dessas modalidades acompanhadas pela instituição.

Além das cinco modalidades mencionadas haveria ainda a prestação de outra natureza disposta no art. 45, §2º, do CP e as 5 subdivisões da interdição temporária de direitos: (a) proibição do exercício de cargo, função ou atividade pública, bem como de mandato eletivo (b) proibição do exercício de profissão, atividade ou ofício que dependam de habilitação especial, de licença ou autorização do poder público, (c) suspensão de autorização ou de habilitação para dirigir veículo, (d) proibição de frequentar determinados lugares e (e) proibição de inscrever-se em concurso, avaliação ou exame públicos (Greco, 2012, p. 529-530).

A pena alternativa Prestação de Serviços à Comunidade ou Entidades Públicas, como prevista tanto no art. 5º da Constituinte de 1988, no seu inciso XLVI, quanto no art. 46 do Código Penal, consiste em fixar ao cumpridor o cumprimento de tarefas gratuitas, tanto em entidades assistenciais, hospitais, escolas, orfanatos, quanto em outros estabelecimentos, em programas comunitários ou assistenciais. Tais tarefas devem ser desenvolvidas de maneira que se adequem as aptidões do cumpridor e suas limitações, e cumpridas pelo período de uma hora de tarefa por dia de condenação, posto que não prejudiquem a jornada normal de trabalho ou atividades laborativas.

A Prestação Pecuniária consiste no pagamento em dinheiro a vítima, seus dependentes ou entidade pública ou privada com destinação social, de importância fixada pelo juiz, não podendo ser inferior a um salário mínimo nem superior a 360 salários. Em conformidade com o parágrafo segundo do art. 45 do CP, a prestação pecuniária pode ser convertida em prestação de outra natureza se houver aceitação do beneficiário. Conforme Damásio, essa prestação de outra natureza. “pode ter natureza

pecuniária, restritiva de direitos ou liberdade, de obrigação de fazer ou não fazer, como por exemplo, reposição de árvores e doação de cestas básicas``.

De acordo com o artigo 3º, da Portaria nº 2.594, de novembro de 2011, do Ministério da Justiça, as alternativas penais abrangeriam as seguintes modalidades: (a) a transação penal, (b) a suspensão condicional do processo, (c) a suspensão condicional da pena, (d) as penas restritivas de direito, (e) a conciliação, a mediação e os programas de Justiça Restaurativa, (f) as medidas cautelares diversas da prisão e (g) medidas protetivas de urgência.

Em conformidade com a Política Nacional, conforme a Portaria nº. 2594/11 do Ministério da Justiça, as alternativas penais se referem ao seguinte conjunto de institutos jurídicos<sup>7</sup>:

1. **Transação penal (art. 76, da Lei 9.099/95)**: negociação feita entre o Ministério Público e o acusado de crime de pequeno potencial ofensivo em tramitação no Juizado Especial Criminal (Jecrim), que aplica pena restritiva de direito ou multa ao acusado sem que haja continuidade do processo e possível condenação ou absolvição ao final. Caso a penalidade seja cumprida, o processo é extinto sem julgamento; caso contrário, é dado prosseguimento a ele.

2. **Suspensão condicional do processo (art. 89, da Lei 9.099/95)**: proposta do Ministério Público em alguns casos que tramitam no Jecrim para que, iniciado o processo, ele seja suspenso e possivelmente extinto sem julgamento, desde que o acusado cumpra determinadas restrições de direitos em um período de tempo a ser determinado.

3. **Suspensão condicional da pena privativa de liberdade (art. 77, do Código Penal)**: para pessoas condenadas a pena privativa de liberdade não superior a dois anos, entre outros requisitos, a execução da pena pode ser suspensa mediante o cumprimento de pena alternativa e de medidas restritivas de direitos. Caso as condições sejam observadas, a pessoa condenada tem sua pena extinta; caso contrário, terá de cumpri-la na integralidade.

4. **Penas restritivas de direitos (art. 43 e incisos do Código Penal)**: para pessoas condenadas a pena privativa de liberdade não superior a quatro anos, entre outros requisitos, a pena pode ser substituída por restrições de direito. Caso a pessoa cumpra sua pena, ela é dada como terminada; caso haja descumprimento injustificado, ela é convertida, novamente, em pena privativa de liberdade.

A aplicação de cada um desses institutos ocorre de formas diferentes e traz diferentes restrições de direitos. Geralmente, são medidas aplicáveis para crimes menos graves, que têm penas menores ou são praticados sem violência.

---

<sup>7</sup>Instituto Jurídico é o termo utilizado pelo Direito para denotar que determinada situação, medida, condição ou fato é algo tão especial para a vida em sociedade, que deve ser tratado como um "instituto jurídico" que merece um tratamento diferenciado. (ALVES, 2010)

## 2.7 Princípios das Alternativas Penais

Todos que cometem delitos devem ser respeitados enquanto pessoas e têm direitos as garantias constitucionais e reconhecimento de sua dignidade. É perceptível que as alternativas penais, ou algumas modalidades destas penas, estão mais ligadas a ideia de preservação e respeito à vida, a liberdade, a honra e a integridade física e mental.

A Política Nacional de Alternativas Penais<sup>8</sup> é uma política de Segurança Pública e de Justiça, que busca assegurar o bem-estar de todos os cidadãos, e estabelece os princípios para as alternativas penais. Ao todo são trinta (30) princípios, divididos em três grupos: Princípios para a intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa; Princípios para dignidade, liberdade e protagonismo das pessoas em alternativas penais; e Princípios para a ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade para o desencarceramento. Vamos apresentar alguns desses princípios.

Dentre os princípios norteadores para Política Nacional das Penas Alternativas encontra-se o princípio Nº 4, da intervenção penal mínima, que traz a ideia de que é preciso limitar ao mínimo a intervenção penal como resposta aos problemas sociais e garantir que o uso da prisão somente será um recurso residual junto ao sistema penal.

Em conformidade com o princípio Nº 13, da normalidade, a pena ou medida alternativa deve primar por não interferir ou fazê-lo de forma menos impactante nas rotinas e relações normais e cotidianas das pessoas envolvidas.

Princípios para dignidade, liberdade e protagonismo das pessoas em alternativas penais, o princípio Nº 22, que trata da dignidade e liberdade, pressupõe a primazia pela justiça social, a garantia da individualização, da reparação do dano quando possível, a restauração das relações quando for desejável pelas partes e a justa medida para todos os envolvidos.

O princípio Nº 25, que trata da descriminalização da pobreza e da população negra, reforça a seletividade do sistema penal e as violações estruturais que parcela significativa da sociedade brasileira sofre historicamente, principalmente a população

---

<sup>8</sup>BRASIL. (2016). POSTULADOS, PRINCÍPIOS E DIRETRIZES PARA A POLÍTICA DE ALTERNATIVAS PENAS. *Conselho Nacional de Justiça-CNJ*.

negra. De acordo com esse princípio o campo das alternativas penais deve promover o respeito às diversidades étnico/raciais, além de contribuir para a descriminalização da pobreza no Brasil.

Conforme preceituam os princípios, a Política Nacional de Alternativas Penais, aponta mecanismos que levem em conta a reparação às vítimas como parte da solução dos conflitos penais, assim como métodos que contemplem o envolvimento da própria sociedade civil na resolução dos conflitos e inclusão social, seja por meio da prestação de serviço à comunidade, ou outras soluções alternativas.

## **2.8 Perfil dos Cumpridores**

As penas e medidas alternativas, apesar de ser modalidades punitivas em meio comunitário, os cumpridores em cumprimento dessas penas apresentam características semelhantes aos apenados das penas privativas de liberdade, que estão nas prisões superlotadas do Brasil.

Uma pesquisa realizada em 2014, em parceria entre o Ministério da Justiça e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), permite uma maior compreensão do perfil dessas pessoas, com relação a cor, gênero e escolaridade. O estudo nos mostra que há um maior número de réus negros nas varas criminais<sup>9</sup>, onde a prisão é a regra, e maior quantidade de acusados brancos nos juizados<sup>10</sup>, nos quais prevalece a aplicação de alternativas penais.

Conforme informações contidas nos processos analisados para realização da pesquisa, nas varas criminais 90,3% dos acusados eram do sexo masculino e 9,7%, do feminino. Já com relação a cor, as informações existentes nos processos analisados não foram muito precisas. Dentre os processos que continham informações, 57,6% eram negros, e 41,9% brancos. Com relação a escolaridade, entre os processos que continham informações, notou-se que 75,6% tinham até o nível fundamental, e apenas 4% tinham nível superior.

Comparando os dados coletados nas varas criminais, com os dados encontrados nos processos de Juizados Especiais, que julgam infrações penais de menor potencial

---

<sup>9</sup>As varas criminais funcionam nos fóruns dos tribunais da Justiça Estadual e Federal são chefiadas por juízes e encarregadas de processar e julgar pessoas acusadas de cometerem crimes.

<sup>10</sup>Os Juizados Criminais são órgãos da Justiça que julgam infrações penais de menor potencial ofensivo, buscando-se, com rapidez e informalidade, a reparação do dano sofrido pela vítima.

ofensivo, nos quais utiliza-se as alternativas penais, vemos diferenças. De acordo com a pesquisa, a proporção de mulheres é um pouco maior nos Juizados Especiais Criminais (JECRIMs<sup>11</sup>): são 20,6% de pessoas do sexo feminino, contra 9,7% no caso das Varas Criminais. Com relação a cor, não foi possível identificar em mais de 50% dos casos. A partir dos processos que continham informações, é possível observar uma grande diferença em relação às Varas Criminais, sendo 52,6% brancos, e 46,2% negros. No que diz respeito a escolaridade, dentre os processos que continham informações, verificou-se que a maioria dos acusados, 62%, tinha até o nível fundamental, e 11,5% tinham nível superior. (Diest/Ipea)

Confrontando os dados acima, com informações obtidas através de um trabalho realizado pelas servidoras da CEAPA, o quadro de pessoas atendidas pelo órgão é composto, majoritariamente, por homens negros e pardos que, em sua maioria, não possuem vínculo empregatício e adquirem o sustento via trabalho informal. Do contingente acompanhado entre o período de 09/2014 a 10/2015, 86% são homens e destes 74,4% são negros, a partir da junção dos cumpridores que se declaram como negros, pretos, pardos e morenos. (SOUZA, 2015)

O que nos convida a perceber que os dados coletados na pesquisa do Ministério da Justiça, juntamente com o Ipea, sobretudo os dados dos JECRIMs, são destoantes dos apresentados pela Ceapa núcleo de Cruz das Almas, nos quais a maioria da população atendida é composta por homens negros. Segundo o censo de 2010 do IBGE<sup>12</sup>, dos 58.606 habitantes da cidade de Cruz das Almas, 15.309 são negros, 34.438 pardos. Há que se observar, assim, que os dados da CEAPA Cruz das Almas refletem o perfil populacional desta cidade do Recôncavo baiano.

---

<sup>11</sup>Juizados Especiais Criminais JECRIMs

<sup>12</sup> Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3175#resultado> Acesso em: 16/09/2017

### 3 CEAPA – CRUZ DAS ALMAS

#### 3.1 Surgimento da CEAPA - Bahia

Todo contexto do sistema prisional brasileiro, com um alarmante número de presos provisórios, carências estruturais e a sobrecarga da ocupação, ocupando o 4º lugar no mundo, no que diz respeito ao número total de pessoas encarceradas, de acordo com o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN, 2012), vem mostrando que é completamente inconcebível como principal modelo de punição. O sistema descrito ratifica, assim, a necessidade de alternativas à pena privativa de liberdade

Segundo Souza (2015), no lugar de atacar o problema pelo seu nascimento, a partir do apelo televisivo, a população brasileira tem clamado por penas mais duras, algumas cruéis e desumanas, como a pena de morte e a redução indiscriminada da maioria penal. Beccaria (1764) afirma que “é melhor prevenir os crimes do que ter de puni-los; e todo legislador sábio deve procurar antes impedir o mal do que repará-lo, pois uma boa legislação não é senão a arte de proporcionar aos homens o maior bem-estar possível e preservá-los de todos os sofrimentos que lhes possam causar”. Ocorre, entretanto, que:

Os meios que até hoje se empregam são em geral insuficientes ou contrários ao fim que se propõem. Não é possível submeter a atividade tumultuosa de uma massa de cidadãos a uma ordem geométrica, que não apresente nem irregularidade nem confusão. [...] Quereis prevenir os crimes? Fazeis leis simples e claras; fazei-as amar; e esteja a nação inteira pronta a armar-se para defendê-las, sem que a minoria de que falamos se preocupe constantemente em destruí-las. Não favoreçam elas nenhuma classe particular; protejam igualmente cada membro da sociedade; receie-as o cidadão e trema somente diante delas. BECCARIA, (1764) apud SOUZA (2015 p. 05)

Ao passo que a solução para amenizar a questão da criminalidade no Brasil não está na construção de novos presídios, os efeitos que produz no indivíduo encarcerado são contrários tanto aos fins a que se destina, quanto às condições do lugar, como preceitua o art. 88 da Lei de Execuções Penais. Conforme este artigo, o condenado será alojado em cela individual contendo dormitório, aparelho sanitário, lavatório, área mínima de 6m<sup>2</sup> (seis metros quadrados) e em ambiente salubre e arejado.

As péssimas condições das prisões, aliadas à lentidão dos processos, têm dificultado a eficiência dos serviços e a construção de um espaço de ressignificação a vida do indivíduo. Há que se considerar, em adição, o estigma que o apenado leva ao

retornar para o convívio social, o que dificulta nas relações sociais, na inserção no mercado de trabalho, o que se torna ainda mais grave quando se considera a falta de qualificação e educação da maioria dos pertencentes a este grupo.

Cerveni (1991) diz que é praticamente impossível educar alguém a ser livre prendendo-o, salienta-se que, aliado ao grave quadro elevado, o tratamento carcerário é extremamente prejudicial ao ideal de ressignificação social. É possível concluir que, dada a fragilidade do sistema prisional, a carência de ações voltadas para a reafirmação dos direitos, juntamente com o tratamento desumanizado que os detentos recebem nas prisões, torna-se impossível reverter os altos índices da criminalidade no país.

Nesse sentido, pontua Souza <sup>13</sup>(2014, p.303)

Na contemporaneidade, com a reestruturação do capitalismo, as práticas penais se voltam para a guarda de uma massa de indivíduos “inempregáveis” (WACQUANT, 2001), que não se encaixam no modelo produtivo contemporâneo e que, a depender do tempo que permanecem presos, vão se tornando cada vez mais despreparados para se inserir no mercado de trabalho.

Como já foi falado anteriormente, a implementação das penas alternativas passou das discussões políticas para a legislação com a Reforma do Código Penal em 1984. Mas mesmo com a incorporação dessa modalidade no Código Penal, no ano 2000 o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do sistema penitenciário, elaborado pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, declarava que a porcentagem de condenados que tiveram suas penas privativas de liberdade substituídas não passava de 2% do total de condenações. (FRANÇA, 2002, p,99)

Assim, ao visar punições menos degradantes e mais humanitárias e respeitosas aos princípios constitucionais e aos direitos humanos, o Ministério da Justiça, através da Secretaria Nacional de Justiça, lançou em 2000 o “Programa Nacional de Apoio às Penas Alternativas” que é gerido pela “Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas” - CENAPA. Este programa foi resultado das diretrizes do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP.

---

<sup>13</sup> Souza, S. B., Jesus, F. F., & Silva, V. B. (2014). Garantia dos direitos humanos na prisão: reflexões sobre a intervenção do serviço social no complexo penal de Feira de Santana-BA. Em H. T. Martins, & L. C. Lourenço, *Criminalidade, direitos humanos e segurança pública na Bahia*. Cruz das Almas: UFRB.

Objetivando orientar e monitorar as Instituições, quanto ao seu papel na execução das penas e medidas alternativas, é constituída a ideia das Centrais como espaço responsável para sistematizar as ações voltadas para a execução das Penas e Medidas, de forma mais eficiente, com um cunho educativo de caráter reflexivo, além de ser um instrumento de fiscalização do poder judiciário.

A CENAPA surgiu com a finalidade de disseminar a ideia de aplicação das penas alternativas entre os operadores do Direito, dar apoio a criação de iniciativas relacionadas a essa execução penal alternativa, e auxiliar o Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN – no incremento de políticas que se referem à execução das penas e medidas alternativas. Este órgão, subordinado à Secretaria Nacional de Justiça, ´´tinha como foco incentivar a estruturação da execução dessas penas nas unidades da federação brasileira, bem como vencer as resistências para a aplicação desse tipo de sanção´´ (BARRETO, 2010, p. 11-13).

A criação da CENAPA marcou uma nova fase na política criminal brasileira, dando início ao desenvolvimento da política nacional de penas e medidas alternativas. Através desta Central se insere a assessoria, a informação, a capacitação de profissionais, monitorando dados e divulgando resultados decorrentes da substituição da pena privativa de liberdade, assim como, o investimento de recursos destinados à criação de ´´Centrais Estaduais de Penas Alternativas´´.

A partir da celebração de convênios com os Estados, para o estabelecimento do ´´Programa Nacional de Apoio às Penas Alternativas´´ e para a criação de ´´Centrais Estaduais de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas´´, as primeiras medidas para viabilizar a materialização de Centrais de Apoio foram tomadas, as quais tornariam possível o funcionamento do programa em cada ente federado.

Também foi incentivada a criação de Varas de Execução Especializadas, que contaram com os recursos fornecidos pelo Ministério da Justiça, por meio de convênios. Lima (2001) apud Barbosa (2013) afirma que a primeira central foi criada em Curitiba (PR) em 1997, através da Corregedora-Geral de Justiça. Em 1998 surgiu a central de Belém.

A Central Nacional estimula os Estados a desenvolver a integração social de pessoas que cumprem penas alternativas, para que se amenize a incidência dos prejuízos humanos relacionados ao estigma e a discriminação dos condenados. Diante dessa postura, os convênios são celebrados com o objetivo de abrir os meios de efetivação e legitimação da política penitenciária alternativa à prisão, a construção em vários Estados

de uma estrutura física, bem como contratação de pessoal técnico especializado para o monitoramento de penas e medidas alternativas, a exemplo da implementação da CEAPA na Bahia, em 05/02/2002.

### **3.2 Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas - Bahia**

Em consonância com o Programa Nacional de Apoio às Penas Alternativas, a CEAPA surge com a finalidade de promover a efetividade na aplicação das penas e medidas alternativas no Estado, por meio do acompanhamento especializado e multidisciplinar dos apenados, permitindo a identificação de questões de ordem psicológica e social, visando a necessidade de compreender a conjuntura social e econômica que colabora com as situações de violência.

O "Programa de Penas e Medidas Alternativas do Estado da Bahia" é um programa instituído e executado pelo Governo do Estado da Bahia, através da Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, mais especificamente pela Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas- CEAPA, coordenação integrante da Superintendência de Assuntos Penais daquela Secretaria.<sup>14</sup>

As ações desta Central foram iniciadas através da parceria firmada entre o MJ (Ministério da Justiça) com a Secretaria da Justiça e Direitos Humanos do Estado da Bahia. Essa estrutura foi inaugurada em 05 de fevereiro de 2002, por meio de convênio firmado com o Conselho Arbitral da Bahia, o que garantiu sua implantação e funcionamento até 05 de setembro de 2007. (RELATÓRIO GERAL DA CEAPA, 2015)

A Central foi incorporada a estrutura do Estado em 06 de setembro de 2007, quando foi efetivada como política pública e ação prioritária do governo, a partir da Lei nº 10.693 de 05 de setembro de 2007.

Conforme as informações da Cartilha Melhores Práticas de Penas Medidas Alternativas (2010)

A grande inovação se deu, porém, em 2007, quando tal estrutura, até então sustentada através de projetos e convênios, já então de custeio totalmente estadual, passou a ser garantida por lei. A CEAPA foi incorporada à estrutura do estado, quando, em 06 de setembro de 2007 é publicada a Lei nº 10.693 de 05 de setembro de 2007, criando a Central de Apoio e Acompanhamento às

---

<sup>14</sup> Informações disponíveis em: [www.mj.gov.br/depen](http://www.mj.gov.br/depen) Acesso em: 05/09/2017.

Penas e Medidas Alternativas da Bahia na estrutura da Superintendência de Assuntos Penais da Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Estado da Bahia, o que representou a transição para uma política pública de penas e medidas alternativas no Estado.(CARTILHA, 2010)

Com o advento da Lei nº 11.042 de 09 de maio de 2008, a política pública foi ampliada para mais 10(dez) Núcleos de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas que, vinculados à CEAPA, funcionam nas cidades de Ipirá, este inaugurado em 17.07.2008, Jequié (em 30.07.2008), Vitória da Conquista (17.09.2008), Ilhéus (21.11.2008), Valença (29.04.2009), Juazeiro (22.03.2010), Teixeira de Freitas ( 26.03.2010), Barreiras (24.02.2011), Bom Jesus da Lapa ( 14.06.2012), Feira de Santana (10.10.12) e Serrinha (26.11.13), com abrangência dos 173 municípios dos Territórios de Identidade que integram. (CEAPA, 2014)

A partir de uma reforma administrativa realizada pelo Governo do Estado foi sancionada a Lei 12.212, em 04 de maio de 2011, que criou a Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização – SEAP, e neste processo a CEAPA foi incorporada a essa nova estrutura. (RELATÓRIO GERAL DA CEAPA, 2015)

Esta Central surge na intenção de dar suporte ao Poder Judiciário no processo de monitoramento da execução das penas e medidas alternativas, decorrentes de delitos de pequeno e médio potencial ofensivo, cometidos sem violência e sem graves ameaças a vítima, através do acompanhamento e monitoramento especializado aos cumpridores de penas e medidas alternativas. Esse procedimento objetiva garantir a efetividade na execução desta modalidade de pena, o reconhecimento das individualidades dos sujeitos e a constituição de um sistema de monitoramento eficaz e humanizado.

Sendo esta uma política pública de Estado que executa e fiscaliza as penas e medidas alternativas, “não se limita a execução e fiscalização das determinações judiciais. Envolve também, a construção de estratégias para ressignificação do indivíduo que passou pela restrição da liberdade e sofreu com o peso da delinquência e do estigma social”. (ROCHA, 2014, p. 54)

Os objetivos da CEAPA são: articular ações, dar suporte e subsídios técnicos e metodológicos aos juízes nos processos de encaminhamento e monitoramento da execução das penas e medidas alternativas, decorrentes de delitos de pequeno e médio potencial ofensivo, cometidos sem violência ou grave ameaça a vítima. (CARTILHA DA CEAPA). Para execução dos objetivos cada núcleo conta com uma equipe multidisciplinar composta por profissionais do Serviço Social, Psicologia e Direito, essa

composição parte da premissa de que o acompanhamento deve contemplar as demandas de ordem social, psicológica e jurídica identificadas ao longo dos atendimentos.

A central baiana é responsável por executar e acompanhar três alternativas: o Comparecimento Periódico, a Prestação de Serviço à Comunidade e a Prestação Pecuniária. No que se refere, especificamente, ao núcleo da cidade de Cruz das Almas, objeto deste estudo, o mesmo executa e acompanha duas alternativas: Prestação de Serviço à Comunidade-PSC e Prestação de Outra Natureza-PON.

O público atendido na estrutura da CEAPA e Núcleos são cumpridores que são encaminhados a partir das seguintes medidas/penas: Penas Privativas de Liberdade substituídas por Restritivas de Direitos; Transações Penais; Suspensão Condicional do Processo; Suspensão Condicional da Pena.

Podemos definir o papel da CEAPA no acompanhamento e apoio ao apenado a partir das seguintes ações: realização de entrevista social e psicológica, encaminhamentos para as instituições cadastradas na rede social que mais se adéquam à realidade dos(as) cumpridores(as), emissão de pareceres, relatórios técnicos e ofícios jurídicos, formação e capacitação da rede social. Ao que cabe adicionar, a formação da rede de atenção e o acompanhamento mensal do cumpridor, para verificar o cumprimento da pena/medida e para prestar apoio a qualquer dificuldade que surja, como relatar periodicamente a situação do(a) cumpridor(a) à vara ou juizado que aplicou a pena/medida, auxiliando e intervindo nas possíveis situações que potencializem o descumprimento.

Assim, para a realização dessas ações, a instituição se respalda em metodologias como:

**Entrevistas Sociais** - momento de escuta realizada pelos técnicos de Serviço Social, oportunidades nas quais são recolhidas as informações pessoais, sobre a escolaridade, habilidades laborativas, inclusão profissional, percepção de renda, participação em programas sociais, aspectos da saúde, estudo dos vínculos familiares, e afinidades sócio-comunitárias; **Entrevistas Psicológicas** – espaço de escuta no qual o profissional da Psicologia explora junto ao cumpridor questões emocionais, características de personalidade, histórico familiar, antecedentes psicopatológicos, referências quanto ao uso de substâncias psicoativas SPA's e possibilidades de ressignificação; **Emissão de pareceres:** extrato de entrevista social e psicológica encaminhada aos Juízes contendo perfil e características relevantes sobre o cumpridor; **Relatórios Técnicos e Ofícios Jurídicos:** documentos emitidos pelo setor jurídico que compilam informações mensais da situação do cumprimento da pena ou medida e intercorrências; **Grupos de encaminhamento:** reunião realizada pela equipe da Psicologia com os cumpridores atendidos, com o objetivo de prepará-los para iniciarem o cumprimento da determinação judicial junto às instituições a que serão encaminhados. Nesse encontro são tratados temas como ansiedade, autoestima, responsabilização. **Formação da Rede Social:** cadastramento de

instituições com destinação social e sem fins lucrativos, pré-avaliadas a partir do critério da diversidade, da localização e da situação de vulnerabilidade social das comunidades; **Capacitação da Rede Social:** formação continuada das instituições parceiras através de oficinas, palestras e seminários com objetivo de aperfeiçoar o acompanhamento dos cumpridores e a utilização dos instrumentos de trabalho; **Formação de Rede de Atenção:** aparato de instrumentações de natureza pública e ONGs, para encaminhamento dos cumpridores a partir da identificação de demandas sociais, psicológicas, jurídicas, de saúde e de assistência social; **Visitas Institucionais e Monitoramento:** processo de acompanhamento sistemático e regular *in loco* das entidades credenciadas à Rede Social, através de técnicos e estagiários dessa Central, para fiscalizar efetivamente o cumpridor e a instituição no período da pena ou medida estabelecida. (CARTILHA DA CEAPA, 2014)

Deste modo, as ações desenvolvidas no Estado da Bahia se configuram em ações referenciais de boas práticas na estruturação do apoio e acompanhamento às penas e medidas alternativas, na redução da pena privativa de liberdade.

Em 04/07/2013, com a Lei 12.827, foram criados mais 5 (cinco) Núcleos no interior do estado, nas cidades polo: Serrinha, Cruz das Almas, Paulo Afonso, Brumado e Irecê. O núcleo da cidade polo de Irecê foi inaugurado no mês de maio de 2017, abrangendo 20 municípios.

De acordo com a Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP), no ano de 2016, a CEAPA e os 15 Núcleos de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (Neapas) fizeram o acompanhamento efetivo de 6.238 pessoas, e atualmente 6.376 pessoas estão sendo acompanhadas pelas equipes multidisciplinares. Esta Central está classificada como a segunda melhor do país, considerando o número de unidades, ficando atrás apenas de São Paulo, e hoje é a melhor em estruturação do quadro de técnicos e uma das que tem a metodologia mais alinhada com os parâmetros recomendados pelo DEPEN/MJ.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup>Disponível em: <http://www.seap.ba.gov.br/pt-br/noticia/seap-inaugura-nucleo-da-ceapa-em-irece>. Acesso em: 10 de setembro 2017

### **3.3 CEAPA - Cruz das Almas**

O esforço das ações permitiu tornar o Estado da Bahia referência de boas práticas na estruturação do apoio e acompanhamento às penas e medidas alternativas. O início do processo de interiorização, entendendo que a Bahia não se resume a sua Capital apenas, mas a toda sua dimensão territorial, constitui-se em um dos pontos fundamentais desse Programa.

Assim, como já pontuamos anteriormente, o núcleo de Cruz das Almas foi instalado em conformidade com a Lei Estadual nº 12.827/2013, e por meio da portaria nº 592/2013. Inaugurado em 25 de setembro de 2014, este núcleo tem a finalidade de acompanhar e monitorar diretamente as penas e medidas alternativas aplicadas pelo poder judiciário constituindo-se em parte do sistema de justiça criminal.

A necessidade é não apenas monitorar e acompanhar os (as) cumpridores (as) de penas e medidas alternativas, mas de fazer real interface com todos os demais atores desta execução penal – Poder Judiciário, Ministério Público, Rede Social e Rede de Atenção e Parcerias com as Prefeituras.

No que se refere aos recursos financeiros, a instituição conta com o apoio financeiro exclusivo do governo estadual, que é repassado pela Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização – SEAP.

O núcleo da cidade de Cruz das Almas tem como perspectiva atender de modo itinerante aos municípios situados na região do Recôncavo. Atualmente são realizados atendimentos, uma vez por mês, nos municípios de Governador Mangabeira e Santo Antônio de Jesus.

Apesar dos projetos dos núcleos preverem o atendimento dos municípios circunvizinhos, a falta de infraestrutura, reflexo da política com modelos neoliberais onde o estado torna mínima a sua atuação social, em detrimento do capital financeiro (Faria,2001), conduz a que a abrangência desse atendimento seja limitada, o que dificulta a execução de algumas atividades, como o monitoramento das instituições da rede social.

No que tange as parcerias e relações interinstitucionais, as ações voltadas ao atendimento dos cumpridores são realizadas em parceria com o Ministério Público – MP, Poder Judiciário, representado pela comarca responsável, e rede de atenção do município, como por exemplo: CIAS – Centro Integrado de Ação Social, CAP's, CREAS, CRAS, PRONATEC, dentre outras. Os cumpridores são encaminhados para as

instituições sem fins lucrativos, assim como para as associações comunitárias, cadastradas pela CEAPA, que também fazem parte da rede de instituições parceiras do núcleo.

No Estado da Bahia, de acordo com a Coordenação-Geral de Fomento às Penas e Medidas Alternativas - CGPMA<sup>16</sup> (2010), a diminuição de reincidência está por volta de 9%, quando da aplicação de alternativas penais acompanhadas por uma estrutura de uma Central/Núcleos, ao passo que no sistema de cumprimento de penas privativas de liberdade este índice aumenta para 70 a 85%, não fugindo à média nacional de aferição de reincidência.

### **3.4 Serviço Social na Instituição**

Em conformidade com o que já sinalizamos anteriormente, o corpo técnico da CEAPA é multiprofissional. Os núcleos situados no interior do Estado são formados por uma equipe mínima, composta por: um assistente social, um psicólogo (a), um advogado (a) e um coordenador técnico.

Um dos objetivos do serviço social na instituição, do ponto de vista do acompanhamento, é a criação de espaço para que os apenados no momento de cumprir a pena/medida alternativa possam ressignificar a sua ação delituosa e, desta forma, sentir a importância da nova ação pessoal em benefício da sociedade. Neste trabalho de acompanhamento destaca-se o atendimento individual, pois cada vez que o beneficiário comparece ao núcleo para levar os documentos periódicos este contato é valorizado, podendo gerar uma intervenção técnica importante para o processo.

O serviço social, juntamente com a psicologia, realiza uma análise do sujeito que será acompanhado durante a execução da pena ou medida, o que é chamado de avaliação psicossocial. Através desta avaliação são observadas características intimamente subjetivas, que geralmente não são mensuradas durante uma audiência.

A inserção do serviço social na instituição é fundamental devido ao embasamento do assistente social para considerar, além do fato que levou o sujeito a ser submetido ao ordenamento jurídico da sociedade em que está inserido, os fatores sociais, econômicos e culturais que o envolveram no decorrer de sua vida e que, num

---

<sup>16</sup> **CGPMA, Coordenação Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas-** Melhores Práticas de Penas e Medidas Alternativas, (2011).

movimento dialético, o levaram a cometer tal delito. O fortalecimento da autoestima, a oportunidade de manter uma atividade profissional que valorize suas habilidades e promova o exercício da cidadania, sem necessariamente estigmatizá-lo, são pontos observados no momento da entrevista.

A presença do assistente social na instituição tem a finalidade de proporcionar a análise crítica da realidade social dos(as) cumpridores(as), numa perspectiva de totalidade, levando em consideração os aspectos macro e micro estruturais, tendo como base de dados a entrevista psicossocial, e se necessário, a visita domiciliar.

Com relação às respostas institucionais, é realizada uma ação intitulada “roda de conversa”. Nesta ação reúnem-se os representantes das instituições cadastradas na rede social da CEAPA, juntamente com a equipe multidisciplinar da instituição.

O principal objetivo da “roda de conversa”, é salientar a importância do acolhimento dos (as) cumpridores(as) nas instituições, o papel socioeducativo das penas/medidas alternativas, assim como orientar os responsáveis acerca dos direitos e deveres dos cumpridores. É também salientada a necessidade de se considerar que a proposta das penas e medidas alternativas é para que o cumpridor tenha a oportunidade de se redimir de um pequeno delito cometido sem maiores danos, como: delitos de trânsito, desacato à autoridade, lesão corporal leve à pessoa, furto simples, estelionato, injúria, calúnia, difamação, delitos ambientais, dentre outros previstos na legislação brasileira atual.

Há que se refletir sobre as perspectivas para o Serviço Social, tendo em vista que a intervenção dos/as assistentes sociais no Poder Judiciário historicamente tem se dado em maior escala na Justiça Estadual, e que a atuação deste profissional nesta área se materializa prioritariamente na elaboração de documentos técnicos (laudos e pareceres).

Vislumbra-se um maior envolvimento do profissional no âmbito do Poder Judiciário, que pode e deve ir além do que apenas o subsídio técnico ao/à juiz/a, mas este poderá atuar a partir da premissa da possibilidade de acesso da população a seus direitos fundamentais para que sejam efetivamente garantidos.

### 3.5.1 População Usuária – CEAPA – Cruz das Almas

O levantamento da população usuária do núcleo da cidade de Cruz das Almas foi realizado com dados de 27 (vinte e sete) cumpridores (as) ativos na instituição até 24/05/2017, dados esses contidos na entrevista psicossocial.

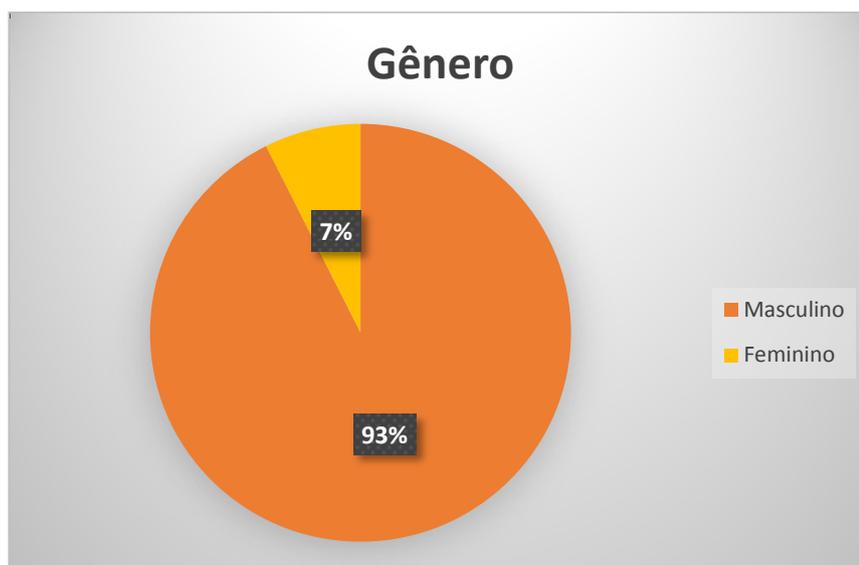


Gráfico 1: Gênero.

Fonte: Banco de dados da pesquisa 2017

No gráfico acima percebe-se que a população atendida pela CEAPA Cruz das Almas é composta majoritariamente por homens, sendo dos 27 cumpridores, 93% do gênero masculino, e 7% são do gênero feminino. Esses números nos mostram que não há muita diferença da predominância do gênero masculino entre os apenados das alternativas penais e das penas privativas de liberdade.

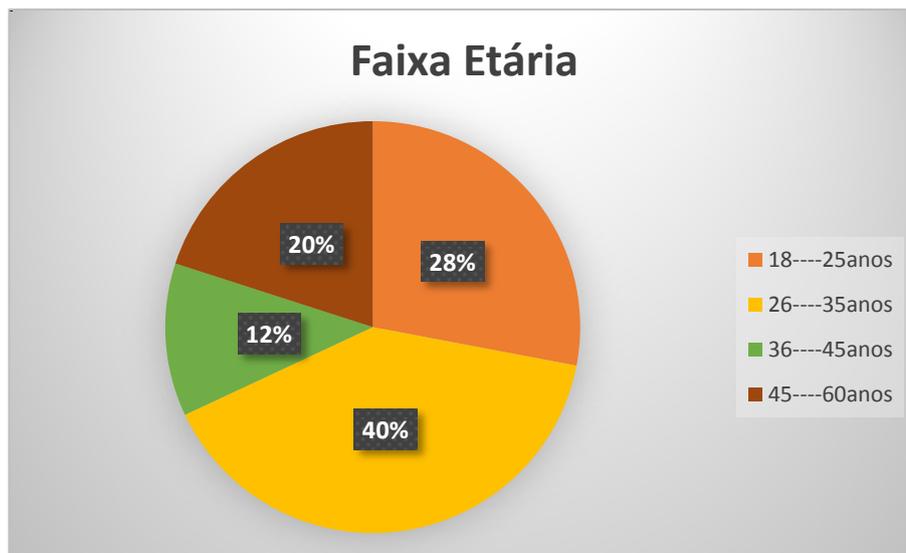


Gráfico 2: Faixa Etária

Fonte: Banco de dados da pesquisa 2017

O Gráfico 2 nos mostra que a maioria que cumpre as penas e medidas alternativas tem a faixa etária entre 26 e 35 anos, seguido dos que tem entre 18 e 25, ou seja, pessoas mais jovens, em idade produtiva. Podemos relacionar essa faixa etária com um dos benefícios das alternativas penais, que é permitir o cumprimento da pena ou medida sem ser retirado do mercado de trabalho e do convívio social.

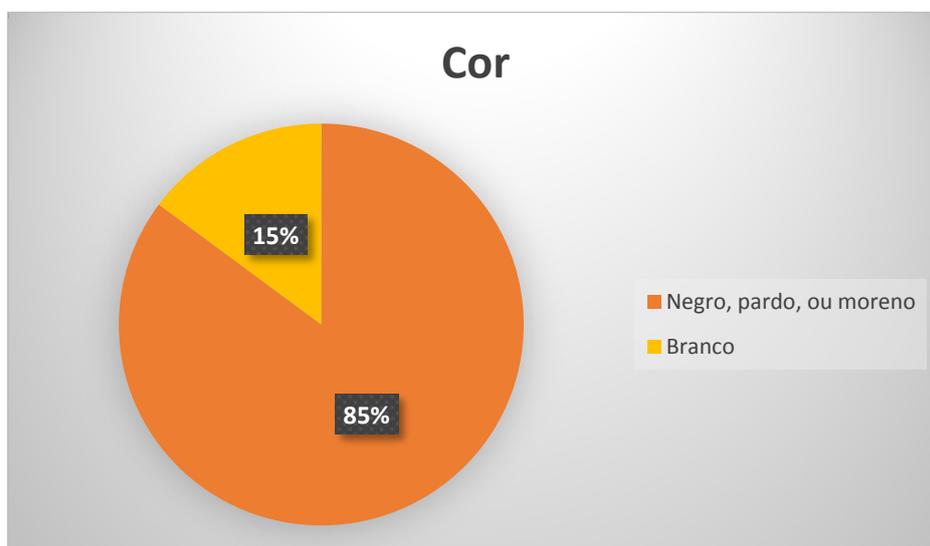


Gráfico 3: Cor

Fonte: Banco de dados da pesquisa 2017

Neste gráfico observamos que o maior número de cumpridores (as), são pessoas que se consideram negras, morenas e pardas, sendo 85% dos (as) cumpridores (as), e

15% de cor branca. Isso demonstra que a realidade dos que cumprem penas e medidas alternativas não está muito distante das características dos que cumprem pena privativa de liberdade nas prisões brasileiras.

Comparando os dados obtidos no levantamento para essa pesquisa com os dados no período de 09/2014 a 10/2015, do contingente acompanhado 86% são homens e destes 74,4% são negros, a partir da junção dos cumpridores que se declaram como negros, pretos, pardos e morenos. Esses dados nos levam a perceber que apesar da mudança do período de atendimento, a população atendida continua sendo a mesma, majoritariamente, homens negros. (SOUZA, 2015 p. 14)

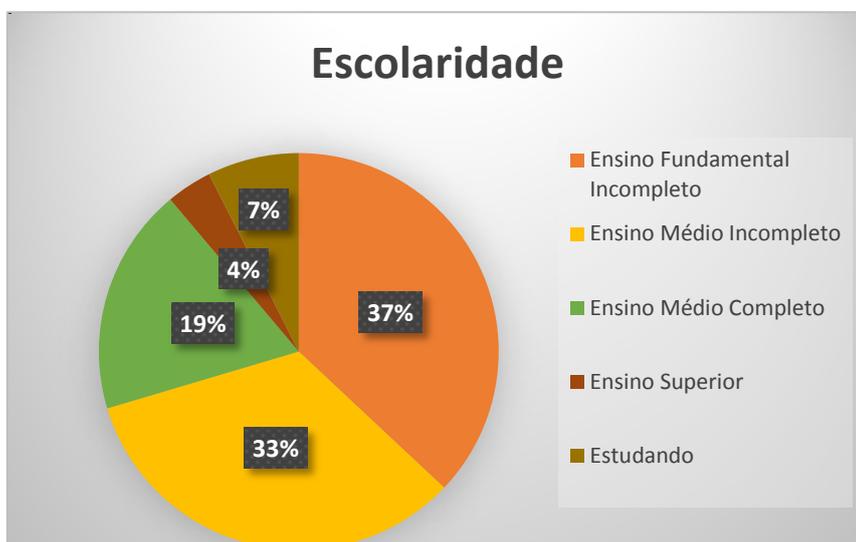


Gráfico 4: Escolaridade

Fonte: Banco de dados da pesquisa 2017

O gráfico anterior mostra a baixa escolaridade entre os cumpridores, sendo que 37% possuem ensino fundamental incompleto e 33% ensino médio incompleto. Podemos relacionar essa baixa escolaridade à dinâmica do sistema capitalista, em que o mercado é quem regula a sociedade, e o trabalhador, cada vez mais cedo, tem que ser inserido no mercado de trabalho, não podendo dar atenção devida à educação.

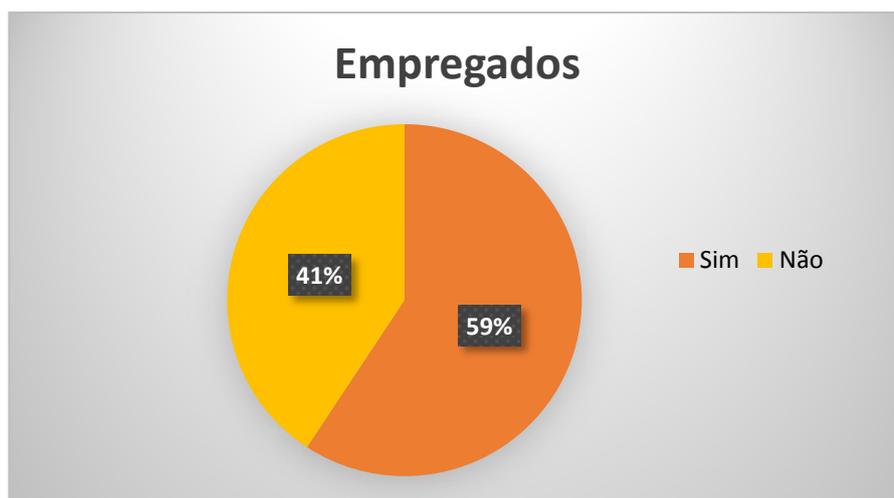


Gráfico 5: Empregados

Fonte: Banco de dados da pesquisa 2017

A diferença do percentual de empregados e desempregados entre os apenados não é tão grande. Há que se observar, entretanto, que entre os 59% que se encontram empregados predomina a inexistência de vínculo empregatício, e a inserção no mercado informal.

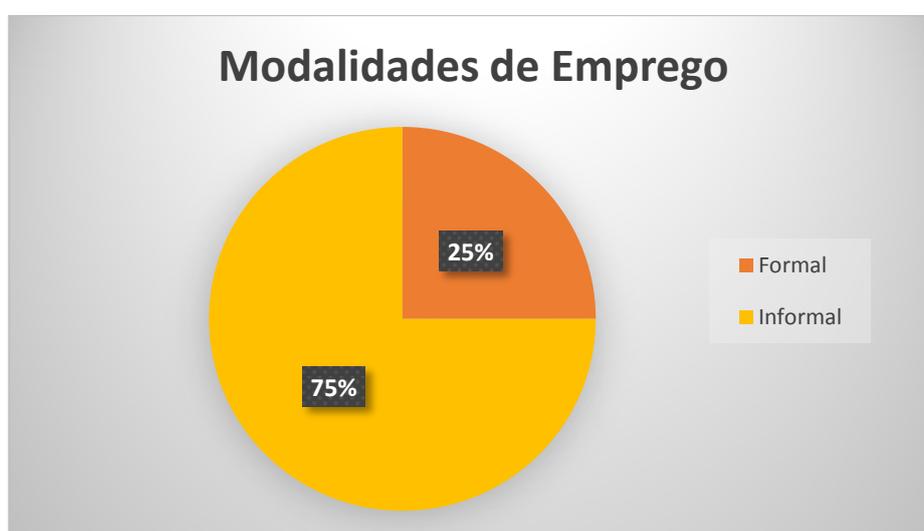


Gráfico 6: Modalidade de Emprego

Fonte: Banco de dados da pesquisa 2017

Dos 59% de empregados, 75% são trabalhadores informais, que na maioria dos casos trabalham como pintor, ajudante de pedreiro, diarista, auxiliar de salão de beleza, etc. Esses números se relacionam com a baixa escolaridade presente entre os (as) cumpridores (as).

Em síntese, os dados obtidos através do levantamento dos usuários do núcleo da cidade de Cruz das Almas revelam que a população atendida é composta majoritariamente por homens, negros, com baixa escolaridade, e que obtêm a renda familiar através do trabalho informal. Isto nos leva a refletir que, no que se refere à população analisada, apesar de cumpridora das alternativas penais, apresenta o mesmo perfil socioeconômico dos apenados da pena privativa de liberdade.

#### **4 A IMPORTÂNCIA DA CEAPA NA ÓTICA DOS ENTREVISTADOS**

Este capítulo se estrutura na discussão das entrevistas. A aplicação das entrevistas se deu para dois grupos de sujeitos envolvidos diretamente no desenvolvimento desse processo. São eles os servidores da CEAPA e com aqueles que estavam em cumprimento de penas e/ou medidas alternativas.

As entrevistas ocorreram nos meses de junho e julho de 2017. Foram realizadas quatorze entrevistas, sendo nove com pessoas que estão em cumprimento de penas ou medidas alternativas, e quatro com a equipe da CEAPA, assistente social, psicóloga, advogada e coordenador técnico, e uma com a primeira assistente social deste órgão.

A ideia das entrevistas com os servidores da CEAPA é abordar a importância desse órgão para a operacionalização de penas e medidas alternativas, sua contribuição social, e fatores que influenciam no trabalho que é desenvolvido nessa Central. Quanto às entrevistas com as pessoas que estão em cumprimento, a ideia foi verificar a percepção dos cumpridores com relação às penas e medidas alternativas, assim como, quanto à atuação da CEAPA.

A pesquisa teve por objetivos analisar a importância da CEAPA (Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas) no processo de execução das Penas e Medidas Alternativas em Cruz das Almas, avaliar os impactos dessas penas na vida do apenado e a forma como o cumprimento das penas/medidas reflete no contexto social.

##### **4.1 O campo: acesso e abordagem**

Como já foi falado anteriormente, realizamos as entrevistas tanto com a equipe do núcleo da CEAPA da cidade Cruz das Almas, quanto com os cumpridores de penas

ou medidas alternativas. As entrevistas com os servidores foram realizadas no próprio núcleo, e com a primeira assistente social, que desenvolveu seu trabalho entre os anos de 2015 e o início de 2016, foi aplicada no Centro de Artes, Humanidades e Letras – CAHL. No tocante às pessoas que estão em cumprimento de penas e medidas, foram realizadas quatro entrevistas no Fórum da cidade de Santo Antônio de Jesus, com os cumpridores que cumprem penas ou medidas neste município; e foram feitas cinco entrevistas com os (as) cumpridores (os) que cumprem penas ou medidas na cidade de Cruz das Almas, sendo que duas destas entrevistas foram realizadas no próprio núcleo, e três em locais externos ao núcleo.

A abordagem aconteceu através de um pedido de permissão informal aos profissionais do núcleo para que pudessemos realizar as entrevistas com os profissionais e com os (as) cumpridores (as) que são acompanhados por este núcleo. Toda equipe da CEAPA nos recebeu com muita solicitude, contribuindo muito durante o desenvolvimento dessa pesquisa.

Na abordagem com os cumpridores foi perceptível o desconforto que esse assunto causa nas pessoas que estão em cumprimento, o que pode ser um reflexo do significado que o tema envolve, sua subjetividade em lidar com o estigma punitivo, e também do desconhecimento sobre o que sejam as alternativas penais, e os pontos positivos desse tipo de penalidade quando comparado ao cárcere. Como já foi discutido em outro momento, as alternativas surgem como proposta de punir sem se valer da prisão, de forma a gerar menos restrições de direitos e garantias fundamentais se comparadas ao cárcere.

## **4.2 Análise dos dados cumpridores**

Para os dois grupos foi construído um questionário que pudesse fornecer subsídios de análise a questão central da pesquisa que é analisar a importância da CEAPA na operacionalização das penas e medidas alternativas. Sendo que as questões destinadas aos apenados perpassam a percepção deles sobre as penas e medidas alternativas, a importância dessas alternativas penais, e os possíveis impactos que o cumprimento destas causam em suas vidas.

Primeiro foi perguntado o que eles acham das penas e medidas alternativas, a maioria dos entrevistados respondeu de forma positiva, afirmando que: *“acha certo;*

*justo; que são boas; necessárias e interessantes para casos leves...*`` Ao analisar as respostas constatamos que as penas e medidas alternativas são bem aceitas entre a maioria dos apenados, mesmo existindo casos em que eles se sintam injustiçados. Apenas um entrevistado informou que *``passou transtorno com coisas que não tinham nada a ver. Fui lesado, fui submetido a ir para uma delegacia, que não é de costume meu. Eu acho que eu passei por um constrangimento``*. Com relação à resposta desse entrevistado, percebemos a sensação de injustiça e revolta, pela maneira como o processo se desenrolou.

Quando indagados sobre a importância dessa penalidade, as respostas de alguns dos entrevistados foram as seguintes:

*Sim. Porque tem muitos lugares que precisam de doações...*

*(entrevistado 1)*

*Sim. Tem como regenerar você para o meio social.*

*(entrevistado 2)*

*São importantes para não cometer os mesmos erros.*

*(entrevistado 3)*

*Sim. Porque além de estar fazendo uma coisa que não vai prejudicar muito a gente, vai tá ajudando também.*

*(entrevistado 4)*

De acordo com as respostas, verificamos que apesar de estar em outras palavras, é presente no conjunto a noção de que as alternativas penais são consideradas importantes, tanto por possibilitar a ressignificação sem retirá-los do convívio social, quanto por dar a oportunidade de ajudar instituições sociais.

Com relação ao comparativo com o encarceramento ou outro tipo de penalidade mais grave todos consideram que a prisão seria pior. Para dois dos entrevistados seria pior *porque tiraria a liberdade; mesmo ``doendo`` no bolso é melhor do que a prisão*. É presente em todas as entrevistas a noção de alívio por não sofrer consequências mais graves. Mas, ao mesmo tempo, existe o sentimento de punição e injustiça pela forma como o processo se desenrola, a partir do momento em que são abordados pela polícia, que passam na delegacia, e todas as consequências sociais que envolvem o estigma. Tal estigma é notável na própria maneira como alguns entrevistados abordam o tema, com poucas palavras, com o sentimento de vergonha.

Ao ser levantada a questão sobre o reflexo do cumprimento das penas e medidas alternativas no contexto familiar, as respostas de cinco dos entrevistados foram que a família *achou errado; não gostou; não viu nada grave; achou uma injustiça, achou*

*desagradável*. Identifica-se a presença da sensação de injustiça por parte dos familiares, o que pode ser causado pelo fato dos apenados terem cometido delitos considerados sem grande gravidade para a sociedade, e serem submetidos, em alguns casos, a cumprir penas que, mesmo sendo benéficas ao objetivo garantidor dos direitos humanos por não afastar o indivíduo da sociedade, acabam impactando no dia a dia do apenado.

Os entrevistados foram questionados quanto a existência de preconceito por parte da sociedade, pelo fato de estar cumprindo uma pena alternativa. Todos responderam que não. Dois dos entrevistados justificaram, relatando que *“ninguém soube o que aconteceu...”* Conforme as respostas, não se pode avaliar o preconceito social, mas os apenados percebem que este certamente existe, uma vez que, embora neguem o preconceito, fazem questão de esconder o ato praticado e a penalidade sofrida. Talvez a resposta para a percepção deles de que inexistente preconceito possa ser explicada pelo fato de que, mesmo sendo delitos de pequena ou média gravidade, há grande dificuldade de reconhecimento do ato praticado como algo que perante a lei é considerado errado, e também por este não gerar muita repercussão na sociedade, comparado aos delitos mais graves.

Sobre o impacto econômico que esse processo gerou na renda da família, quatro dos entrevistados que cumprem Prestação de Outra Natureza, responderam que: *“tinha planos; foi um desfalque na despesa; privou de algumas coisas; tem filhos e é um dinheiro a menos...”* O que nos leva a perceber que, em alguns casos, o cumprimento da pena acaba causando sofrimento para os apenados, e conseqüentemente, a sensação de punição. A maioria dos entrevistados afirmou nunca ter interrompido o cumprimento da pena ou medida. Apenas um entrevistado informou que já interrompeu porque sofreu um acidente.

Quando questionados sobre as dificuldades enfrentadas para o cumprimento da pena, e as mudanças que geraram na vida do apenado, cinco, dentre os entrevistados, responderam que não sentiram dificuldade. Dois relataram que enfrentaram dificuldade em ter que sair para comprar as doações e entregar na instituição. E uma cumpridora de prestação de serviço à comunidade relatou que o cumprimento da pena atrapalhou o tratamento dentário que estava fazendo.

As últimas perguntas foram a respeito da opinião desses apenados com relação à CEAPA. Como eles visualizam e avaliam a relação com a CEAPA, e se deveria ter alguma mudança no serviço prestado. Essas perguntas foram elaboradas com o intuito de colher informações que possam servir de sugestão para uma possível otimização dos

serviços prestados pela instituição, caso houvesse alguma insatisfação dos apenados com a instituição. As respostas de todos foram positivas, e nenhum deles achou que seja necessário algum tipo de mudança.

### 4.3 Análise das entrevistas com os servidores

Os profissionais atuantes na Central, que são assistente social, psicóloga, coordenador, advogada e a primeira assistente social a atuar no núcleo, foram questionados sobre a importância da CEAPA para a efetivação das alternativas penais; sobre a importância social da CEAPA para os cumpridores de pena; sobre a importância da CEAPA enquanto contribuição social para a sociedade; se essa instituição contribui para a inserção social dos cumpridores; as dificuldades enfrentadas; os impactos da gestão municipal e estadual no trabalho da CEAPA; se a pena alternativa é considerada como um benefício; e sobre a ampliação desse benefício para outras finalidades.

Primeiro foi questionado sobre a importância da CEAPA para a efetivação das alternativas penais. Com base na experiência dos entrevistados obtivemos as seguintes respostas:

*“O papel da CEAPA é essencial. Porque quando a política pública é executada sem a presença da CEAPA, o cumpridor vai ao cartório entrega a documentação, e essa documentação é colocada no processo. Ele não tem uma relação com a instituição, ele não conversa com um psicólogo, com a assistente social. E durante a audiência ele pouco fala, não tem o momento de dizer a versão dele, [...] Então, quando ele passa pela CEAPA, na entrevista ele vai ser escutado pela primeira vez, e nós não estamos escutando para saber se ele é culpado ou inocente, estamos escutando para saber qual o perfil daquela pessoa, em que nós CEAPA podemos ajudar. A CEAPA pra mim atua como um fator educativo nessa medida. Porque ela é um acompanhamento da execução da medida e da pena, mas eu vejo como uma instituição que vai auxiliar na parte educativa, porque aí o cumpridor vai entender porque ele tá cumprindo, qual o papel dele nisso, e vai estabelecer uma relação tanto com a CEAPA, quanto com a instituição que ele vai prestar serviço ou realizar a doação”.* (Entrevistado 1)

*“Esse trabalho da CEAPA é importante porque há alguns anos atrás era o próprio fórum que mandava os apenados para qualquer instituição, e não acompanhava a alternativa penal. A importância da CEAPA é o acolhimento, a percepção de ter um olhar diferente para aquela pessoa. Um olhar mais humanizado”.* (Entrevistado 2)

*“Tem uma importância significativa, pois acompanha e monitora os cumpridores durante o cumprimento da pena ou medida. O que antes da CEAPA não era realizado”.* (Entrevistado 3)

*“É viabilizar a materialização dessa política pública. A CEAPA é o reflexo material de uma política pública, e que a longas penas vem sendo implementada”.* (Entrevistado 4)

*“É fundamental porque não há uma fiscalização do MP e do judiciário no monitoramento das alternativas penais. Aqui na CEAPA, os cumpridores são ouvidos tanto pelo setor psicossocial, quanto pelo setor jurídico. O acolhimento que procuramos dar para os cumpridores, a atenção que é dada para fazer com que eles se sintam seguros. O acompanhamento mostra para o judiciário e o MP que nossa metodologia é eficaz, que não é um método vazio, e sim efetivo que já vem sendo aplicado a mais de dez anos”.* (Entrevistado 5)

A partir das respostas dos entrevistados constata-se que antes da CEAPA não havia a preocupação de se fazer uma triagem, as pessoas em cumprimento não tinham o momento de escuta, não havia um acompanhamento mais efetivo dos cumpridores. É notável a extrema importância da presença de uma instituição especializada, pois propõe resguardar os direitos do indivíduo que se vê orientado na garantia dos seus direitos individuais, e no cumprimento das suas obrigações. Contribui, assim, para concretizar o propósito do direito penal mínimo, tendo em vista a garantia dos direitos humanos na execução penal.

Quando indagados sobre a importância social da CEAPA para os cumpridores, as respostas foram as seguintes:

*“A partir do momento que a CEAPA faz o acompanhamento que não é de prisão, aquele cumpridor continua inserido na sociedade e ele vai ser auxiliado de alguma forma a não cometer mais o delito, ou a contravenção. Vai impedir que ele cometa algo que teoricamente/ penalmente é considerado incorreto, mas que socialmente, ele não merecia ser afastado da família. O fato dele estar prestando serviço numa instituição que tenha um trabalho social, também é muito importante. Porque a CEAPA tem uma relação não só com o cumpridor, mas com a instituição que tem um trabalho social. Para o cumpridor é um trabalho social e educativo, e com as instituições é um trabalho social”.* (Entrevistado 1)

*“A CEAPA para a sociedade é um espaço de acolhimento”.* (Entrevistado 2)

*“Possibilita a ressignificação do cumpridor, permitindo a reflexão sobre sua conduta, sobre tudo que aconteceu e que fez ele chegar até a CEAPA”.* (Entrevistado 3)

*“A CEAPA está na segurança pública, para tentar contribuir de alguma forma na amenização desses danos na perspectiva alternativa. Proporcionar a ressignificação dos danos causados do ato infracional cometido”.* (Entrevistado 4)

*“O acolhimento que a CEAPA dá aos cumpridores para que eles se sintam mais a vontade. Ter um olhar mais humano, não tratar como delinquente ou marginalizados. Fazer com que eles não se sintam marginalizados, mas conscientes da pena que eles tem a cumprir”.* (Entrevistado 5)

Nota-se, na fala do entrevistado 1, que a contribuição social da CEAPA para os cumpridores é justamente acompanhar o cumpridor que permanece convivendo em sociedade, mas sendo auxiliado por uma equipe profissional que vai fazê-lo pensar sobre suas condutas, tentando impedir que ele volte a cometer o mesmo delito. Além da importância de estar cumprindo a pena em instituições que desenvolvem um trabalho social, contribuindo tanto para o cumpridor, como para a própria instituição. Já os entrevistados 2, 3, 4 e 5 relataram a questão da importância do acolhimento, a reflexão sobre o fato gerador de todo o processo, que fez com que o indivíduo chegasse até a CEAPA, e a importância desta instituição na ressignificação dos danos causados no apenado pelo ato infracional que foi cometido.

Foi perguntado também sobre a importância da CEAPA enquanto contribuição social para a sociedade, as respostas foram

*“A CEAPA auxilia as instituições que não tem acesso a dinheiro público, a verba pública. Então, nossa função é cadastrar essas instituições que realizam trabalhos sociais e de alguma forma fazer com que elas possam contribuir socialmente. Indiretamente a CEAPA contribui para que trabalho social seja feito e de forma contínua”.* (Entrevistado 1)

*“Essa nossa parceria com as instituições cadastradas é de grande importância para a sociedade, porque fazemos os responsáveis pelas instituições entender e compreender aquele cumpridor que recebem. Através da visita para cadastramento, dialogamos e orientamos como é importante acolher aquela pessoa para que ressignifique as suas práticas e seja mais um colaborador naquele ambiente ou local”.* (Entrevistado 2)

*“Traz inúmeras vantagens para a sociedade, pois a comunidade é beneficiada pelos serviços comunitários e pelas doações realizadas pelos cumpridores”.* (Entrevista 3)

*“Pelos princípios do órgão acredito que sim”.* (Entrevistado 4)

*“A contribuição social é tornar justa a divisão das transações. [...] Distribuir melhor os encaminhamentos advindos do judiciário, tanto Prestação de Outra Natureza, quanto Prestação de Serviço à Comunidade, para auxiliar na manutenção das instituições sociais públicas e privadas sem fins lucrativos, tornando justas as aplicações e divisões das Prestações de Outra Natureza e Prestação de Serviço à Comunidade no município”.* (Entrevista 5)

Ao analisar as respostas, pode-se dizer que todos os entrevistados ressaltaram tanto a importância da CEAPA para as instituições cadastradas na rede social, quanto a importância dessas instituições no acolhimento dos (as) cumpridores (as). Na resposta do entrevistado 1 e 5, percebemos como é essencial essa parceria com as instituições, para a manutenção das mesmas, distribuindo de forma igualitária os encaminhamentos dos cumpridores para as instituições, para manter um equilíbrio entre as prestações de

serviços e as prestações de outra natureza, contribuindo para que o trabalho social seja realizado de forma contínua.

Sobre a contribuição para a inserção social dos cumpridores, obtivemos as respostas:

*Nós enquanto servidores temos o desejo de realizar essa inserção social, mas nem sempre é possível. Quando sentimos que o cumpridor tem o desejo de continuar os estudos, ou se capacitar, a gente vê alguma forma de direcionar para um colégio. [...] Nós CEAPA temos o desejo de realizar, mas as vezes falta instrumento, que é justamente a presença de instituições fortes dentro do município. (Entrevistado 1)*

*Sim. Existem casos de cumpridores (as) serem contratados pela instituição onde prestou serviço, como também que já ingressaram em cursos profissionalizantes. Casos de indicações, alguém dentro da instituição, ou o próprio responsável pela instituição indicar para uma vaga de emprego. (Entrevistado 2)*

*Sim. Resgatando a autoestima do cumpridor, através dos trabalhos que eles realizam nas instituições, promovendo sua cidadania fazendo com que ele se sintá útil. (Entrevistado 3)*

*Pelos princípios do órgão acredito que sim. Se articulando junto aos outros órgãos para tentar colocar essas pessoas de alguma forma, contando sempre com o entendimento da comunidade e de outros órgãos públicos. (Entrevista 4)*

*Sim. Inserindo-os em instituições de diversos cunhos sociais, afim de integrá-los na sociedade. (Entrevistado 5)*

A maioria dos entrevistados acredita na contribuição da CEAPA para a inserção social dos cumpridores, tendo em vista as parcerias que são firmadas com as instituições. As dificuldades enfrentadas estão relacionadas à falta de oferta de oportunidades por parte da rede dos municípios.

Com relação a modificação ou alteração no sistema das penas e medidas alternativas, as respostas foram diversificadas. Cada entrevistado trouxe uma sugestão diferente, são elas: o Poder Judiciário enxergar a CEAPA como um órgão importante dentro do sistema das penas e medidas alternativas; realização de visitas na casa de alguns cumpridores, para averiguar algumas informações que são relatadas nas entrevistas; a ampliação das alternativas penais para outros delitos; retirada de alguns delitos do Código Penal, e a inclusão de outros, que a CEAPA tem capacidade de acompanhar; e mais autonomia dos núcleos da CEAPA, com relação ao judiciário e o MP.

No que diz respeito ao acompanhamento dos cumpridores após o cumprimento da pena, todos responderam que não há acompanhamento após o cumprimento. Alguns entrevistados ressaltaram que apesar de não ter um acompanhamento, não há nada que

impeça os cumpridores de comparecer ao núcleo, ou dar continuidade as atividades nas instituições. Em casos de encaminhamentos para rede de atenção (CRAS, CAPS, CREAS, etc.) uma das entrevistadas informou que ligava para instituições para saber do cumpridor.

As lacunas no trabalho desenvolvido pelos profissionais da CEAPA, de acordo com as respostas são: acompanhamento dos descumprimentos, por causa da demora do retorno do MP e do judiciário, para que sejam tomadas as providências cabíveis; problemas de aceitação da metodologia de trabalho da CEAPA; aceitação da equipe; falta de uma parceria maior com o município.

As dificuldades enfrentadas pela CEAPA, conforme as respostas dos entrevistados são as seguintes: falta de estrutura e investimentos; problemas administrativos relacionados a recessão que o país está passando, que reflete na secretaria, através da contenção de gastos; falta de veículos para monitoramento e cadastramento das instituições.

Quanto à percepção dos impactos da gestão municipal e estadual no trabalho da CEAPA, a partir das respostas dos entrevistados, com relação ao governo municipal todos relataram a dificuldade para firmar parcerias com a gestão anterior, por ser oposição ao governo do Estado. No que se refere aos impactos da gestão estadual, o contato é através da coordenação geral. Apesar de existir algumas dificuldades, a coordenação se empenha dentro das possibilidades da secretaria para dar condições de trabalho. Quando questionados se essa ação governamental traz impacto direto no trabalho desenvolvido, os profissionais do setor jurídico responderam que não causa impacto diretamente no setor em que atuam. Já as profissionais do setor psicossocial responderam que sim, porque é necessária uma rede de atenção atuante para fazer os devidos encaminhamentos.

Em conformidade com as respostas dos entrevistados, as alterações que poderiam ser realizadas no trabalho seriam: ter mais autonomia em alguns instrumentos; fortalecimento da logística, pois a sua ausência acaba dificultando o acompanhamento das instituições; melhorias nas salas de entrevistas; agilidade no retorno dos pareceres de conversão e logística do núcleo.

Quando questionados se consideram a pena alternativa um benefício, a maioria das respostas indica que os entrevistados consideram a pena um benefício, justificando que é uma forma do indivíduo cumprir o acordo judicial sem prejudicar a convivência social; de não superlotar as prisões, de dar oportunidades aos cidadãos de se inserir na

sociedade; tornar célere a aplicação das penas. Apenas um respondeu que não considera. 'Porque a pena alternativa é uma outra forma do Estado intervir na vida da pessoa que cometeu uma ação que é considerada uma lesão a um bem'. Sobre a ampliação desse benefício para outras finalidades, a maioria dos entrevistados respondeu que deveria ser ampliado, por considerar que a CEAPA tem capacidade para atender delitos maiores; porque o grau de reincidência é baixo; e pela possibilidade de cumprir a pena sem ser retirado do convívio social.

Conforme os aspectos apresentados, um dos objetivos da Central é conscientizar o indivíduo em conflito com a lei de que seu ato foi nocivo para a sociedade e que deve ser reparado. Para tanto, a presença da CEAPA surge também para subsidiar o judiciário no monitoramento dessas penas, mostrando a importância de existir uma instituição para viabilizar a materialização da política das alternativas penais. O acolhimento, monitoramento humanizado e trato da questão social como responsabilidade, que a CEAPA dá a esse processo, é um avanço para um Estado que estabelece garantias constitucionais, porém, não oferece instrumentos para que essas garantias sejam efetivadas, demonstrando ser importante não só para o apenado, como para as instituições que recebem os (as) cumpridores (as).

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho buscou revelar a importância que a Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas – CEAPA tem na operacionalização do cumprimento das penas e medidas. Inicialmente, foi realizado um breve resgate do surgimento dessa modalidade penal, levando em consideração todo o contexto em que as Penas e Medidas Alternativas foram criadas, refletindo a falência do sistema carcerário.

A superlotação de presídios, cadeias e penitenciárias, a ineficiência dos estabelecimentos prisionais, os grandes índices de reincidência e a situação desumana dos presidiários, impulsionaram uma evolução nas leis penais, buscando tornar o sistema prisional mais humano. Nesse sentido, as penas alternativas foram criadas, para substituir as penas privativas de liberdade nos crimes de menor potencial ofensivo

Sendo as alternativas penais um mecanismo que proporciona aos apenados um envolvimento da sociedade no processo de recuperação de suas relações interpessoais,

familiares e social, de forma que os mesmos retornem regenerados à sociedade, evitando a degeneração causada pelo cárcere.

Abordamos a conceituação das Alternativas Penais, como elas surgem no âmbito nacional, apresentado as legislações que as regulam, a exemplo da Lei 9.714/98 que introduziu no sistema as modalidades de penas substitutivas. Para tanto, retornamos a alguns acontecimentos importantes na história, como a Reforma Penal de 1984 e as Regras de Tóquio, para entender a necessidade da implementação desta política de penas e medidas alternativas, sugerindo uma análise relacionada ao fracasso da pena de prisão.

Analizamos o surgimento da CEAPA, os convênios que foram celebrados para a implantação desta Central em âmbito estadual, assim como, no município de Cruz das Almas. A forma como é desenvolvido o trabalho do serviço social na instituição. Ressaltamos a importância da presença do assistente social não só nesta Central, como no âmbito sócio jurídico como um todo, podendo proporcionar uma análise crítica da realidade social dos (as) cumpridores (as), numa perspectiva de totalidade, levando em consideração os aspectos macro e micro estruturais, tendo como base de dados a entrevista psicossocial.

Por fim, exploramos as respostas obtidas nas entrevistas que foram realizadas com os (as) cumpridores (as), com os (as) servidores (as) do núcleo da CEAPA da cidade de Cruz das Almas, dando ênfase a relevância que a CEAPA tem na sociedade de forma geral, ou seja, não só no processo de monitoramento dos apenados, como para as instituições que recebem os prestadores de serviços, e prestação de outra natureza. Em adição, investigamos a percepção que as pessoas em cumprimento das penas ou medidas tem das alternativas penais.

Ao longo do trabalho observamos a relevância que a CEAPA tem, não só no acompanhamento e monitoramento do cumprimento das alternativas, como em articular ações, dar suporte e subsídios técnicos e metodológicos aos juízes nestes processos de encaminhamento e monitoramento da execução das penas e medidas alternativas.

Diante desse contexto, torna-se relevante compreender de que forma as alternativas penais são operacionalizadas pela CEAPA, e a importância que esta instituição tem na execução dessas penas e medidas, comparado ao período em que eram realizadas sem acompanhamento e monitoramento devidos.

## REFERÊNCIAS

Belmondes, I. d. (2009). **PENAS ALTERNATIVAS**. Monografia (graduação em direito). Nova Venécia: Faculdade Capixaba de Nova Venécia.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**. 4.ed. – São Paulo: Saraiva. 2011.

BRASIL. (2016). POSTULADOS, PRINCÍPIOS E DIRETRIZES PARA A POLÍTICA DE ALTERNATIVAS PENAIIS. **Conselho Nacional de Justiça-CNJ**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/c291046c303e359f32873a74b836efcd.pdf> Acesso em: 10 de setembro 2017

BRASIL. IPEA. **A aplicação de penas e medidas alternativas**. Disponível em:< [http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/alternativas-penais-anexos/pmas\\_sum-executivo-final-ipea\\_depen-24nov2014.pdf](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/alternativas-penais-anexos/pmas_sum-executivo-final-ipea_depen-24nov2014.pdf)> Acesso em: 03 de setembro de 2017.

CARTILHA, **CEAPA**: A construção de uma Política Pública. Salvador, ed. 2010.

CEAPA - Central de Apoio e Acompanhamento as Penas e Medidas Alternativas, **Relatório Geral Breve Histórico, Dados Qualitativos E Quantitativos** ,Salvador, Outubro 2015.

CGPMA, C. G. (2011). **Melhores Práticas de Penas e Medidas Alternativas** . (G.Alvorada, Ed.) Acesso em 11 de 09 de 2017, disponível em [www.mj.gov.br/depen](http://www.mj.gov.br/depen)

GOMES. Luiz Flávio. **Penas e medidas alternativas à prisão**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal: parte geral**, vol. 1. 14. ed. Rio de Janeiro: Impetus

IBGE (Instituto brasileiro de geografia estatística). Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_da\\_populacao/tabelas\\_pdf/tab3.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/tabelas_pdf/tab3.pdf) > Acesso em:15 de setembro de 2017

INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativas**: Relatório Final de Pesquisa. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/alternativas-penais-anexos/penasalternativasilanutdcompleto.pdf>. Acesso em: Agosto de 2017.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, **Sistema Nacional de Penas e Medidas Alternativas. Princípios e Diretrizes**, Brasília, outubro de 2009. Disponível em:

<http://www.institutoelo.org.br/site/files/arquivos/4144c1f4c33c6e860c06727eb5c52339.pdf> Acesso em: 10 de setembro de 2017

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Manual de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas**. 2002. Disponível em: <http://www.justica.gov.br>. Acesso em: 11 setembro de 2017

ROCHA, J. B. (2014). **Violência policial, abuso de poder/autoridade: estudo sobre a (i)legitimidade da ação violenta da polícia na voz dos cumpridores da CEAPA/Salvador**. Monografia, (Graduação em Serviço Social) - UFRB, Cachoeira.

ROCHA, M. A. (2002). **Alternativas Penais: contradições, avanços e desafios**. Dissertação (Dissertação em Serviço Social). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SOUZA, M. Michele; CAVALCANTE, L. Rizia; SANTOS, da Silva C., Walkyria. Alternativas penais no recôncavo: reflexões a partir do perfil dos cumpridores. In: **Anais do VI Seminário do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais**, “Poder e Cultura: discursos e contradições”. Cachoeira: UFRB, 2015. Disponível em: <https://www.ufrb.edu.br/sppgcs/trabalhos-aprovados>. Acesso em: 04/09/2017.

Souza, S. B., Jesus, F. F., & Silva, V. B. (2014). **Garantia dos direitos humanos na prisão: reflexões sobre a intervenção do serviço social no complexo penal de Feira de Santana-BA**. Em H. T. Martins, & L. C. Lourenço. Criminalidade, direitos humanos e segurança pública na Bahia. Cruz das Almas: UFRB.