



A POLÍTICA DE ALTERNATIVAS PENAIS: UM PANORAMA NO ÂMBITO DO ESTADO DO TOCANTINS

THE POLICY OF CRIMINAL ALTERNATIVES: AN OVERVIEW IN THE FRAMEWORK OF THE STATE OF TOCANTINS

Alex Pizzio
alexpizzio@uft.edu.br

Larissa Puhl Bif
laribif@gmail.com

Resumo

O Estado possui o dever de buscar alternativas na criação de métodos de resolução de conflitos e violências, diversos do confinamento em cárcere, com vistas a garantir a efetividade do acesso a direitos fundamentais. Neste artigo, abordamos as questões relativas ao processo de implementação da Política Nacional de Alternativas Penais no Estado do Tocantins. Nesse sentido, o objetivo do trabalho foi compreender a política de alternativas penais e suas diretrizes, sua relação direta com as políticas públicas, bem como as espécies de penas alternativas, e verificar como esse processo está ocorrendo no Estado do Tocantins. Para dar conta desse objetivo, recorreremos há utilização do método dedutivo, para uma pesquisa de natureza qualitativa, com fins descritivos e exploratórios, e técnica de pesquisa bibliográfica. Ao final, concluiu-se que a aplicação das penas alternativas possui o condão de permitir ao apenado o exercício de sua cidadania, prevalecendo o caráter humanitário das penas, por meio da valorização do condenado, que é inserido na comunidade com um viés educativo, sendo considerada uma modalidade de sanção moderna e socialmente útil. Verificou-se ainda, que a implementação da política de alternativas penais no âmbito do Estado do Tocantins se encontra em desenvolvimento jurídico e social, tendo sido fortalecida por meios teóricos e operacionais, promovendo a construção do exercício à cidadania.

Palavras-chave: Política Pública; Implementação; Penas Alternativas; Penas Restritivas de Direito; Central de Penas e Medidas Alternativas.

Abstract

The State has a duty to seek alternatives in the creation of methods of conflict resolution and violence, other than confinement in prison, in order to ensure effective access to fundamental rights. In this article, we address the issues related to the process of implementation of the National Policy on Penal Alternatives in the state of Tocantins. In this sense, the objective of the work was to understand the policy of penal alternatives and its guidelines, its direct relationship with public policies, as well as the species of alternative sentences, and to verify how this process is occurring in the state of Tocantins. To achieve this goal, we resorted to the deductive method for a qualitative research, with descriptive and exploratory purposes, and bibliographic research technique. At the end, it was concluded that the application of alternative sentences has the power to allow the convicted to exercise their citizenship, prevailing the humanitarian character of the penalties, through the appreciation of the convicted, who is inserted in the community with an educational bias, being considered a modern and socially useful type of penalty. It was also verified that the implementation of the policy of alternative sentencing in the State of Tocantins is under legal and social development, having been strengthened by theoretical and operational means, promoting the construction of citizenship.

Keywords: Public Policy; Implementation; Alternative Punishments; Restrictive Penalties of Law; Penalty Center and Alternative Measures.

Introdução

O sistema prisional está em crise, e desde a colonização do Brasil, perpassando pelo Império, quando da criação e promulgação do Código Criminal do Império, passando pela República e as mais diversas constituições brasileiras até a Carta de 1988, mantém-se um sistema carcerário precário, superlotado, cheio de falhas e de problemas que impedem a sua verdadeira função.

O ambiente superlotado, absolutamente dissonante da previsão normativa, é fator desencadeante da falha no próprio sistema, identificada por diversas vezes pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que reconheceu o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro, devido a sua profusão de vícios, considerando o sistema como sendo equivalente a masmorras prisionais.

A busca por uma cultura de paz e a utilização de medidas que busquem um avanço ao sistema carcerário clássico, oriundo do distante século XVI, faz-se essencial em um País com a 4ª maior população carcerária do mundo, contando com 748.009 pessoas privadas de liberdade no ano de 2019, sendo 362.547 no regime fechado, 133.408 no regime semiaberto, 25.137 no regime aberto, 222.558 de presos provisórios, 250 em tratamento ambulatorial, e 4.109 cumprindo medida de segurança, conforme dados publicados pelo Departamento Penitenciário Nacional (2019), no Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, referente ao período de julho a dezembro de 2019.

O fato é que o sistema, reconhecidamente inconstitucional, e fatalmente contrário a todas as previsões infraconstitucionais da Lei de Execução Penal, não propicia a necessária ressocialização do condenado, podendo ser a realidade vista pelo grande número da reincidência penal no Brasil.

Os números da reincidência no Brasil, somados ao crescimento de presos no sistema prisional, apontam para a falência no sistema clássico, ensejando uma reformulação em sua política prisional. Assim, necessária a garantia de todos os direitos previstos na LEP, bem como a reformulação mais aprimorada das leis Penais e Processuais Penais, garantindo uma ampliação de penas e medidas alternativas à prisão, juntamente com um aprimoramento sistêmico das prisões no Brasil.

Com base nos princípios basilares da Constituição Federal de 1988, com destaque para a dignidade e à liberdade do ser humano, o Estado possui o dever de buscar alternativas na criação de métodos de resolução de conflitos e violências, diversos do confinamento em cárcere, com vistas a garantir a efetividade do acesso a direitos fundamentais.

Nesse cenário, surgem as penas alternativas, que conforme o Guia de Formação em Alternativas Penais (2020), publicado pelo Departamento Penitenciário Nacional, o conceito de alternativas penais refere-se a mecanismos de intervenção em conflitos e violências, distintos do encarceramento, no âmbito do sistema penal, orientados para a restauração das relações e promoção da cultura da paz, a partir da responsabilização com dignidade, autonomia e liberdade.

Dessa forma, foi elaborado um estudo sobre a situação na qual o objeto de pesquisa encontra-se inserido, passando inicialmente pelo cenário do surgimento da medida, seu histórico e fundamentação legal, sua relação direta com as políticas públicas, os princípios e diretrizes que regem a aplicação do instituto, como também, as espécies de medidas alternativas ao cárcere existentes e positivadas no direito penal brasileiro.

Por fim, o último capítulo se destinou a realizar um panorama da Política de Alternativas Penais no Estado do Tocantins, sendo que as estruturas responsáveis pelo acompanhamento das alternativas penais são denominadas de Central de Penas e Medidas Alternativas – CEPEMA, as quais foram implantadas por meio de um acordo de cooperação entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário, desempenhando um trabalho conjunto, de forma articulada, com vistas a implementar a política nacional. O momento final do trabalho trouxe algumas considerações da autora sobre a pesquisa.

Das Políticas Públicas

As políticas públicas constituem uma área de conhecimento muito ampla, contando com diversos estudiosos que destinaram suas carreiras para aprofundar e avançar no conceito dessa temática e suas implicações. Entre as diversas definições formuladas, na tentativa de conceituar o termo, vale destacar a elaborada por Celina Souza (2006), que muito bem resumiu, com a seguinte proposta:

73

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

E ainda, complementa afirmando que, após desenhadas e formuladas, as políticas públicas desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informações e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006).

Existem diversos modelos explicativos de formulação e análise de políticas públicas, estando entre eles: o tipo da política pública; o incrementalismo; o ciclo da política pública; o modelo “garbage can”; a coalizão de defesa; as arenas sociais; o modelo do “equilíbrio interrompido”; os modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal; sendo esses os principais. Em sua obra, Celina Souza (2006) extrai e sintetiza os principais elementos que os modelos apresentam, sendo eles:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Partindo dos elementos sintetizados pela autora, pode-se ter noção da amplitude que a área abrange, bem como a importância da discussão do tema e todas as suas implicações para a vida em sociedade.

O ciclo conceitual das políticas públicas é formado por quatro etapas, Heidemann (2009) ensina que o primeiro se refere às decisões políticas, que são tomadas a fim de resolver problemas sociais que foram previamente estudados. Em um segundo momento, advém a fase de implementação, após de formuladas, as políticas precisam ser implementadas por meio de ações. Já em uma terceira etapa, são empenhados esforços na busca de descobrir se as partes interessadas em uma política foram satisfeitas em suas necessidades. E por fim, surge a fase de avaliação, tendo por objetivo a garantia da continuidade, aperfeiçoamento e reformulação, ou ainda, descontinuidade da política.

Nesse ínterim, faz-se um paralelo com o objeto de estudo do presente artigo, partindo do pressuposto de que as ações do governo podem ser analisadas por pesquisadores independentes, e, dessa forma, as penas alternativas podem ser estudadas sob distintos pontos de vista, assim como

neste estudo, onde se buscou realizar uma análise em âmbito estadual da situação em que se encontra a implementação da mencionada política.

Entre os grandes nomes que envolvem a fundação da área de estudo, encontra-se David Easton (1965), que definiu a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. Seguindo essa linha de raciocínio, e aplicando-a no objeto de estudo proposto neste trabalho, cabe pontuar quais aspectos envolveram a formulação da política de alternativas penais, em qual ambiente/circunstância a política foi criada, e por fim, a fase de implementação, e em que estágio situa-se no Estado do Tocantins, constituindo a fase que antecede os resultados propriamente ditos.

Das Penas Alternativas

Segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional (2017), o Brasil ocupa o terceiro lugar dentre os países responsáveis pelos maiores índices de encarceramento no mundo, o que representa um aumento equivalente a mais de 80% da população encarcerada nos últimos dez anos no país.

Frente ao grave problema enfrentado, o qual chegou a ser declarado pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, como "estado de coisas inconstitucional", reconhecendo a situação em que o sistema penitenciário nacional se encontra, fundado no argumento de que encontra-se "presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária".

Ainda, faz-se imperioso destacar a constatação revelada pelo Mapa do Encarceramento, divulgado no ano de 2015, o qual demonstrou que do total da população carcerária do país, 38% são presos provisórios, e aproximadamente 18% das pessoas foram privadas de sua liberdade pelo cometimento de crimes que possuem a pena prevista de até quatro anos, se enquadrando nos casos permitidos por lei para a aplicação da pena substitutiva à prisão.

Dessa forma, surgem no cenário as penas alternativas à prisão, que vão de encontro ao método encarcerador, que predominou como modelo penal hegemônico desde os primórdios. A política de alternativas penais possui como objetivo o combate ao crescente encarceramento em massa que prevalece no país, por meio da construção de uma política penal que promova a justiça e cultura da paz social, na busca de respostas efetivas aos conflitos humanos, em contraposição à continuidade do círculo vicioso da violência, onde se encontram envolvidas a prisão, reincidência e marginalização.

Histórico da Política de Alternativas Penais

No 8º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delincente, que ocorreu em dezembro de 1990, foram adotadas as Regras Mínimas da ONU sobre as Medidas Não-privativas de Liberdade, as quais surgiram em uma circunstância internacional de indagação da prisão e foram denominadas de Regras de Tóquio, buscando alternativas ao método encarcerador.

As penas alternativas à prisão surgem a partir das Regras de Tóquio, que são produto de um processo de estudos, debates e críticas, que culminou na disposição firmada que as penas restritivas de liberdade deveriam ser utilizadas apenas em último caso, para condenados de elevada periculosidade, responsáveis pelo cometimento de delitos graves, prevalecendo a proposição de medidas e penas alternativas aos criminosos de menor potencial ofensivo.

O Brasil participou de congressos internacionais sobre o tema e tornou-se signatário das referidas Regras de Tóquio, adotando suas premissas, oportunidade em que participou da Quarta

Sessão da Comissão de Prevenção do Crime de Justiça Criminal em Viena, assumindo o compromisso de modificar seus dispositivos legais, com o intuito de positivar as medidas alternativas ao cárcere.

Conforme estudo divulgado pelo Departamento Penitenciário Nacional (2017), no Brasil, este instituto passa a ser utilizado, sobretudo, a partir da lei 9.099/95, que criou os Juizados Especial Criminais, sendo ampliado pela lei 9.714/98, que trouxe novas modalidades de alternativas penais ao ordenamento penal brasileiro.

Com o advento da lei 9.099/95, estabeleceu-se a transação penal, a possibilidade de suspensão condicional do processo, e como consequência, a aplicação de medidas prévias ao processo e à pena em si. Por outro lado, a lei 9.714/98 ampliou o rol das penas restritivas de liberdade, acolhendo novas modalidades, como a prestação pecuniária em favor da vítima, a perda de bens e valores, a proibição para frequentar determinados lugares e prestações de outra natureza, juntamente com o estabelecimento do *quantum* de pena em até quatro anos, para os casos em que há possibilidade de substituição da prisão por uma pena alternativa.

Partindo do ideal da abolição do corpo como principal alvo da repressão penal, e tendo o surgimento das penas alternativas sido considerado um grande avanço nesse sentido, o controle penal passa a ser visualizado sob uma nova perspectiva, que ultrapassa o limite espaço-corporal. Nesse diapasão, daremos sequência no estudo da modalidade de pena objeto do presente trabalho, demonstrando quais são os princípios e postulados que regem as alternativas penais.

Postulados para Gestão das Alternativas Penais no Brasil

O Manual de Gestão para a política de alternativas penais no Brasil (2020), apresenta as diretrizes valorativas sobre as quais devem se fundamentar as práticas do campo das medidas alternativas. Se tratam de princípios que foram constituídos partindo dos postulados gerais, os quais possuem a principal finalidade de diminuir os índices de encarceramento do país. Logo, conforme os princípios do direito penal mínimo, Baratta afirma:

O momento prioritário da política alternativa tem por norte a estratégia da máxima contenção da violência punitiva, e isso induz que os princípios para um direito penal mínimo, como norte valorativo sobre os quais devem se espelhar as práticas, se referem aos requisitos mínimos de respeito aos direitos humanos na lei penal (Baratta, 2003).

O primeiro postulado se fundamenta na mínima intervenção penal para o desencarceramento, orientando a concepção de uma medida ou pena dentro do escopo das alternativas penais, tendo como estratégia a contenção da violência punitiva da maneira mais ampla possível; o segundo se refere à liberdade e ao protagonismo das pessoas no contexto das alternativas penais, com o intuito principal de garantir a dignidade humana; e por fim, o terceiro se refere à gestão política das alternativas penais, com vistas a constituir uma ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade para o desencarceramento.

Espécies de Penas Alternativas

As penas alternativas podem ser aplicadas em qualquer fase de intervenção penal, abrangendo desde a etapa que antecipa a abertura de um processo penal, em sede de acordos que podem ser realizados pelo sistema de justiça, para impedir a instauração de um processo, como também a possibilidade de substituir a prisão provisória, a aplicação da suspensão do processo, ou ainda, a substitutiva de uma pena de prisão.

Como alternativas ao cárcere, esses institutos são consolidados no mundo jurídico e estabelecidos pela legislação brasileira a partir no quantitativo de pena imposta, fator determinante

para a composição das estruturas do Poder Judiciário, as quais acompanham o cumprimento e possuem atuação sobre os tipos penais vigentes.

A previsão das alternativas penais no ordenamento jurídico brasileiro encontra-se, em síntese, dividida em três grupos distintos, sendo eles: os crimes com pena máxima aplicada em até dois anos, considerados de menor potencial ofensivo, que são recebidos pelos Juizados Especiais Criminais (JECRIM), podendo ser aplicadas a transação penal e a suspensão condicional do processo; os crimes com pena máxima aplicada em até dois anos, com ou sem violência, que podem receber suspensão condicional da pena; e por fim, a terceira hipótese, os crimes com pena máxima aplicada em até quatro anos, sem violência ou grave ameaça, que podem receber uma pena restritiva de direito.

Já em relação as modalidades de alternativas penais, estão divididas da seguinte maneira: penas restritivas de direitos; transação penal e suspensão condicional do processo; suspensão condicional da pena privativa de liberdade; conciliação e práticas de justiça restaurativa; medidas cautelares diversas da prisão; e medidas protetivas de urgência.

Consoante o Departamento Penitenciário Nacional (2020), a finalidade das alternativas penais encontra-se pautada no incentivo à participação da comunidade e da vítima na resolução de conflitos, na responsabilização da pessoa que recebe uma medida e a manutenção do seu vínculo com a comunidade, com a garantia de seus direitos individuais e sociais, e por fim, com a restauração das relações sociais.

No presente estudo, o enfoque é destinado as penas restritivas de direito, que são classificadas em prestação pecuniária, perda de bens e valores, interdição temporária de direitos, limitação de fins de semanas, e prestação de serviço à comunidade ou a entidade pública. Posto isso, passamos a explicar os seus requisitos e particularidades nos tópicos seguintes.

Penas Restritivas de Direitos

As penas restritivas de direito, que também são chamadas de “penas alternativas”, constituem uma das três espécies de penas estabelecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, e encontram-se disposta nos artigos 43 a 48 do Código Penal Brasileiro, estabelecendo um rol de penas autônomas e substitutivas, as quais podem ser aplicadas em substituição da pena privativa de liberdade, caso sejam atendidos os requisitos determinados em lei.

Conforme Bitencourt (2015), duas são as características elementares das penas restritivas de direitos: autonomia e substitutividade. Por substitutividade, deve-se ter em mente o seu caráter substitutivo, e isso se traduz no fato de as penas restritivas de direito não estarem previstas como pena originária para nenhum crime no Código Penal, sendo aplicadas somente de maneira a substituir uma pena privativa de liberdade originariamente imposta, quando presentes os requisitos legais. Já em relação a autonomia, entende-se a impossibilidade de serem aplicadas cumulativamente com a pena privativa de liberdade.

Contudo, a aplicação dessa modalidade penal somente será permitida caso encontrem-se presentes alguns requisitos, tanto de ordem objetiva, como de ordem subjetiva. Em relação aos primeiros, se referem ao crime em si, como também à penalidade que foi imposta. Por sua vez, os requisitos de ordem subjetiva são relativos à pessoa do criminoso. Os referidos critérios encontram-se elencados no artigo 44 do Código Penal, os quais precisam obrigatoriamente estar presentes de forma simultânea.

Os requisitos objetivos são relativos a natureza do crime e a quantidade de pena aplicada. Haverá possibilidade de substituição nos casos de crimes culposos, abrangendo todas as modalidades destes, ou no caso de crimes dolosos, desde que, nesse último caso, não tenha sido o crime cometido com violência ou grave ameaça à pessoa. Já em relação ao quantitativo de pena aplicada, no caso de crimes dolosos, não poderá ser superior a quatro anos, porém, no caso de crimes culposos, poderá haver a substituição, qualquer que seja a pena aplicada.

Os requisitos subjetivos, por sua vez, fazem menção a dois pontos fundamentais, o primeiro se trata da exigência do acusado não ser reincidente em crime doloso, devendo ser considerado que se o condenado for reincidente em crime culposo, poderá haver a substituição, entretanto, excepcionalmente, mesmo se o condenado for reincidente em crime doloso, poderá haver a substituição, desde que a medida seja socialmente recomendável (análise das características do fato criminoso e do infrator) e não se trate de reincidência específica (reincidência no mesmo crime), de acordo previsão do art. 44, § 3º do CP. O segundo requisito se traduz no Princípio da Suficiência, por meio do qual a pena restritiva de direitos deverá ser suficiente para garantir o alcance das finalidades da pena, que consistem na punição, prevenção, geral e especial.

De fato, essa modalidade de pena se configura como instrumento facilitador para a concretização do ensejo de ressocializar o apenado, através da aplicação de mecanismos que permitem a pessoa ter a convivência familiar, em sociedade, tendo a oportunidade de prover seu próprio sustento, e ainda, concedendo a chance de reparação do dano ao qual deu causa de uma maneira muito menos agressiva, se contrapondo ao método encarcerador, abrindo um viés de inovação na esfera criminal.

Ante ao exposto, infere-se que o intuito das penas alternativas, como agente de ressocialização, é extrair, das pessoas, sua capacidade produtiva, o que possuem de bom, aumentando com isso, sua autoestima, e despertando habilidades que antes estavam adormecidas, conforme entendimento de Souza (1999).

Prestação Pecuniária

A prestação pecuniária encontra-se prevista no art. 43, I, CP, e consiste no pagamento à vítima da infração penal, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social, em montante fixado pelo Juiz entre 01 (um) e 360 (trezentos e sessenta) salários mínimos.

No entanto, segundo disposição contida no §2º do art. 45 do CP, caso haja aceite da pessoa, a prestação pecuniária poderá consistir em prestação de outra natureza, denominada de prestação inominada, consistindo em entrega de gêneros alimentícios (cestas básicas), joias, peças de vestuário, imóveis, entre outros.

Salienta-se que a prestação pecuniária é a modalidade de pena que se diferencia da pena de multa, uma vez que aquela possui caráter reparatório e esta, por sua vez, meramente retributivo. Outro ponto que diverge entre as modalidades é o de que a pena de multa é destinada ao Fundo Penitenciário Nacional, e a prestação pecuniária, destinada à vítima, seus dependentes ou entidade pública ou privada.

No momento de decidir qual modalidade penal irá aplicar, o magistrado deve levar em consideração as espécies que possuem a chance de melhor atender as condições socioeconômicas do acusado, na busca por evitar a revitimização pelo Estado, tendo em vista que a aplicação da prestação pecuniária de forma indevida pode ocasionar o comprometimento da subsistência do indivíduo, como também de seus dependentes e familiares.

Perda de Bens e Valores

Essa modalidade penal encontra-se positivada na legislação brasileira nos artigos 43, inciso II e 45, §3º do Código Penal, e no artigo 5º, inciso XLVI, alínea b, da Constituição Federal. Conforme o manual elaborado pelo DEPEN (2017), a perda de bens e valores se concretiza via determinação de perda dos bens, móveis e imóveis, e também de valores pertencentes à pessoa condenada.

Conforme leciona Costa (2000), bens são coisas corpóreas com valor econômico, como por exemplo, imóvel, veículo, como também, valores que compreendem títulos, ou qualquer documento que represente uma obrigação, por meio de uma apólice, cheque ou nota promissória.

Essa espécie de pena restritiva de direito também atinge o patrimônio financeiro do condenado, e terá como parâmetro, o que for maior, o montante do prejuízo causado ou do provento obtido pelo agente ou terceiro, em consequência da prática do crime, conforme disposição contida no art. 45, §3º do Código Penal. Outro ponto que se encontra determinado no mesmo dispositivo legal, é o que de esses bens serão revertidos ao Fundo Penitenciário Nacional, o FUNPEN.

Interdição Temporária de Direito

78

A interdição temporária de direito é uma das espécies de penas restritivas de direito, que possui amparo legal no art. 43, V do CP, e encontra-se subdividida em cinco modalidades distintas, que são estabelecidas pelo artigo 45 do mesmo diploma legal, sendo elas: I – proibição do exercício de cargo, função ou atividade pública, bem como de mandato eletivo; II – proibição do exercício de profissão, atividade ou ofício que dependam de habilitação especial, de licença ou autorização do poder público; III – suspensão de autorização ou de habilitação para dirigir veículo; IV – proibição de frequentar determinados lugares; V – proibição de inscrever-se em concurso, avaliação ou exames públicos.

O Manual de Gestão para Alternativas Penais, do Depen (2017), demonstra que os incisos I, II e III foram trazidos à lei 7.209, de 1984. A proibição de frequentar determinados lugares foi incluída pela lei 9.714/98. A proibição para concursos e exames públicos somente foram inseridas a partir da lei 11.250/11. As penas previstas nos incisos I e II somente podem ser determinadas sobre atividades que estejam diretamente ligadas ao delito praticado.

Além do mais, a suspensão prevista no inciso III se restringe aos crimes culposos cometidos no trânsito, já o efeito da condenação, consistente na inabilitação para dirigir, ocorre quando o veículo é utilizado como meio para a prática de crime doloso, como por exemplo, atropelamento intencional.

Limitação de fim de Semana

A limitação de fim de semana está prevista nos artigos 43, inciso VI e 48 do CP, e sua disposição na lei 7.210/84 - Lei de Execuções Penais (LEP), encontra amparo nos artigos 151, 152 e 153. Essa modalidade penal consiste no recolhimento da pessoa em casa de albergado ou outro estabelecimento adequado, pelo tempo de cinco horas diárias aos sábados e aos domingos.

Trata-se de modalidade penal pouco aplicada na prática, tendo em vista o fato de que o país carece de estrutura para sua adequada aplicação, o que restaria por ser considerado como impunidade penal, pois prevalece quase completa a inexistência de casa de albergados no Brasil, que seria o ambiente apropriado para a ministração de cursos e palestras, com finalidade socioeducativa.

Cumprir destacar o entendimento firmado no Superior Tribunal de Justiça, de que se essa pena for aplicada, não havendo casa de albergado em que possa ser cumprida, não pode o condenado ser submetido a estabelecimento prisional, por ser medida mais gravosa que a pena imposta.

Prestação de Serviço à Comunidade ou a Entidade Pública

A pena de prestação de serviço à comunidade encontra-se prevista no art. 43, IV do CP, e disciplinada com todas as suas particularidades no art. 46 do mesmo diploma legal. Consiste na prestação de serviços gratuitos à comunidade ou a entidades públicas, como em hospitais, creches, escolas, asilos, e somente é aplicável às condenações superiores a seis meses de privação da liberdade. Conforme leciona Silva (1999):

A prestação de serviço à comunidade objetiva cultivar, no beneficiário, consciência social e atitudes construtivas, conservando o em seu convívio, proporcionando-lhe

contato com pessoas de boa conduta e conscientes de sua cidadania, inserindo-lhes novos valores e novos conceitos. Ela é o maior exemplo de evolução do Direito Penal moderno, pois, ao mesmo tempo em que, pune a transgressão praticada, valoriza o condenado, dando-lhe oportunidade de, por meio de trabalho, demonstrar suas aptidões profissionais e artísticas, que serão, certamente, aproveitadas após cumprir a sanção, retirando da senda do crime, o infrator, chegando ao exercício consciente da cidadania.

Vale destacar que prestação de serviços à comunidade é a pena restritiva de direitos com maior incidência de aplicação no país, pois na mesma medida que favorece o desenvolvimento das aptidões do apenado, também o mantém no convívio social, lhe permitindo conviver com sua família e com a sociedade em geral, o que não ocorreria caso estivesse inserido no sistema prisional.

Por fim, o art. 46 do CP estabelece as diretrizes de como deverá ocorrer o cumprimento da pena, sendo que os serviços prestados possuem natureza gratuita, e, portanto, devem ser prestados em benefício da comunidade, durante oito horas semanais, em horário que não prejudique a jornada de trabalho do apenado. Ainda, essas horas poderão ser distribuídas em mais de um dia da semana, caso seja mais adequado para o cumpridor, devendo-se respeitar a proporção de uma hora de prestação para cada dia de condenação.

Análise da implementação das Penas Alternativas em Âmbito Estadual

Partindo de uma pesquisa realizada por Pinheiro (2021), os dados coletados na Secretaria de Estado de Cidadania e Justiça do Estado do Tocantins – SECIJU/TO, demonstram que a população do Sistema Prisional do Estado em cumprimento de pena em unidades penais e regime semiaberto, foi expandida em cerca de 30% nos últimos 4 anos, tendo, hodiernamente, uma população de 3.484 pessoas nos estabelecimentos, e um saldo negativo de 1.152 vagas, além de 438 pessoas monitoradas eletronicamente. População fracionada em 31 unidades e 3 centrais de monitoração eletrônica.

Nota-se um claro excedente da população carcerária estadual, realidade que não se distingue do âmbito nacional, onde o panorama predominante é a superlotação carcerária e a grande crise do sistema penitenciário brasileiro. Ainda, segundo dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, publicados no ano de 2014 (BRASIL, 2014), todas as unidades da federação exibem taxa de ocupação superior a 100% de sua capacidade, índice alarmante que ocasiona diversas dificuldades e barreiras a serem superadas.

No Estado do Tocantins, as estruturas responsáveis pelo acompanhamento das alternativas penais são denominadas de Central de Penas e Medidas Alternativas – CEPEMA, as quais foram implantadas por meio de Acordo de Cooperação Técnica, que foi firmado entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário, os quais desempenham um trabalho conjunto, de forma articulada, com vistas a implementar a Política Nacional de Alternativas Penais.

O mencionado acordo possui como finalidade o desenvolvimento de ações conjuntas entre os poderes, visando à cooperação para a efetiva implementação, acompanhamento e avaliação da política de alternativas penais no Estado do Tocantins, concretizando, desta forma, as condições institucionais necessárias para o desenvolvimento de um modelo de gestão e de atendimento em alternativas penais e pessoas egressas do sistema prisional, com foco na intervenção penal mínima, no desencarceramento e na restauração dos danos e laços sociais.

A cooperação entre os poderes partícipes do acordo ocorre desde o ano de 2017, e como resultado das ações instituídas, o Estado do Tocantins possui atualmente cinco Centrais de Penas e Medidas Alternativas, estando localizadas nas cidades de Palmas e Araguaína, que foram implantadas em 2017, como também em Gurupi, Porto Nacional e Paraíso do Tocantins, que iniciaram suas atividades no ano de 2019.

Em relação ao local de funcionamento, cumpre ressaltar que apenas a Central de Palmas funciona em estabelecimento da Secretaria de Estado de Cidadania e Justiça (SECIJU), que é o órgão estadual responsável por implantar e gerir a política de alternativas penais, sendo que as demais centrais operam suas atividades em espaços cedidos, nas dependências dos fóruns das respectivas circunscrições de atuação.

O objetivo principal desse setor da Execução Penal é servir de intermédio para a gradativa reinserção do apenado na sociedade, tendo sua conduta monitorada, e recebendo todo o apoio e orientação necessária pela equipe multidisciplinar, buscando assim, a promoção de uma formação moral e ética, com percepção da amplitude dos direitos humanos, atuando no processo de responsabilização dos autores de infrações penais, com a conseguinte diminuição dos índices de reincidência e continuidade em condutas criminosas, fator alarmante que assombra a sociedade.

Dados estatísticos da Política de Alternativas Penais no Estado do Tocantins

Um estudo realizado pela Gerente de Alternativas Penais do Estado do Tocantins, Bárbara Vieira de Sousa Pinheiro (2021), demonstra que segundo relatórios estatísticos consolidados pela Gerência de Política de Alternativas Penais, referente ao ano de 2020, entre os meses de janeiro a dezembro, foram acompanhadas aproximadamente 2.974 (dois mil e novecentos e setenta e quatro) pessoas, nas seguintes modalidades de alternativas penais: restritivas de direitos, transação penal, suspensão condicional do processo e suspensão condicional da pena, conforme demonstra o quadro a seguir:

Quadro I – Quantidade de pessoas em atendimento por modalidade penal

PAMAS – Modalidade penal	Quantitativo de Pessoas
Restritiva de direito	337
Transação penal	09
Sursis penal	48
Sursis processual	340
TOTAL DE PESSOAS	743
PARAÍSO – Modalidade Penal	Quantitativo de Pessoas
Restritiva de direito	269
Transação penal	-
Sursis penal	-
Sursis processual	-
TOTAL DE PESSOAS	269
PORTO NACIONAL – Modalidade Penal	Quantitativo de Pessoas
Restritiva de direito	140
Transação penal	42
Sursis penal	03
Sursis processual	131
TOTAL DE PESSOAS	316
ARAGUAÍNA - Modalidade Penal	Quantitativo de Pessoas
Restritiva de direito	696
Transação penal	320
Sursis penal	09
Sursis processual	351
TOTAL DE PESSOAS	1.376
GURUPI – Modalidade Penal	Quantitativo de Pessoas
Restritiva de direito	239
Transação penal	35

Sursis penal	05
Sursis processual	-
TOTAL DE PESSOAS	279

Fonte: Pinheiro, 2021.

Ainda, conforme a autora, registra-se que o acompanhamento do público mencionado se deu desde o acolhimento, aos atendimentos agendados ou não, encaminhamentos para a rede de proteção social, para a rede de cumprimento de alternativa penal, dentre outros, conforme a determinação judicial e, ainda, de acordo com a demanda apresentada.

Considerações Finais

As políticas públicas se traduzem no conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos, e, dessa forma, é composta tanto pela ação do Estado, que empreende forças em constituir um planejamento adequado e racional, como também pelas ações dos atores políticos, na busca de seus valores e interesses.

Desta feita, todo o ciclo da política pública visa assegurar os direitos de cidadania, sendo composto por quatro etapas essenciais: a primeira se refere às decisões políticas, em um segundo momento, advém a fase de implementação, na terceira etapa, são empenhados esforços na busca de descobrir se as partes interessadas em uma política foram satisfeitas em suas necessidades, e por fim, surge a fase de avaliação, tendo por objetivo a garantia da continuidade, aperfeiçoamento e reformulação, ou ainda, descontinuidade da política.

No que tange a etapa de implementação da política pública, que constitui a fase que sucede a formulação das mesmas, pois após de formuladas, as políticas precisam ser implementadas por meio de ações, observou-se que se trata de um processo de cooperação, que pressupõe uma abordagem decisória de natureza participativa e dialógica, e não apenas uma abordagem gerencial de eficácia comunicativa.

A implementação da Política de Alternativas Penais possibilita ao apenado ter a chance de reparar o dano que causou à sociedade, cumprindo sua reprimenda no próprio meio social, e ainda, essa modalidade penal é amplamente recomendada por preservar o pequeno infrator de ter o convívio com criminosos de elevada periculosidade, afastando-o da famosa “escola do crime”, que prevalece no sistema penitenciário atual.

Dessa forma, as alternativas penais apresentam-se como uma metodologia eficaz no que se refere à punição, prevenção da reincidência penal, e ressocialização, predominando o caráter educativo da pena, através do qual a pessoa em cumprimento de pena será inserida gradativamente no convívio com outros indivíduos, não havendo quebra de convivência com a sua família, afastando assim, a grande chance de exclusão social que ocorre com os apenados.

Isto posto, registra-se que com a adequada fiscalização por parte do Estado e comunidade, aliado ao correto cumprimento da pena por parte do apenado, propicia o desenvolvimento da sociabilidade ao longo do cumprimento da pena, possibilitando a compreensão por parte da pessoa em cumprimento de pena, de que veja seu trabalho não como punição, mas a oportunidade de ser reinserido na sociedade de maneira digna, fator primordial para o afastamento da reincidência criminal, e conseqüentemente para a promoção da cultura da paz, a partir da responsabilização com dignidade, autonomia e liberdade.

No Estado do Tocantins, os problemas do sistema carcerário não diferem do restante do Brasil, sendo essencial a busca por soluções locais que possam mitigar esses problemas, convertendo o sistema penal na sua verdadeira natureza de recuperação e reinserção do condenado na sociedade.

Em relação ao processo de implementação da política de alternativas penais no âmbito estadual, foi possível constatar que a mesma se encontra em desenvolvimento jurídico e social, tendo

sido fortalecida por meios teóricos e operacionais, que promoverão a construção efetiva do exercício à cidadania.

Nesse diapasão, a implementação de Centrais de Penas Alternativas, as CEPEMAS, apontam para um grande avanço na busca de soluções alternativas ao cárcere. Oriundas de um acordo de cooperação entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário, as CEPEMAS apontam para um horizonte de diálogo e cooperação entre os Poderes em vista do aprimoramento de uma problemática que transpassa os séculos no Brasil.

Logo, infere-se que a implementação da política pública das penas alternativas possui o condão de permitir ao apenado o exercício de sua cidadania, prevalecendo o caráter humanitário das penas, por meio da valorização do condenado, que é inserido na comunidade com um viés educativo, sendo considerada uma modalidade de sanção moderna e socialmente útil.

Referências

BRASIL. **Lei 7.209, de 11 de julho de 1984.** Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7209.htm. Acesso em dezembro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.** Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L7210.htm. Acesso em dezembro de 2021.

BRASIL. **Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Criminais. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. 1995.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Manual de Gestão para as Alternativas Penais.** Departamento Penitenciário Nacional. Brasília: [s.n], 2017. Disponível em: <<https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/5401/1/ModelodeGestoparaasAlternativasPenais1.pdf>>. Acesso em: dez. 2021.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Guia de formação em alternativas penais I** [recurso eletrônico] : Postulados, princípios e diretrizes para a política de alternativas penais no Brasil / Departamento Penitenciário Nacional, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Manual de gestão para as alternativas penais** [recurso eletrônico] / Departamento Penitenciário Nacional, Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil** / Secretaria Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude. Brasília: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias.** Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN. Brasília: Infopen, 2014.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias.** Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN. Brasília: Infopen, 2019.

BARATTA, Alessandro. **Princípios do direito penal mínimo. Para uma teoria dos direitos humanos como objeto e limite da lei penal.** Tradução de Francisco Bissoli Filho. *Doctrina Penal. Teoria e prática em las ciências penais.* Ano 10, n. 87. P. 623-650.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal – Parte Geral**. Ed. Saraiva, 21ª edição. São Paulo, 2015, p. 659/666.

COSTA, Tailson Pires. **Penas Alternativas**. Reeducação adequada ou estímulo a impunidade? 2ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

EASTON, David. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

HEIDEMANN, F. G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento**. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2 ed, 2010.

83

PINHEIRO, Bárbara Vieira de Sousa. **Uma análise da implementação da política de alternativas penais e dos serviços de acompanhamento nas Centrais de Penas e Medidas Alternativas do Tocantins**. 2021. 78 f. Monografia (Especialização) - Curso de Serviço Social e Política Social, UFT, Miracema, 2021.

SILVA, Nelbe de Brito Soares da. **Penas alternativas como instrumento de transformação**. Disponível em: <https://www.tjpe.gov.br/Intranet/Noticias_Vepa/Artigos/Uploads/Ok%20Servico%Social%20Nelbe.doc>. Acesso em: 04 dez. 2021.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez, 2006.

SOUZA, Marcus Valério Saavedra Guimarães de. **A importância das penas alternativas na recuperação do apenado**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 4, n. 35, 1 out. 1999. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/954>. Acesso em: 29 nov. 2021.

Recebido para publicação em maio de 2022.

Aprovado para publicação em julho de 2023.