

A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE MONITORAÇÃO ELETRÔNICA DE PESSOAS NO BRASIL

Ministério da
Justiça
Departamento
Penitenciário Nacional

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE MONITORAÇÃO ELETRÔNICA DE PESSOAS NO BRASIL

Análise crítica do uso da monitoração eletrônica de pessoas no cumprimento da pena e na aplicação de medidas cautelares diversas da prisão e medidas protetivas de urgência

Ficha Institucional

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Presidenta da República

DILMA ROUSSEFF

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Ministro de Estado da Justiça

JOSÉ EDUARDO CARDOZO

Secretário Executivo

MARIVALDO DE CASTRO PEREIRA

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL

Diretor-Geral

RENATO CAMPOS PINTO DE VITTO

Diretora de Políticas Penitenciárias

VALDIRENE DAUFEMBACK

Coordenador-Geral do Programa de

Fomento às Penas e Medidas

Alternativas

VICTOR MARTINS PIMENTA

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

Representante-residente

NIKY FABIANCIC

Coordenadora de Programa

MARISTELA BAIONI

Oficial de Programa

MOEMA FREIRE

Ficha Técnica

Coordenação

VICTOR MARTINS PIMENTA

Autora

IZABELLA LACERDA PIMENTA

Colaboradores

DIOGO MACHADO DE CARVALHO

MARIA LUCIVÂNIA BRANDÃO SILVA

MARCUS RITO CASTELO BRANCO

SEMERARO

Sumário

Apresentação	5
1. Introdução	9
2. Nota metodológica	13
3. O controle penal e a criação de “sociedades seguras”	16
4. Contexto e elementos gerais da monitoração eletrônica	22
4.1. Em que consiste a monitoração eletrônica?	26
5. O diagnóstico da política de monitoração eletrônica no Brasil	32
5.1. Estágio da política de monitoração eletrônica no Brasil	32
5.2. Implementação da política por ano nas Unidades Federativas	33
5.3. Capacidade máxima e total de pessoas monitoradas simultaneamente	35
5.4. Destinação dos equipamentos	36
5.5. Número de pessoas monitoradas por Unidade da Federação, segundo os regimes e as medidas	38
5.6. Monitoração eletrônica por gênero	40
5.7. Serviços de monitoração eletrônica segundo tecnologia e custos	41
5.8. Presença/ausência de trabalhadores por segmento nas centrais de monitoração	41
5.9. Preocupações e pontos críticos	42
6. Considerações finais	50
Bibliografia	51

Apresentação

A questão penal e o sistema prisional são temas dentre os mais complexos da realidade social brasileira. A busca por mais informações, que ofereçam melhores subsídios para análises e formulação de políticas, tem ocupado boa parte dos órgãos estatais e das organizações da sociedade civil que atuam no tema. Atualmente existem poucos dados disponíveis quanto ao impacto social e financeiro das prisões efetuada e, igualmente, sobre as medidas alternativas à prisão aplicadas. Faltam estudos, principalmente, sobre o modo pelo qual estão organizados os mecanismos de intervenção que operam sobre as pessoas sob às quais incidem os processos de criminalização.

Na busca pela qualificação da política pública penal brasileira, é fundamental compreender de modo aprofundado o cenário dos serviços penais no Brasil, bem como o perfil das pessoas historicamente encarceradas. Nesse sentido, a produção de diagnósticos confiáveis surge como passo fundamental para a avaliação das práticas, melhoria dos serviços e definição de políticas nacionais. Com este intuito, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) divulgou

recentemente o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN, referente a junho de 2014, com um novo viés e nova metodologia com vistas a aprimorar o diagnóstico do sistema prisional e, assim, possibilitar a elaboração de políticas públicas cada vez mais adequadas à realidade prisional. O esforço do DEPEN em aliar os avanços tecnológicos e informacionais ao aprimoramento das políticas e serviços de execução penal segue no presente relatório.

A utilização da tecnologia nas políticas públicas aparece, muitas vezes, como caminho lógico, econômico e inovador, mas não necessariamente vem acompanhada dos devidos questionamentos e análises de impacto necessários à expansão de uma política consciente. A monitoração eletrônica de pessoas não foge a esta lógica, sendo tratada no senso comum como resposta automática, natural e menos custosa ao problema do superencarceramento. Contudo, como será apresentado no presente relatório, a tecnologia vem sendo utilizada e expandida, em muitas localidades, sem o olhar necessário à formatação de serviços penais efetivamente modernos, pautados pelo

acompanhamento das pessoas monitoradas por servidores formados nos saberes psicossociais, e, ainda, sem a real orientação da política como espaço efetivo de alternativa à prisão – seja pelo efetivo impacto no desencarceramento, seja pela assunção de premissas adequadas ao tratamento de público em liberdade.

Dessa forma, a expansão da política de monitoração eletrônica nas Unidades da Federação exige do Departamento Penitenciário Nacional um olhar nacional, buscando a delimitação de diretrizes quanto ao uso da ferramenta, inclusive como forma de avaliar as experiências já existentes e orientar a política de apoio técnico e financeiro do órgão com base nesse aprendizado. O foco é assegurar o uso da tecnologia com respeito aos direitos fundamentais da pessoa monitorada e maximizar o potencial desencarcerador da ferramenta. Neste sentido, o DEPEN busca fomentar a política de monitoração eletrônica a partir do financiamento dos serviços nas Unidades da Federação via convênios específicos e por meio da construção de um modelo de gestão e diretrizes nacionais voltadas à orientação e qualificação da política.

Quanto ao financiamento de serviços nas Unidades da Federação, entre 2013

e 2014, o DEPEN apoiou a implantação de centrais de monitoração eletrônica em Alagoas, Bahia, Goiás, Paraíba, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Tocantins, Santa Catarina e Distrito Federal, em montante superior a 10 milhões de reais. As centrais são baseadas em projeto-padrão do DEPEN abrangendo como público-alvo os cumpridores de medidas cautelares diversas da prisão e medidas protetivas de urgência. Para o ano de 2015, estão previstos mais R\$ 26 milhões para financiamento de projetos nas Unidades Federativas que apresentem propostas, conforme critérios e requisitos previstos na Portaria nº 42, de 10 de fevereiro de 2015.

Com o objetivo de desenvolver o modelo de gestão para os serviços de monitoração eletrônica e formular as diretrizes nacionais da política, o DEPEN vem adotando as seguintes estratégias:

- **Grupo de Trabalho - Monitoração Eletrônica:**

Instituído no âmbito do Departamento Penitenciário Nacional, trata-se de Grupo de Trabalho (Portaria nº 42 de 10 de fevereiro de 2015) composto por profissionais com experiência na área de Monitoração Eletrônica a partir de diversas perspectivas – Juiz, Promotor,

Defensor Público, Psicólogo, Agente Penitenciário, Pesquisador e Representante da Sociedade Civil. Objetiva dar suporte para a definição de diretrizes à política de monitoração eletrônica, colaborando na elaboração de modelo de gestão para a política.

- **Acordo de Cooperação CNJ/MJ - Monitoração Eletrônica de Pessoas:**

O Ministério da Justiça firmou, em 09 de abril de 2015, junto ao Conselho Nacional de Justiça, o Acordo de Cooperação n° 05/2015, visando elaborar diretrizes e promover a política de monitoração eletrônica de pessoas, com o intuito de estimular seu potencial desencarcerador e assegurar o uso da ferramenta com respeito aos direitos fundamentais, em substituição à privação de liberdade no país. O Acordo prevê que as ações de aplicação, fiscalização e acompanhamento da monitoração eletrônica deverão respeitar os princípios do menor dano ao cumpridor, da necessidade, da adequação e da provisoriedade das medidas, além de serem realizadas por meio de metodologias que priorizem a autodeterminação responsável da pessoa submetida à medida e coordenadas por equipes multidisciplinares devidamente capacitadas.

Dentre os objetivos do Acordo, destacam-se as seguintes ações: elaboração de parâmetros nacionais sobre diretrizes, princípios, fluxos, procedimentos e atribuições dos diferentes órgãos que atuam no processo da monitoração eletrônica de pessoas; definição de diretrizes e regras quanto ao tratamento e proteção dos dados coletados no serviço de monitoração eletrônica; promoção do uso da tecnologia como alternativa à decretação de prisões provisórias; elaboração de plano de coleta de dados e de análise de indicadores, sobretudo em relação ao impacto na aplicação da prisão preventiva e no número de presos provisórios.

- **Consultoria Especializada - Modelo de Gestão de Monitoração Eletrônica Pessoas:**

Contratação de Consultoria Especializada, a partir de parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - ONU, para atuar na realização de análise sobre os serviços e experiências de monitoração eletrônica de pessoas em andamento no país. Esta análise, sendo este diagnóstico seu primeiro produto, tem foco nas diretrizes gerais da política, assim como nos principais resultados e dificuldades identificadas nas experiências de

monitoração. A partir dos resultados obtidos, será desenvolvida proposta de modelo de gestão para monitoração eletrônica de pessoas.

A Consultoria desenvolverá ainda subsídios para contratação de pesquisa ampla voltada à realização de avaliação e diagnóstico das experiências de monitoração eletrônica no país. Este estudo abrangente possibilitará uma avaliação detalhada do processo de implantação e dos resultados alcançados com as experiências.

Por fim, cabe destacar ainda a experiência extremamente importante da implantação das audiências de custódia no Brasil, objeto também fruto de Acordo de Cooperação entre o Ministério da Justiça e o Conselho Nacional de Justiça. Tal acordo consiste no aprimoramento do sistema de justiça criminal via apresentação de presos em flagrante à autoridade judicial no prazo de 24 horas, procedimento capaz de inibir a prática de tortura e maus-tratos contra a pessoa autuada e inibir a conversão generalizada em prisão preventiva, a partir do aumento da aplicação de medidas cautelares diversas da prisão. Trata-se de ação que depende de estreita articulação com os órgãos do sistema de justiça criminal e busca enfrentar de maneira corajosa o grave problema do aprisionamento

provisório no Brasil. A monitoração eletrônica de pessoas se apresenta, nesse cenário, como importante medida diversa da prisão, com potencial de fornecer aos Juízes opção ao encarceramento provisório.

Nesse cenário, o presente relatório é uma importante ferramenta para ampliar o conhecimento em termos da utilização dos serviços de monitoração eletrônica no Brasil. Trata-se de levantamento inédito obtido a partir de análise sobre o histórico da monitoração eletrônica de pessoas, focalizando, sobretudo, a situação atual da política e destes serviços no Brasil, atentando para reflexões e proposições críticas.

Em nome de toda a equipe do Ministério da Justiça, desejamos a todos uma boa leitura e esperamos que deste conjunto de dados derivem variadas possibilidades de pesquisa e análise que aprofundem o conhecimento da sociedade brasileira acerca da realidade da monitoração eletrônica de pessoas no Brasil, vivenciada por número cada vez maior de pessoas.

RENATO CAMPOS PINTO DE VITTO
VALDIRENE DAUFEMBACK
VICTOR MARTINS PIMENTA

1. Introdução

A situação prisional brasileira costuma ser apontada como um verdadeiro caos, permeada por violações de direitos. Já virou senso comum o fato do cárcere não ensinar ninguém a viver sob os parâmetros da lei, oferecendo, pelo contrário, um amplo repertório com viés socializador para o desenvolvimento de habilidades no “mundo do crime”.

A prisão, ao ser erroneamente encarada como um assunto no âmbito da segurança pública, acaba se tornando uma arena de disputas políticas nas quais o real sujeito da política penal – o preso – acaba ocupando um lugar lateral frente às demandas do Estado. Sob a justificativa da “construção de uma sociedade mais segura”, a cada dia que passa mais pessoas são presas, tornando o nosso país mundialmente reconhecido como uma das nações que mais encarcera na atualidade, com uma taxa de aprisionamento de quase 300 pessoas privadas de liberdade para cada 100 mil habitantes. A população prisional no Brasil chega a 607.731 presos (Brasil, 2015a), fazendo o Brasil ocupar o 4º lugar no ranking dos países com maior população prisional.

Como um instrumento aliado aos

movimentos de controle social e de recrudescimento do poder punitivo, a monitoração eletrônica, que tem previsão legal no Brasil desde o ano de 2010, se tornou uma “problemática obrigatória” (Bourdieu, 2001) para a política penal. Em termos legais, a política inicialmente prevista na Lei nº 12.258/10, que alterou a Lei de Execução Penal nº 7.210/84, introduziu a possibilidade de aplicação do monitoramento eletrônico em dois casos estritos: a) saída temporária ao preso que estiver em cumprimento de pena em regime semiaberto (art. 146-B, inciso II); b) quando a pena estiver sendo cumprida em prisão domiciliar (art. 146-B, IV), bem como foram estabelecidos os regramentos mínimos para a aplicação da tecnologia (artigos 146-A a 146-D). Já a Lei nº 12.403/11 alterou o Código de Processo Penal, admitindo a monitoração eletrônica como medida cautelar diversa da prisão (artigo 319, inciso IX), um esforço para reduzir o alto índice de presos provisórios – 41% do universo prisional, de acordo com os dados do Infopen (Brasil, 2015a).

A formulação de modelo de gestão de monitoração eletrônica de pessoas é o escopo fundamental desta consultoria técnica especializada, contratada a partir

de parceira entre Departamento Penitenciário Nacional e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O diagnóstico a seguir é o primeiro produto deste trabalho maior que, por meio do modelo de gestão, visa oferecer subsídios para uma política nacional baseada em evidência empírica, pesquisa, diálogo com outras experiências e permanente debate envolvendo profissionais atuantes na área. O levantamento vislumbra, de forma preliminar, compreender aspectos essenciais, assim como fundamentos práticos e discursivos que sustentam os atuais serviços de monitoração eletrônica.

A política de monitoração eletrônica carece de normas ou diretrizes de fluxos. Ela segue os rumos de uma política acelerada, sem princípios e diretrizes nacionais, sem protocolos claros voltados à orientação dos serviços. Em virtude dessa carência, foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Conselho Nacional de Justiça e o Ministério da Justiça em 2015, um importante marco nessa arena. Dentre os propósitos deste instrumento estão: a elaboração de diretrizes e a promoção da política de monitoração eletrônica de pessoas, com o intuito de estimular seu potencial desencarcerador e assegurar o

uso da ferramenta com respeito aos direitos fundamentais.

De acordo com o diagnóstico a seguir, atualmente há 18.172 pessoas monitoradas no Brasil (88% homens e 12% mulheres, padrão semelhante encontrado na execução penal propriamente dita). Há centrais de monitoração eletrônica implantadas em 19 Unidades da Federação, sendo que em 17 unidades os serviços encontram-se implementados e em 02 unidades os serviços estão em fase de testes. O diagnóstico aponta a expansão da política através de convênios entre o Departamento Penitenciário Nacional e as Unidades da Federação. A política de monitoração fomentada pelo DEPEN abrange 10 Unidades Federativas, sendo que dos 10 convênios, 6 foram celebrados no ano de 2014. Quanto aos serviços, observou-se a variação de R\$167,00 a R\$660,00 em relação ao custo médio mensal por pessoa monitorada nas Unidades da Federação, sendo a média do custo R\$301,25 e a mediana R\$240,95.

A inexistência de protocolos e diretrizes favorece, dentre outras coisas, o surgimento de situações conflitantes do ponto de vista da legislação e dos direitos fundamentais da pessoa que está sendo monitorada. O diagnóstico aponta, inclusive,

a utilização dos serviços de monitoração eletrônica em casos de trabalho externo e liberdade condicional, a despeito de questionamentos acerca da legalidade em tais práticas.

Neste sentido, é possível notar que os serviços despontam como mais um mecanismo de controle disciplinar, um mecanismo de gestão prisional. Há um reforço punitivo, pois a execução penal está no cerne da política de monitoração eletrônica, representando 86,18% dos serviços. Já as medidas cautelares ou protetivas juntas, somam apenas 12,63% dos serviços em todo o país. A monitoração contribui, assim, de maneira superficial no desencarceramento e na promoção da liberdade, sendo necessários estudos e pesquisas mais aprofundados para verificar seu potencial efetivo enquanto alternativa à prisão.

Conforme foi explicitado, a expansão dos serviços é pouco estruturada, se situa praticamente na execução penal, não se configura como uma alternativa à prisão e, principalmente, tem um reduzido espaço para o monitorado enquanto sujeito desta política. Disso, decorre uma série de violações. Há, por exemplo, uma série de problemas envolvendo a proteção e o tratamento de dados da monitoração eletrônica nas

centrais (dados pessoais, localização do monitorado, entre outros), especialmente quando os dados são compartilhados com instituições de segurança pública. A inexistência de normas e protocolos capazes de, dentre outras coisas, orientar e regular a circulação de informações com propósitos delimitados favorece não somente um descuido no compartilhamento de dados dos monitorados, mas, sobretudo, induz formas abusivas de tratamento, como a investigação por suspeição das pessoas monitoradas, especialmente considerando o caráter inquisitorial das práticas policiais brasileiras (Kant de Lima, 1989).

No arcabouço do reforço punitivo, notamos que a inexistência de consensos básicos na aplicação dos serviços também fomenta respostas pautadas em excessivo controle disciplinar. Assim, por exemplo, uma descarga completa da bateria do equipamento de monitoração eletrônica é capaz de gerar uma violação no sistema de monitoramento com lançamento de fuga do monitorado, chegando ao acionamento da polícia e mesmo a prisão do monitorado. A adoção de fluxos e procedimentos que privilegiem a prisão como resposta central a violações podem qualificar os

os serviços de monitoração eletrônica como arenas de retroalimentação do sistema prisional.

O uso da “tornozeleira”, via de regra, provoca danos físicos e psicológicos, limita a integração social e não gera senso de responsabilização. A ausência de equipe psicossocial na maioria das centrais de monitoração eletrônica impede o acompanhamento dos cumpridores e os possíveis encaminhamentos à rede de apoio social, maximizando os efeitos danosos acima referidos. Apenas 6, das 17 centrais, contam com a atuação de psicólogo, assistente social e/ou técnico em Direito. Os serviços de monitoração são predominantemente realizados por agentes prisionais e pela empresa contratada.

A inexistência de uma política a nível nacional alimenta o crescimento dos serviços de monitoração de forma não planejada, sem diretrizes e protocolos. Neste momento, o esforço consiste em começar a delinear subsídios para formular um modelo de gestão que permita uma política penal baseada em protocolos e mais próxima dos direitos fundamentais, cada vez menos pautada em práticas punitivas e repressivas. Obviamente, não há pretensão de esgotar o debate neste relatório,

sobretudo pela multiplicidade de atores envolvidos, além do próprio monitorado, enfim, o sujeito da política de monitoração eletrônica.

Iniciaremos expondo aspectos metodológicos do produto. Em seguida, apresentamos fundamentos sobre controle social. Alguns elementos gerais da monitoração eletrônica são descritos com foco nas legislações e no funcionamento dos serviços. O diagnóstico da política de monitoração eletrônica no Brasil traz dados e informações, bem como debates e perspectivas críticas sobre os serviços.

2. Nota metodológica

A proposta do texto é contextualizar a monitoração eletrônica em termos históricos, evidenciando seus marcos legais no Brasil. Considerando a existência e a ampliação socialmente legitimada desse mecanismo de controle, o objetivo é apresentar a situação atual da política e dos serviços de monitoração eletrônica no país e pensar criticamente aspectos centrais dessa ferramenta. O quadro geral sobre a política servirá como fonte, ainda que preliminar, na problematização de dilemas envolvendo os serviços.

O presente relatório, produto previsto em consultoria contratada a partir de parceria entre Departamento Penitenciário Nacional e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, fundamenta-se em pesquisa bibliográfica, experiência empírica oriunda de visitas a centrais de monitoração eletrônica, seminários direta ou indiretamente relacionados ao tema¹, reuniões e

conversas informais realizadas com funcionários da Coordenação-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas (CGPMA) do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), incluindo relatos detalhados acerca dos serviços e da política de monitoração eletrônica no país. Parte do que se segue nestas páginas foi proporcionado por meio de trocas e de debates ocorridos no Grupo de Trabalho (GT) instituído com objetivo de apoiar o Departamento Penitenciário Nacional na formulação de modelo de gestão para a Política de Monitoração Eletrônica².

Os dados quantitativos apresentados baseiam-se em fontes secundárias, construídas a partir de dados informados pelas centrais de monitoração eletrônica ou Secretarias Estaduais de Justiça, Administração Penitenciária ou similares. As informações foram solicitadas pelo DEPEN através de ofício enviado para as centrais ou secretarias supracitadas no

1. Encontro sobre Política de Alternativas Penais. Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, Coordenação-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas. Brasília/DF, 16 de julho de 2015.

Seminário Regional de Alternativas Penais (Sudeste). Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, Coordenação-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas, Governo do Estado de Minas Gerais, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte/MG, 20 e 21 de julho de 2015.

2. O Grupo de Trabalho para apoiar o Departamento Penitenciário Nacional na formulação de modelo de gestão para a Política de Monitoração Eletrônica foi instituído pelo diretor-geral do DEPEN através da Portaria n - 42, de 10 de fevereiro de 2015.

no dia 30 de janeiro de 2015, com vistas a desenhar o primeiro diagnóstico da política de monitoração eletrônica no país. O instrumento de coleta das informações foi um questionário estruturado, enviado em formato eletrônico, sendo seu preenchimento preferencialmente realizado pelo diretor ou coordenador da central de monitoração eletrônica. Nas Unidades Federativas onde os serviços de monitoração não estavam implantados durante o período da coleta de dados, o questionário foi preenchido por gestor designado pelo titular da Secretaria de Justiça, Administração Penitenciária ou similar. O objetivo foi coletar dados essenciais sobre os serviços de monitoração em cada Unidade da Federação, como: estágio atual da política; data de implementação; capacidade máxima de pessoas monitoradas simultaneamente, segundo previsão contratual; total de pessoas monitoradas simultaneamente; modalidades de utilização, segundo regimes ou medidas aplicadas; especificação do público monitorado de acordo com gênero; identificação da equipe envolvida; tecnologia utilizada; custo médio mensal por pessoa monitorada.

Conforme previsto no ofício, o preenchimento do questionário e a sua devolução junto ao DEPEN (via e-mail ou correio, como também acabou acontecendo) deveriam ocorrer até o dia 06 de fevereiro de 2015, num esforço de limitar o período de coleta dos dados junto às Unidades Federativas, considerando, inclusive, o dinamismo inerente aos números da monitoração eletrônica. Todavia, como muitos estados não cumpriram com o prazo inicialmente estipulado, houve uma considerável ampliação do período de coleta dos dados. Por conseguinte, o período de coleta e sistematização dos dados passou a compreender os meses de fevereiro a julho de 2015. É relevante destacar que o devido retorno de alguns estados ocorreu somente após insistentes contatos via telefone e e-mail, já no âmbito da presente consultoria. A constante troca de gestão em algumas centrais e secretarias aumentou essa dificuldade, pois conseguir as informações significou lidar com etapas adicionais no processo, quais sejam: identificar o gestor ou o funcionário responsável pelo preenchimento do questionário, conseguir seu contato (número de telefone e/ou e-mail), fazer ou refazer a solicitação, etc.

Todas as barreiras encontradas durante a coleta denotam, por parte de determinados estados, falta de experiência – sendo esse o primeiro levantamento nacional sobre o assunto – ou ausência de estrutura adequada para tratamento dos dados e informações sobre os serviços de monitoração. Alguns campos dos questionários não foram devidamente preenchidos, o que implicou contato com os gestores para aferição pontual e eventuais esclarecimentos. Enquanto solução metodológica é fundamental indicar que, diante da impossibilidade de aferição complementar, capaz de resolver as inconsistências surgidas, alguns dados

foram propositalmente desconsiderados ou considerados com ressalvas (caso a caso indicados ao longo deste relatório)

O levantamento que se segue, considerando os entraves já delineados, não é definitivo, demandando aprimoramento com vistas a qualificar a gestão da informação no âmbito da política de monitoração eletrônica de pessoas. Entretanto, ele é inédito e tem como objetivo precípuo identificar e compreender o estágio atual da política de monitoração eletrônica no país, permitindo assim uma leitura abrangente, capaz de sinalizar importantes elementos na construção desta pauta específica.

3. O controle penal e a criação de “sociedades seguras”

Nas sociedades contemporâneas convivemos com uma multiplicidade de aparatos tecnológicos voltados para o controle e a vigilância dos indivíduos. Não raro observamos câmeras instaladas em casas, edifícios, condomínios, bem como em variados pontos das cidades. Uma parcela da população acredita que tais mecanismos são capazes de criar uma sociedade mais segura, provocando, inclusive, uma redução nas ocorrências criminais. Ademais, formas de controle e vigilância cada vez mais são incorporadas pelos Estados na “construção de uma sociedade segura”, dando o tom justificado na elaboração de políticas nas áreas tanto de segurança pública quanto penal.

Nesta direção, observamos que recursos públicos são destinados a programas voltados para a redução das taxas de criminalidade, evidenciando práticas de controle social. No caso brasileiro temos, por exemplo, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), lançado em 2007 pelo Ministério da Justiça, sendo parte destes investimentos utilizada para a instalação de câmeras de vigilância em diversas unidades da federação.

O urbanista Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1985), contrariamente ao viés do controle e vigilância enquanto formas de produção da segurança cidadina, sublinha a importância da participação dos habitantes na produção da cidade, guardando esse movimento uma íntima relação com exercício da cidadania. Para o autor, a cidade - o espaço público - é lócus privilegiado para o convívio com as diferenças e para a administração dos conflitos resultantes das tensões, contradições, heterogeneidades, sendo os indivíduos responsáveis pela apropriação da cidade e, conseqüentemente, pela regulação dos espaços numa lógica democrática. O urbanista considera falsa a ideia de harmonia, segurança e estabilidade permanentes, ao passo que disputas e conflitos são elementos inevitáveis e, principalmente, desejáveis na construção coletiva da cidade.

Em semelhante direção, Stanley Cohen (1972) nos alerta que a expansão dos mecanismos de controle e vigilância pode ser associada ao “pânico moral”, o que envolve especialmente o exagero na concepção de danos e riscos, bem como uma orquestração do pânico pelas elites ou poderosos grupos de interesses

especiais, a construção de desvios imaginários e a dependência de instrumentos de diagnóstico. O criminólogo supracitado pontua que o “pânico moral” é uma resposta social exagerada acerca de crenças sobre uma ameaça de desvios morais, indicando preocupação e hostilidade por segmentos significativos da população, o que inclui reivindicações desproporcionais sobre o dano potencial que os supostos desviantes morais são capazes de causar.

O pesquisador Van Den Hoonaard (2011), buscando compreender os significados da “cultura do medo”, sinaliza que o abandono do sistema de valores tradicionais e códigos de comportamento têm sido importantes fontes de medo e aversão ao risco, amplamente disseminado nas culturas ocidentais, sendo que as respostas acerca deste medo e insegurança têm sido pautadas na imposição de leis destinadas a proteger-nos uns dos outros. O cidadão passa a se definir pelo consumo de tais mecanismos, o que, via de regra, fomenta a “cultura do medo”, sendo a constante vigilância e monitoração cada vez mais entendidas como necessárias na construção social “ideal”. Esse movimento também é tratado por Bauman (1999) ao destacar o “medo

urbano” como elemento constantemente alimentado na vida das pessoas, sendo que “(...) o evitamento e a separação tornaram-se as principais estratégias de sobrevivência nas megalópoles contemporâneas” (p.56), gerando “o não reconhecimento do outro” (Honneth, 2007) e, portanto, a suspeição sistemática principalmente em relação ao que representa a diferença.

Dentre os grupos de interesses específicos, a mídia se destaca como um dos atores fundamentais na produção e reprodução do “pânico moral”, da “cultura do medo”, principalmente porque “(...) nossa ligação com a realidade que nos cerca é midiaticizada pela ‘simulação’, um tipo de representação ou inversão da visão dessa realidade na qual as técnicas e a tecnologia desempenham um importante papel, pois as coisas e o mundo não são o que são, mas a representação que fazemos deles, um ‘simulacro’ (Baudrillard 1981-1985 *apud* Santos, 2011, p.127-128). Ademais, a mídia, sobretudo os jornalistas, detêm uma posição institucionalizada e legitimada socialmente na criação de realidades, geralmente reforçando as interpretações espontâneas e mobilizando prejulgamentos (Champagne, 1998). Lembrando que toda comunicação é uma ação

intencional, as instituições midiáticas costumam apresentar a “versão oficial do drama” na qual os “dominados” têm menos recursos e poder para controlar suas próprias representações (idem), o que corrobora na produção de versões estereotipadas sobre eles.

Considerando esse contexto mais abrangente dos padrões dominantes de segurança pública, podemos notar que o sentimento de insegurança igualmente encontra amplo respaldo legal e discursivo nos movimentos de expansão das penas, de recrudescimento do poder punitivo e de encarceramento em massa. Os crescentes investimentos em segurança e isolamento, bem como a ampliação do sistema prisional é um dos reflexos de uma sociedade globalizada que prevê a prisão como a forma mais radical de confinamento espacial de setores considerados de difícil controle, a maior preocupação e foco de atenção governamental da elite política (Bauman, 1999).

O “hiperencarceramento” (Garland, 2008) apresenta-se como realidade no Brasil, articulando múltiplos fatores e atores, reverberando no aumento de estabelecimentos prisionais, maior número de presos e sentenças mais longas. Isto posto, ainda temos articulada

nesse cenário a dinâmica da seletividade penal (prática comum exercida pelas corporações policiais), focalizando o encarceramento de grupos sociais específicos, assim como a punição de forma mais acentuada sobre alguns tipos de delitos, como crimes patrimoniais e tráfico de drogas (Brasil, 2015c). A conjugação destes dois fenômenos, encarceramento em massa e seletividade penal, pode ser compreendida à luz dos princípios paradoxais e ambíguos que organizam a vida social no Brasil, indicando, dentre outras coisas, que a transição para o regime democrático não significou o fim da produção de desigualdade no âmbito da justiça criminal. Kant de Lima (2000) elabora um modelo para explicitar nossa organização social constituída de segmentos desiguais e complementares:

(...) as diferenças não exprimem igualdade formal, mas desigualdade formal, própria da lógica da complementaridade, onde cada um tem o seu lugar previamente definido na estrutura social. A estratégia de controle social na forma piramidal é repressiva, visando manter o status quo ante a qualquer preço, sob pena de desmoronar toda a estrutura social. Portanto, não se pretende que os componentes da sociedade

internalizem as regras, mas a hierarquia, pois sua aplicação não será nunca universal, mas hierarquizada, o que explica porque as regras são aplicadas desigualmente aos membros da sociedade. (idem, p. 64)

Segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – o relatório do Infopen de junho de 2014 – (Brasil, 2015a), o Brasil ocupa quarto lugar no ranking dos países com maior população prisional, possuindo 607.731 presos no ano de 2014. Ainda, amplia consideravelmente essa taxa em 7% ao ano, sendo que a taxa de aprisionamento chegou a 299,7 pessoas no ano de 2014, seguindo a tendência oposta aos países que ocupam os três primeiros lugares no ranking mundial. Isso indica que Estados Unidos, China e Rússia atualmente estão reconsiderando o encarceramento em massa, repensando e reformulando suas respectivas políticas penais. Nesta direção, o governo dos EUA admite recentemente uma necessária reforma no sistema de justiça criminal, reconhecendo suas práticas como ineficazes, caras e muitas vezes injustas, visando adquirir um viés menos severo e mais flexível, incluindo, dentre outras coisas, a redução

de penas para crimes não violentos³.

Tomando como pressuposto a dimensão hierárquica e a estratégias repressivas de controle social amplamente adotadas na sociedade brasileira, a pena privativa de liberdade que, em termos teóricos, surgiu em substituição às penas de banimento e suplício (Foucault, 1997) apresenta muitas nuances. A cadeia desde sempre é uma ferramenta largamente utilizada no controle social, “tudo é organizado de forma a propiciar-lhes [os presos] a nítida sensação de pertencerem à mais baixa camada social” (Thompson, 1980, p. 56). Isto posto, conclui-se que prisão é o espaço ocupado por minorias sociais que, antes de “lutar” o cárcere, já se encontravam privadas de direitos fundamentais como educação, trabalho, saúde, moradia, entre outros. Ela serve para redimensionar tais privações, abarcando um infundável número de violações de direitos básicos. No Brasil, os dados do relatório do Infopen de junho de 2014 destacam que nesse cenário 67% dos prisioneiros são negros, 56% são jovens entre 18 e 29 anos de idade com baixa escolaridade (80% estudou no máximo até o ensino fundamental).

3. Informações extraídas da reportagem “Que a justiça seja feita”. Disponível em <http://www.valor.com.br/cultura/4147536/que-justica-seja-feita>. Acesso em 28 de julho de 2015.

Os estabelecimentos prisionais apresentam contemporaneamente variadas funções não declaradas além do controle social, das quais destaco, por exemplo, a geração de empregos diretos ou indiretos (7 em cada 10 pessoas que trabalham no sistema têm cargo efetivo, segundo o relatório do Infopen publicado em 2014) e a criação/manutenção de relações entre indivíduos que “optaram” por seguir uma “carreira” no “mundo do crime” (Pimenta, 2014). Ressalta-se que a prisão, nos moldes que temos, não isola o indivíduo e muito menos serve como instrumento de socialização visando a aderência dos presos às leis, regras e normas sociais. Isso ocorre especialmente no Brasil porque, diante da desigualdade jurídica instaurada, a obediência às regras toma valorização negativa, de obediência subalterna (Kant de Lima, 2013). Ou seja,

(...) as estratégias repressivas de controle social próprias das sociedades juridicamente desiguais, em que as regras, por definição, não representam a proteção para todos – porque não são aplicadas de maneira uniforme e universal, e sim de maneira particularizada e diferenciada aos seus membros, por definição desiguais –, têm como consequência a naturalização

do processo de externalização dessas mesmas regras, isto é, são representadas como exteriores aos sujeitos, não propiciando condições para sua normalização. Essa circunstância, que justifica oficialmente a repressão de uns segmentos da sociedade sobre os outros, enseja justificativas socialmente legítimas para sua violação sistemática pelos indivíduos não normalizados. (idem, p.565-566)

As instituições prisionais deixaram de ser os únicos espaços de controle e vigilância designados para aqueles indivíduos que violaram a lei, cometendo algum ato criminalizável – uma ação moral e socialmente enquadrada na codificação criminal (Misse, 1999). Destarte, “num mundo altamente tecnológico, no qual a velocidade da informação avança na luz do tempo real, não se pode mais pensar em prisão em termos de masmorras e grades. As grades deverão ser virtuais” (Neto, 2009, grifo nosso). Sob os alicerces da constante vigilância disciplinar surge a monitoração eletrônica de pessoas, uma política em consonância com o imaginário social construído e reforçado em torno da validade de práticas repressivas e punitivas⁴. Ela pode ser lida como uma resposta estatal diante da “(...) crescente

perda de legitimidade do sistema penal, incapaz de justificar o seu grau de seletividade e a sua incapacidade de dar resposta ao sentimento de insegurança e impunidade da maioria da população (Zaffaroni, 1991). O sistema político reage com propostas de reforma do sistema de controle penal.” (Azevedo, 2004, p. 39).

4. Sobre o imaginário punitivista cultivado na sociedade brasileira um fenômeno, mesmo que não seja a tônica desse trabalho, é bastante evidente e cada vez mais comum: as práticas de linchamento/“justiçamento”. As pesquisas de Martins (2015) indicam que nos últimos 60 anos, mais de 1 milhão de brasileiros já participou de um ato ou uma tentativa de linchamento, que passou a ser um componente da realidade social brasileira, perdendo gradativamente sua caracterização como um fato anômalo. O autor indexou, ao longo dos anos, 2.028 casos, concentrados especialmente entre 1945 e 1998: nesses, 2.579 indivíduos foram alcançados por tentativas e linchamentos consumados; apenas 1.150 (44,6%) foram salvos, em mais de 90% das oportunidades pela polícia. Outros 1.221 (47,3%) foram engolidos pela fúria popular, espancados, atacados a pauladas, pedradas, pontapés e socos, nessa ordem e nessa progressão, até casos extremos de extração dos olhos, extirpação das orelhas e castração. Entre eles, 782 (64%) foram mortos e 439 (36%) feridos, segundo revela o estudo pioneiro. Informações obtidas na Revista da FAPESP, disponível em <http://revistapesquisa.fapesp.br/2015/04/10/dias-de-furia/>. Acesso em 22 de junho de 2015.

4. Contexto e elementos gerais da monitoração eletrônica

Dentre as novas tecnologias associadas à segurança pública e ao controle penal, a monitoração eletrônica surge com vigor, conforme já foi dito, impulsionada por razões de ordem retributiva entoadas pelo ampliado paradigma punitivo. É difícil determinar com precisão todos os fundamentos que balizaram essa tecnologia desde sua criação, desenvolvimento e implantação. Desde a década de 1940, no Canadá, experiências de controle com a manutenção de pessoas em seu domicílio foram iniciadas (Japiassú e Macedo, 2008). A proposta de utilização da monitoração eletrônica de forma similar a que conhecemos hoje foi inaugurada na década de 1960, sendo as primeiras experiências documentadas sob autoria do professor de psicologia da Universidade de Harvard, Ralph Schwitzgebel, que propôs medidas eletrônicas para controlar “jovens delinquentes” e “doentes mentais” (Rodríguez-Magariños, 2005).

A utilização dessa tecnologia aplicada ao controle penal ocorreu no estado do Novo México nos Estados Unidos, no ano de 1977. Naquela ocasião, Jack Love, Juiz de Albuquerque, foi inspirado num episódio da série

Spiderman (Homem Aranha) que retratava a monitoração dos passos do super herói pelas ruas de Nova York através de um bracelete colocado propositalmente pelo vilão do episódio. Então, o juiz encomendou ao perito em eletrônica, Michael Goss, o projeto e a manufatura de um dispositivo de monitoramento. No entanto, foi apenas em 1983 que o juiz supracitado determinou, de modo experimental, a monitoração de alguns sentenciados na cidade de Albuquerque. Naquela década, aliás, ocorreu uma considerável expansão no uso daquele tipo de vigilância, sendo que, em 1988, 2.300 presos estavam sendo monitorados eletronicamente nos Estados Unidos. Após uma década, o número de monitorados já chegava a 95.000 (Mariath, 2009), o que coincide com a explosão nos números da população carcerária mundial.

Desde sua consolidação, na década de 1980, a monitoração eletrônica aplicada ao universo prisional tornou-se uma efetiva realidade na execução penal, no controle das diferentes etapas do sistema progressivo de cumprimento da pena e/ou na tutela cautelar, em países como África do Sul,

Alemanha, Andorra, Argentina, Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Colômbia, Dinamarca, Escócia, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Itália, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça, Tailândia, entre outros.

No Brasil, apenas no ano de 2001, projetos de lei começaram a surgir no Congresso Nacional com vistas a tratar da monitoração eletrônica, especialmente em função da superlotação dos estabelecimentos prisionais (Mariath, 2009). O cenário, então, favoreceu o surgimento dos primeiros projetos de lei sobre o tema, justificados pela “falência” do sistema prisional brasileiro, possibilidade de desonerar o Estado e “reintegrar socialmente” os presos, conforme sintetiza Souza (2013, p.61-63):

- Apresentado em plenário no dia 21/03/2001, o PL nº 4.342, de autoria do Deputado Marcus Vicente, foi o primeiro a contemplar a temática do monitoramento eletrônico no país;
- No dia 06/06/2001, foi apresentado pelo Deputado Vittorio Medioli, o PL nº 4.834, que posteriormente (08/06/2001) foi apensado ao PL nº 4.342, por versar sobre a mesma matéria;
- O ano de 2007 contemplou diversas

propostas legislativas sobre o assunto. O primeiro deles, qual seja, o PL nº 337, foi apresentado em 07/03/2007 pelo Deputado Ciro Pedrosa;

- De autoria do Deputado Carlos Manato, o PL nº 510 foi apresentado em plenário no em 21/03/2007, tendo logo sido apensado ao PL nº 337;
- O PLS nº 165 (PL nº 1.295/2007 na Câmara dos Deputados) foi exposto em plenário pelo Senador Aloizio Mercadante no dia 28/03/2007. O projeto acabou sendo posteriormente emendado pelo Senador Demóstenes Torres (Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania);
- No dia 29/03/2007 foi exibido em plenário pelo Senador Magno Malta, o PLS nº 175 (PL nº 1.288/2007 na Câmara dos Deputados);
- Amparado em pesquisas realizadas nos Estados Unidos e na Europa acerca da viabilidade jurídica e técnica da implantação do monitoramento de pessoas, o PL nº 641 foi apresentado em plenário no dia 03/04/2007. O projeto, de autoria do Deputado Edio Lopes, buscava incluir a monitoração eletrônica como forma de fiscalização externa dos

beneficiados pelo regime semiaberto, regime aberto, limitação de fim de semana, livramento condicional e saída temporária;

- Em 27/06/2007, foi apresentado em plenário o PL nº 1.440, proposto pelo Deputado Beto Mansur.

Finalmente, a monitoração eletrônica no Brasil passou a contar com previsão legal desde o ano de 2010, prevista inicialmente na Lei nº 12.258, que alterou a Lei de Execução Penal nº 7.210/84 (LEP), introduzindo a possibilidade de aplicação do monitoramento eletrônico em dois casos estritos: a) saída temporária ao preso que estiver em cumprimento de pena em regime semiaberto (art. 146-B, inciso II); b) quando a pena estiver sendo cumprida em prisão domiciliar (art. 146-B, IV). Ademais, foi estabelecido os regramentos mínimos para a aplicação da tecnologia (artigos 146-A a 146-D).

Na intenção de sublinhar que a monitoração eletrônica foi introduzida na legislação brasileira como instrumento de controle, atuando como alternativa à liberdade e não como ferramenta de alternativa à prisão, é interessante lembrar que a proposta legislativa inicial contemplava outras hipóteses de aplicação: a) aplicar pena restritiva de

liberdade a ser cumprida nos regimes aberto ou semiaberto, ou conceder progressão para tais regimes; b) aplicar pena restritiva de direitos que estabeleça limitação de horários ou de frequência a determinados lugares; c) conceder o livramento condicional ou a suspensão condicional da pena.

Tais hipóteses foram vetadas pela Presidência da República, sob as alegadas razões:

A adoção do monitoramento eletrônico no regime aberto, nas penas restritivas de direito, no livramento condicional e na suspensão condicional da pena contraria a sistemática de cumprimento de pena prevista no ordenamento jurídico brasileiro e, com isso, a necessária individualização, proporcionalidade e suficiência da execução penal. Ademais, o projeto aumenta os custos com a execução penal sem auxiliar no reajuste da população dos presídios, uma vez que não retira do cárcere quem lá não deveria estar e não impede o ingresso de quem não deva ser preso.

O veto da Presidência da República evidencia e reforça, considerando o “peso da lei”, o tom predominante na política

criminal, qual seja o aumento do controle disciplinar no caso dos indivíduos já em liberdade, apresentando, afinal de contas, pouca efetividade no âmbito do desencarceramento e da prisão enquanto última opção.

Segundo Souza (2013), sem embargo da inovação trazida pela Lei nº 12.258/10, no sentido de introduzir o monitoramento eletrônico no ordenamento jurídico brasileiro, não houve alterações significativas na redução da população carcerária (um dos objetivos propostos pelos diversos projetos de leis anteriormente pontuados). Isso ocorre, na concepção do referido autor, porque as hipóteses autorizadas (mesmo aquelas que não foram objeto do veto presidencial) limitavam-se ao âmbito da execução penal, atingindo tão somente condenados que já se encontravam fora dos estabelecimentos prisionais, como complemento à privação de liberdade e agravamento do regime de execução. Ou seja, antes da referida lei, os presos que conquistavam benefícios como a saída temporária e a prisão domiciliar não se submetiam a qualquer tipo de controle eletrônico, ao passo que, com a lei, poderiam agora se sujeitar à medida.

A Lei nº 12.258/10 foi, todavia, a síntese primária de vários movimentos no sentido de introduzir e regulamentar a monitoração eletrônica no ordenamento jurídico. Já a Lei nº 12.403/11 alterou o Código de Processo Penal, admitindo a monitoração eletrônica como medida cautelar diversa da prisão (artigo 319, inciso IX). A monitoração que ficava restrita à fase da execução penal, é ampliada ao público não sentenciado no curso do inquérito policial e mesmo aos acusados ao longo da ação penal.

A Lei nº 12.403/11 inicialmente indica a capacidade de colaborar no enfrentamento ao alto número de presos provisórios. Contudo, pesquisa publicada recentemente pelo IPEA sobre o excesso de prisão provisória no Brasil revela que "(...) os princípios constitucionais que objetivam proteger direitos como a liberdade, a presunção de inocência, o devido processo e a ampla defesa não têm obtido concretização, mesmo diante das recentes alterações legislativas de natureza processual penal, como é o caso da recente lei das medidas cautelares alternativas à prisão, 12.403/2011." (Lemgruber et al, 2013 *apud* Brasil, 2015b).

Neste sentido, a despeito da capacidade de desencarceramento que a monitoração eletrônica indica, o que observamos é a utilização dos serviços com vistas a ampliar o controle penal. A monitoração eletrônica, no formato que temos hoje, pode ser considerada como uma ferramenta de controle que prioritariamente atua como mecanismo de gestão prisional e não reduz o encarceramento. O controle penal é ampliado, uma vez que, conforme as

hipóteses previstas na legislação brasileira, a monitoração de presos em saída temporária ou em prisão domiciliar não promove desencarceramento. Isto posto, mesmo a utilização dos serviços de monitoração em casos de medida cautelar diversa da prisão exige uma análise sobre quem será efetivamente monitorado: o preso provisório ou o réu/indiciado que já respondia ao processo em liberdade.

4.1 Em quê consiste a monitoração eletrônica?

Em linhas gerais, a monitoração eletrônica que vem sendo desenvolvida no Brasil combina soluções em hardware e software, consistindo na implantação de um dispositivo eletrônico no corpo do indivíduo (indiciado ou condenado) que passa a ter restrições em sua liberdade, sendo observado – monitorado – por uma central de monitoração criada e gerida pelo governo do Estado.

De acordo com informações do comitê de pesquisa do Correctional Service of Canada (CSC), a primeira geração da tecnologia de monitoração eletrônica contou com transmissões de rádio frequência (RF). Tais sistemas são incapazes de controlar os movimentos do

indivíduo, sendo a vigilância limitada a verificar se o mesmo está em um local aprovado em um ponto especificado no tempo (Black & Smith, 2003; John Howard Society, 2000 apud CSC, 2007), servindo a propósitos de detenção principalmente. Em função disso, passou a haver um interesse crescente na aplicação de tecnologia mais avançada de posicionamento global por satélite (GPS) como uma ferramenta alternativa para aumentar a vigilância de condenados na sociedade (Lilly, 2006). Disponível em formatos ativo e passivo, em comparação com sistemas de RF, a tecnologia GPS é capaz de monitorar continuamente o movimento de um indivíduo 24 horas por dia em “tempo

real” quando os sistemas ativos são utilizados. Além disso, áreas de inclusão e exclusão podem ser programadas, designando as localidades geográficas nas quais um indivíduo tem ou não a permissão para entrar e permanecer⁵ de acordo com prescrição judicial.

A tecnologia operada por GPS é encontrada em todos os estados brasileiros onde a política encontra-se implementada. A monitoração funciona por meio de um dispositivo colocado no tornozelo, recebendo o nome “tornozeleira eletrônica” ou simplesmente “tornozeleira”⁶.

A “tornozeleira” é concebida para ser utilizada durante todo o tempo em que durar a medida imposta, emitindo sinais de forma contínua, permitindo-se atestar a presença do monitorado no território designado, ou seja, a área de inclusão, assim como verifica se o mesmo se mantém afastado da área de exclusão, o que corresponde à área não permitida

para a circulação de acordo com a determinação judicial. O equipamento é alimentado por uma bateria recarregável e emite sinais de alarme específicos caso haja baixa de carga ou mau funcionamento. As fibras óticas são utilizadas para detectar qualquer dano ao equipamento ou tentativa de violação, sendo o sinal transmitido às centrais.

Além das “tornozeleiras”, outro equipamento pode integrar os serviços de monitoração: a Unidade Portátil de Rastreamento (UPR). A UPR costuma ser adotada em casos enquadrados no âmbito da Lei nº 11.340/06, popularmente conhecida como Lei Maria da Penha, dispositivo legal brasileiro que aumentou o rigor das punições envolvendo crimes na esfera doméstica. Neste caso, a aplicação das medidas protetivas de urgência pelo juiz pode incluir a monitoração eletrônica do agressor. Ainda, em alguns casos, a vítima pode portar a UPR fornecida pela central de monitoração. O equipamento

5. GPS passivo opera de maneira semelhante, mas os dados de localização e movimentação são baixados, geralmente uma vez por dia, quando o monitorado retorna para casa e coloca o dispositivo em uma base que se conecta à central de controle. Em ambas as suas formas, ativas e passivas, a tecnologia GPS opera essencialmente por receber sinais de uma constelação de satélites capazes de triangular uma posição, armazenar ou comunicar esse local para um centro de monitoramento. (Correctional Service of Canada, 2007)

6. Há disponibilidade de quatro opções técnicas de vigilância eletrônica no mercado: adaptação de uma pulseira; adaptação de uma tornozeleira; adaptação de um cinto; adaptação de um microchip implantado no corpo humano (em fase de testes nos Estados Unidos e na Inglaterra), Maciel (2014).

basicamente visa identificar se o monitorado, nessa situação identificado como “suposto agressor”, encontra-se próximo à vítima, violando os limites previamente estabelecidos nas medidas protetivas de urgência. Esse sistema de vigilância constata em tempo real a localização de quem porta a UPR e de quem porta a “tornozeleira” de maneira relacional, com vistas a mensurar essa aproximação.

Segundo essa lógica, as centrais conseguem entrar em contato tanto com a vítima quanto com o agressor no caso de violação da área de exclusão, gerando intervenções que vão desde emissão de mensagens no aparelho e contato telefônico até o acionamento da polícia militar. A partir disso, a central responde, sem contar com protocolos estabelecidos e institucionalizados na maioria dos casos, de acordo com as intervenções acima elencadas (contato com o suposto agressor por telefone ou comunicação através do equipamento dependendo da tecnologia adotada e/ou acionamento de forças policiais). Não há normas ou diretrizes de fluxos e procedimentos estabelecidos em nível nacional até o momento, sendo este o escopo da consultoria técnica especializada para

formulação de modelo de gestão de monitoração eletrônica de pessoas, da qual este diagnóstico é o primeiro produto. Assim, até o momento, cada central define quando deve acionar a polícia e esta por sua vez responde de acordo com o tipo de relacionamento travado com as centrais e entendimentos próprios acerca da política de monitoração, conforme veremos mais adiante.

Nas centrais de monitoração, funcionários acompanham os monitorados através de grandes telas de televisão que ampliam o sistema, facilitando o trabalho da vigilância. O sistema é construído a partir de informações armazenadas num banco de dados que acumula informações precisas sobre comportamento e localização em determinados períodos de tempo de cada monitorado individualmente. De forma combinada, mapas eletrônicos com caracterização por satélite auxiliam as tarefas dos funcionários na missão de localizar com exatidão os trajetos dos monitorados⁷. O exato local e o controle em tempo real é possibilitado, como já sublinhado, por meio de GPS (forma ativa).

7. O Google Street View é um serviço frequentemente utilizado nas centrais que mostra a cidade por meio de fotos capturadas por carros, drones, bicicletas, motos, mochilas e outros aparatos especiais.

Há normas e procedimentos que devem ser observados pelo monitorado. Os mais comuns previstos legalmente são: o respeito aos limites definidos quanto a áreas de inclusão e também de exclusão, incluindo horários, quando estabelecidos pelo juiz; o controle quanto às recargas de bateria, possibilitando a sua conexão com a central e permanente vigilância; o cuidado com a “tornozeleira”, evitando possíveis danos ao equipamento. Inobservância e descuido envolvendo qualquer um desses aspectos pode gerar descumprimento, isto é, violação. Toda violação é identificada pelo sistema, demandando resposta e intervenção da equipe que lida no setor de vigilância propriamente dito, na “ponta” dos serviços de monitoração. Em alguns casos, as centrais estabelecem metas atreladas ao tratamento das violações, como será pormenorizado na nossa análise. Os protocolos, quando existentes, são incipientes ou pouco institucionalizados. Ademais, não há padronização em âmbito nacional capaz de definir o tratamento que cada tipo de violação deve gerar.

A partir das visitas de campo e dos relatos de funcionários da Coordenação-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas (CGPMA) do

Departamento Penitenciário Nacional e de atores que tratam a monitoração enquanto problema de interesse público e social, especialmente o Grupo de Trabalho de monitoração, o “evento resposta” no caso de violação costuma admitir procedimentos administrativos como notificação, advertência, comunicação oficial junto ao juiz do caso, lançamento de fuga e/ou acionamento da polícia. Qualquer um desses procedimentos (possíveis respostas à violação) pode ser adotado segundo critérios próprios de cada central e equipe de funcionários, tendo em vista o baixo grau de normatização acerca de tais procedimentos e da própria configuração das centrais que ainda apresentam déficits em termos de estrutura física, organizacional e de pessoal. Assim, a descarga completa da bateria pode gerar um evento resposta de caráter imediato e pouco tolerante, como o acionamento da polícia, sob a justificativa de “perder o monitorado”, indicando excessiva preocupação em termos de um controle disciplinar. Isso indica que há dificuldade na compreensão e tratamento do monitorado como um indivíduo que está em liberdade, ainda que sob condições e limites, implicando entendimentos reduzidos por parte de quem atua na gestão da política. O monitorado tem o direito, normalmente pouco reconhecido,

de levar uma vida dentro da normalidade, possibilitando a manutenção de relações e vínculos sociais, por exemplo.

Observamos um sentimento de angústia em muitas centrais quanto à impossibilidade do evento resposta gerar automaticamente prisão (lançamento de fuga) no caso das medidas cautelares e das medidas protetivas de urgência (nos quais os monitorados estão indiciados, mas não condenados). Não poder prender todos aqueles que violaram, respondendo apenas com procedimentos disciplinares ou outras intervenções não repressivas, inclusive a notificação do juiz, provoca em alguns a sensação de incompletude do serviço que, segundo suas perspectivas, deveria culminar em medidas mais severas tendo o aprisionamento como resposta às violações. Não raro, é comum escutar reclamações como: “a gente não pode fazer nada.” Ou seja, os procedimentos disciplinares não repressivos não são vistos como resposta mais adequada, sendo reduzidas ao próprio “nada”.

A equipe de funcionários que trabalha na central pode ser composta por diferentes profissionais atuando em frentes de serviço como recepção, triagem, admissão, atendimento psicossocial, monitoramento, análise e

justificativa. A organização dos serviços também não ocorre de forma homogênea no país, todavia a composição da equipe envolvida com os serviços de monitoração apresenta um padrão que majoritariamente agrega agentes penitenciários e funcionários da empresa contratada. Há centrais que funcionam exclusivamente a partir do trabalho realizado pelos agentes e funcionários da empresa. Outras admitem trabalhadores terceirizados. A equipe psicossocial, composta por psicólogo, assistente social e/ou técnico em direito, tem um papel e atuação lateral nos serviços de monitoração. De acordo com as informações aferidas nos questionários, das 17 Unidades Federativas que têm os serviços implementados, 11 informaram não contar com equipe psicossocial e 06 contam com os serviços.

No caso das centrais que contam com a equipe psicossocial percebe-se que o papel desta ainda permanece pouco explorado em função de suas potencialidades⁸. Isso se dá por razões que vão desde espaço inadequado para o acolhimento e acompanhamento dos monitorados e das vítimas até o investimento em setores percebidos como mais relevantes, especialmente responsáveis pelo tratamento das violações. Percebe-se, assim, que a

atenção, o acompanhamento e os possíveis encaminhamentos relacionados às pessoas monitoradas, voltados à sua inclusão e proteção social, não são prioridades no âmbito da política de monitoração. Há, portanto, uma descentralidade dos monitorados enquanto sujeitos dessa política específica.

8. Os apontamentos do GT sobre a equipe psicossocial foram formulados, sobretudo com base nas sugestões da equipe psicossocial de Minas Gerais.

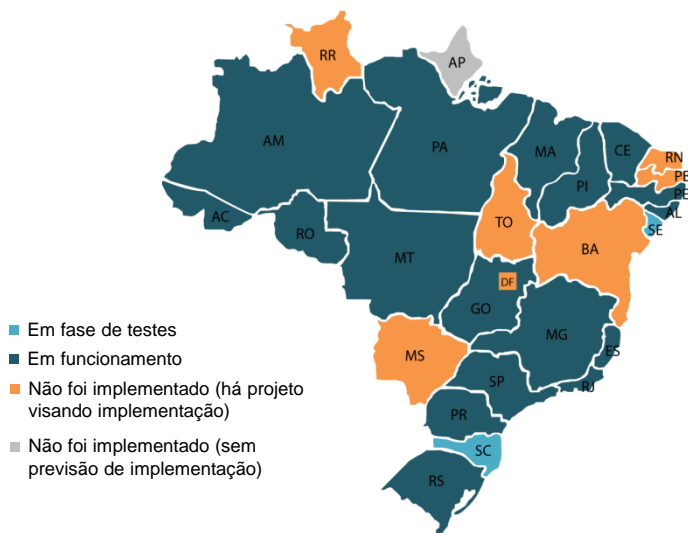
5. O diagnóstico da política de monitoração eletrônica no Brasil

A monitoração eletrônica vem se expandindo em diversas partes do mundo e igualmente pelo território brasileiro. Conforme foi destacado anteriormente, a

partir do ano de 2010 a monitoração eletrônica passou a contar com previsão legal: Lei nº 12.258/2010 e Lei nº 12.403/2011.

5.1 Estágio da política de monitoração eletrônica no Brasil

Figura 01. Estágio da política de monitoração eletrônica no Brasil



Fonte: DEPEN, fev a jul/2015⁹

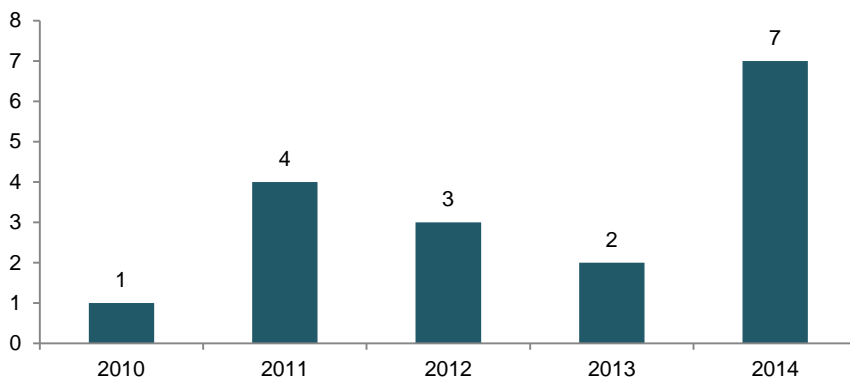
9. Todas as figuras, gráficos e tabelas presentes neste documento foram construídos com base nas informações aferidas através dos questionários sobre os serviços de monitoração eletrônica. Como explicitado na nota metodológica, os questionários estruturados foram preenchidos preferencialmente pelo diretor ou coordenador da central de monitoração eletrônica e/ou diretor das secretarias. O período de coleta compreendeu os meses de fevereiro a julho de 2015..

A figura 01 apresenta um panorama geral sobre o atual estágio da política de monitoração eletrônica considerando todo o território nacional. Como é possível observar, 19 Unidades da Federação implementaram os serviços de monitoração eletrônica, sendo que em 17 unidades os serviços encontram-se implementados e em 2 unidades os

serviços estão em fase de testes. Sinalizando o movimento de expansão da política, 7 Unidades da Federação já apresentam projeto visando implementação dos serviços de monitoração. Fora desta perspectiva, apenas o Amapá não implementou e não apresenta projeto nesta direção.

5.2 Implementação da política por ano nas UFs

Figura 02. Implementação por ano nas Unidades da Federação



2010	2011	2012	2013	2014
SP	AL	AC	PI	AM
	PE	CE	RS	ES
	RJ	MG		GO
	RO			MA
				MT
				PA
				PR

Fonte: DEPEN, fev a jul/2015

A figura 02 revela que o ano de 2010 marcou o início da implementação efetiva dos serviços de monitoração eletrônica no Brasil, sendo o estado de São Paulo pioneiro na implementação. Em 2011, a política passou a ser implementada por Alagoas, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rondônia, acumulando 5 Unidades Federativas. Acre, Ceará e Minas Gerais começaram a desenvolver os serviços de monitoração eletrônica em 2012, o que gerou um acumulado de 8 Unidades Federativas realizando os serviços de monitoração. O ano de 2013 apresentou queda no crescimento da implementação dos serviços, incorporando Piauí e Rio Grande do Sul na política que aquela altura já congregava 10 Unidades Federativas. O ano de 2014 marca a considerável expansão da política de monitoração eletrônica, implementada no Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará e Paraná, acumulando 17 Unidades da Federação com serviços de monitoração.

O crescimento comparativamente desproporcional aos anos anteriores (2010 a 2013) aponta uma prioridade recente na implementação dos serviços de monitoração eletrônica. Nessa direção, cabe ressaltar o fomento da política através de convênios entre o Departamento Penitenciário Nacional e

as Unidades da Federação iniciados no final do ano de 2013, com investimento de quase R\$ 9 milhões nos serviços de monitoração nos dois últimos anos. Sublinhando a recente prioridade neste ponto específico da política penal, está previsto o investimento de R\$ 26 milhões nos serviços de monitoração eletrônica para o exercício de 2015.

A política de monitoração fomentada pelo DEPEN abrange 10 Unidades Federativas, sendo que dos 10 convênios, 6 foram celebrados no ano de 2014. Alagoas, Goiás, Espírito Santo e Maranhão já desenvolvem os serviços de monitoração com recursos próprios e adicionalmente têm convênios firmados com DEPEN no sentido de expandir os serviços. Bahia, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Santa Catarina e Tocantins também têm convênios firmados com o DEPEN, visando a implementação dos serviços de monitoração.

5.3 Capacidade máxima e total de pessoas monitoradas simultaneamente

Tabela 01. Capacidade máxima e total de pessoas monitoradas simultaneamente

UF	Capacidade máxima de pessoas monitoradas simultaneamente (previsão contratual)	Total de pessoas monitoradas simultaneamente
AC	1.500	418
AL	728	505
AM	1.000	211
AP	-	-
BA	-	-
CE	300	296
DF	-	-
ES	1.000	356
GO	1.850	1.519
MA	1.800	110
MG	4.653	2.390
MS	-	-
MT	5.000	668
PA	1.000	407
PB	-	-
PE ¹⁰	2.300	2.300
PI	1.000	63
PR	5.000	818
RJ	2.000	1.436
RN	-	-
RO	1.500	1.157
RR	-	-
RS	5.000	1.318
SC	-	-
SE	-	-
SP	4.800	4.200
TO	-	-
Total	40.431	18.172

Fonte: DEPEN, fev a jul/2015

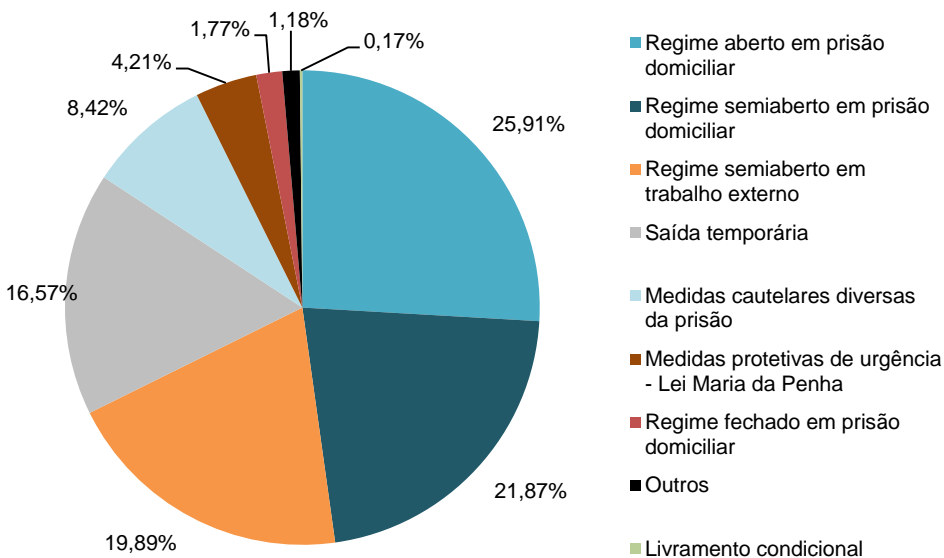
10. De acordo com a visita realizada na central de Pernambuco, registrou-se que a capacidade máxima de 2.300 pessoas chega a ser desdobrada em 4.641 monitorados. Segundo as informações da central, todas as saídas temporárias são monitoradas, além de modalidades como regime semiaberto em trabalho externo, prisão domiciliar, medidas cautelares diversas da prisão e medidas protetivas de urgência.

A tabela 01 mostra a capacidade de pessoas monitoradas simultaneamente, segundo a previsão contratual de cada Unidade da Federação, totalizando uma capacidade a nível nacional de 40.431 pessoas. A totalidade de monitorados simultaneamente, aferida pelos questionários respondidos, atinge 18.172

pessoas em todo o Brasil, ou seja, cerca de 45% da capacidade total prevista contratualmente. Na maioria das Unidades Federativas, os serviços de monitoração não trabalham com 100% da capacidade contratualmente prevista, indicando uma expansão gradual dos serviços.

5.4 Destinação dos equipamentos

Figura 03. Destinação do equipamento quanto ao regime e natureza da prisão



Fonte: DEPEN, fev a jul/2015

A figura 03 apresenta o percentual de utilização da monitoração eletrônica no país segundo regimes ou medidas aplicadas¹¹. Como é possível perceber, 86,18% das pessoas monitoradas encontram-se em execução penal: regime aberto em prisão domiciliar (25,91%); regime semiaberto em prisão domiciliar (21,87%); regime semiaberto em trabalho externo (19,89%); saída temporária (16,57%); regime fechado em prisão domiciliar (1,77%); livramento condicional (0,17%). As medidas cautelares diversas da prisão (8,42%) e as medidas protetivas de urgência (4,21%) que juntas somam apenas 12,63% podem indicar a possibilidade de alternativa ao encarceramento, mas a monitoração eletrônica nestes casos também pode servir apenas como ferramenta para a ampliação do controle penal. Até o momento, há dificuldade de aferir se, mesmo nesses casos, a monitoração vem sendo utilizada como alternativa à prisão ou como alternativa à liberdade.

Fica evidente que a monitoração eletrônica vem sendo utilizada de maneira tímida nas medidas cautelares diversas da prisão (8,42%). Isso indica

que há 1.450 pessoas monitoradas em cumprimento de medidas cautelares diversas da prisão, apresentando pouco impacto na redução do número de presos provisórios no país, que chega a 250.213 pessoas num universo de 607.731 pessoas encarceradas. Ou seja, 41% das pessoas privadas de liberdade são presos sem condenação, a mesma proporção de pessoas em regime fechado (Brasil, 2015a). De todo modo, o alto número de presos provisórios e a baixa utilização da monitoração eletrônica nos casos de medidas cautelares pode sinalizar que há espaço a ser ocupado pela monitoração enquanto substitutiva à privação de liberdade de pessoas não condenadas.

Ainda, como indica pesquisa publicada desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Brasil, 2015d) sobre a aplicação de penas e medidas alternativas, as penas privativas de liberdade são vistas como a solução no âmbito da política penal. Nas varas criminais estudadas, a pena privativa de liberdade é o tipo de sentença mais frequente (46,8%), já as penas alternativas representam 12,2% dos casos.

11. Neste gráfico específico não foi considerada a categoria "sem informação", conforme será observado na tabela a seguir..

As medidas protetivas de urgência igualmente não são focalizadas na política de monitoração, compreendendo 4,21% dos serviços. Ou seja, 725 pessoas monitoradas cumprem medidas protetivas de urgência num universo de 18.172 pessoas. Esse quadro indica, dentre outras coisas, uma tendência conservadora na condução da política de monitoração eletrônica, aplicada como ferramenta de controle na execução penal, mesmo nas hipóteses que têm previsão legal questionada, como, por exemplo, regime semiaberto em trabalho externo e liberdade condicional, o que

corresponde a 19,89% e 0,17% dos serviços, isto é, 3.425 e 29 pessoas monitoradas respectivamente.

Em última análise, esse cenário aponta uma vocação da monitoração eletrônica para o controle disciplinar, aspecto contemplado nas hipóteses previstas expressamente na legislação e difundido em termos práticos. Adicionalmente, as hipóteses vetadas na Lei nº 12.258/10 – já problematizadas em páginas anteriores – indicam que a monitoração colabora de modo muito sutil e pouco efetivo no desencarceramento.

5.5 Número de pessoas monitoradas por Unidade da Federação, segundo os regimes e as medidas

A tabela 02 apresenta o número de pessoas monitoradas por Unidade da Federação, especificando os regimes ou as medidas a que estão submetidas. Os números indicam que os serviços de monitoração focam a execução penal, mais de 80% dos serviços são desenvolvidos nesse âmbito. São Paulo tem o maior número de pessoas monitoradas, com os serviços voltados apenas para a execução penal. Espírito Santo é o estado que proporcionalmente apresenta o maior índice de pessoas monitoradas na etapa de instrução penal - 95,8% das pessoas monitoradas

cumprem medidas cautelares diversas da prisão e as medidas protetivas de urgência. Apenas Goiás informou monitorar pessoas em liberdade condicional, apesar dessa hipótese de utilização ter sido vetada quando no momento de sanção da Lei nº 12.528/2010. As Unidades da Federação que não concentram os serviços de monitoração unicamente na execução penal são Alagoas, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia.

Tabela 02. Número de pessoas monitoradas por Unidade da Federação, segundo regimes ou medidas

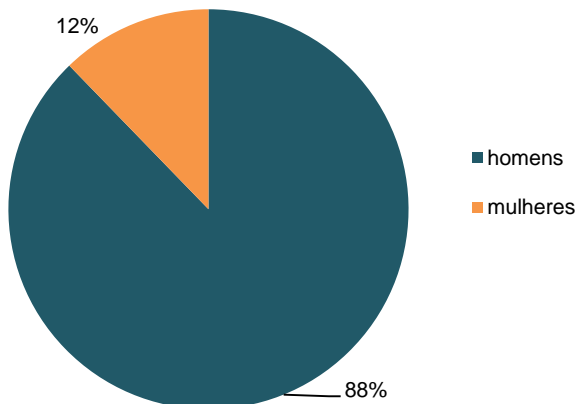
UF	Regime fechado em prisão domiciliar	Regime aberto em prisão domiciliar	Regime semiaberto em prisão domiciliar	Regime semiaberto em trabalho externo	Medidas cautelares diversas da prisão	Livramento condicional	Medidas Protetivas de Urgência - Lei	Saída temporária	Sem informação	Outros	Total
AC	0	418	0	0	0	0	0	0	0	0	418
AL	0	313	0	0	192	0	0	0	0	0	505
AM	126	0	9	9	0	0	48	0	0	28	211
AP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
BA	-	-	157	105	13	0	20	1	0	-	296
CE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
ES	8	0	0	7	285	0	56	0	0	0	356
GO	0	677	502	0	269	29	41	1	0	0	1.519
MA	0	0	1	0	106	0	3	0	0	0	110
MG	0	1.676	0	0	284	0	430	0	0	0	2.390
MS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
MT ¹²	8	0	573	61	5	0	2	0	0	17	668
PA	3	375	14	0	10	0	0	0	0	5	407
PB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
PE	0	55	0	650	203	0	100	1.150	0	142	2.300
PI	0	0	8	0	47	0	7	1	0	0	63
PR	145	8	641	12	0	0	0	0	0	12	818
RJ	0	1.400	0	0	36	0	0	0	0	0	1.436
RN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
RO	0	0	104	81	0	0	18	0	954	0	1.157
RR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
RS	14	271	1.033	0	0	0	0	0	0	0	1.318
SC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
SE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
SP	0	0	0	2.500	0	0	0	1.700	0	0	4.200
TO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Total	304	4.462	3.766	3.425	1.450	29	725	2.653	954	204	16.172

Fonte: DEPEN, fev a jul/2015

12. Por opção metodológica, na consolidação dos dados, parcela das pessoas monitoradas informadas pelo estado do Mato Grosso na categoria "Outros", descrita como "Semiaberto com recolhimento", foram consideradas na categoria "Regime semiaberto em prisão domiciliar".

5.6 Monitoração eletrônica por gênero

Figura 04. Monitoração eletrônica por gênero



Fonte: DEPEN, fev a jul/2015

A figura 04 indica a política de monitoração eletrônica é voltada, majoritariamente, ao público masculino. Cumpre notar que esse padrão é encontrado também na execução penal propriamente dita. Segundo pesquisa desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada¹³ (Brasil, 2015d), nas varas criminais as informações contidas nos processos indicam que 90,3% dos acusados são do sexo masculino e 9,7% do feminino. Tais percentuais se aproximam à realidade da

monitoração eletrônica – 88% homens e 12% mulheres – que, como já observamos, é largamente utilizada em favor do controle social e não como instrumento capaz de provocar desencarceramento. Por outro lado, a mesma pesquisa indica que nos Juizados Especiais Criminais, estrutura criada para tratar da conciliação, do julgamento e da execução das infrações penais consideradas de menor potencial ofensivo, o número de mulheres chega a 20,6% e o de homens atinge 79,4%.

13. É importante destacar que o estudo realizado pelo IPEA compreendeu 10 Unidades Federativas que apresentam maior taxa de homicídios por habitantes, sendo analisados processos com base em amostra significativa e representativa com baixa definitividade em 2011.

Podemos perceber que quanto maior o rigor penal, maior a predominância de homens. Os dados sinalizam que os aparatos do sistema punitivo, próprios da esfera formal e pública de controle, estão

dirigidos primordialmente ao público masculino, sendo reservadas às mulheres os mecanismos de controle próprios das relações domésticas, sobretudo o controle informal e privado

5.7 Serviços de monitoração segundo a tecnologia e custos

De acordo com as informações aferidas nos questionários, o GPS, que consiste na tecnologia mais avançada de posicionamento global por satélite, é adotado em todas as Unidades da Federação que têm os serviços de monitoração implementado. O custo médio mensal por pessoa monitorada, segundo os dados coletados, varia de R\$167,00 a R\$660,00 nas Unidades Federativas que têm a política implementada¹⁴. A média do custo é

R\$301,25 e a mediana R\$240,95.

Algumas defesas acerca da ampliação dos serviços de monitoração costumam se pautar na ideia da redução de custos. Mesmo que a monitoração eletrônica possa sugerir uma “economia” de recursos se comparada aos custos do sistema prisional, como ela prevalece na execução, isso pode implicar na prática em uma duplicação nos gastos.

5.8 Presença/ausência de trabalhadores por segmento das centrais de monitoração

A figura 06 mostra que há uma prevalência de agentes penitenciários na composição da equipe envolvida com os serviços de monitoração eletrônica, seguida de funcionários da empresa contratada. A equipe psicossocial aparece na composição da equipe em

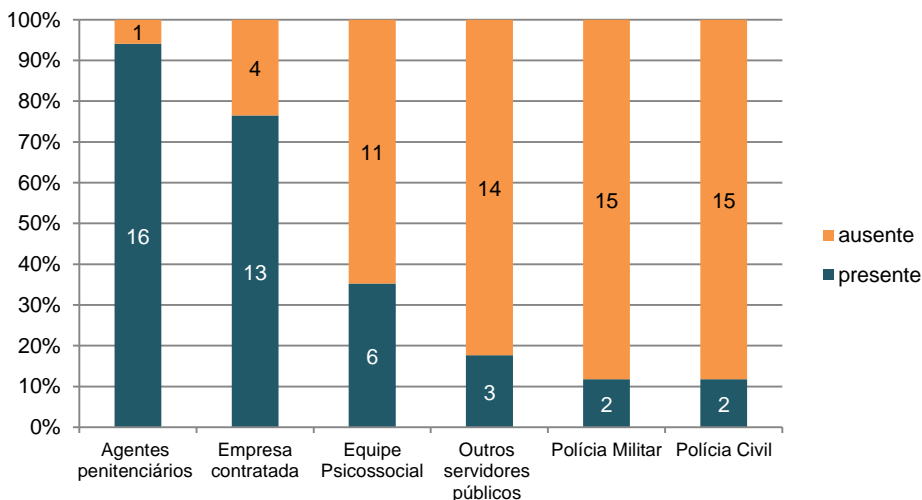
35% das Unidades Federativas, quais sejam Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Piauí e Rio Grande do Sul. A baixa presença de profissionais como psicólogos e assistentes sociais nas equipes envolvidas com os serviços de monitoração eletrônica indica que o foco

14. O estado de São Paulo não foi considerado nesse item do diagnóstico, pois informou apenas o custo médio diário por pessoa monitorada, sendo desconhecida a metodologia de custo mensal..

da política não é o monitorado, conforme vamos esmiuçar no tópico seguinte. Ademais, a simples existência destes profissionais nas centrais não necessariamente indica atenção individualizada, atendimento e acompanhamento psicológico, orientação

atendimento ambulatorial e encaminhamentos para a rede de assistência social. As funções e atribuições geralmente não são formalizadas e a estrutura das centrais inviabiliza a prestação adequada dos serviços psicossociais.

Figura 06. Presença/ausência de trabalhadores por segmento nas centrais de monitoração



Fonte: DEPEN, fev a jul/2015

5.9 Preocupações e pontos críticos

Neste momento debateremos proposições que tentam se legitimar através de repertórios que são instrumentalizados pelo poder punitivo. Para tanto, vamos buscar, a partir de

informações empíricas, fundamentação em princípios e diretrizes propostos pelo GT de monitoração eletrônica, especialmente instituído com o propósito de apoiar o DEPEN na formulação de

modelo de gestão para a política de monitoração eletrônica. É relevante destacar que os princípios e as diretrizes, ainda em elaboração, visam orientar, induzir e fomentar os serviços de monitoração eletrônica focados no monitorado enquanto sujeito da política, conferindo enfoque às medidas que favoreçam o desencarceramento e a inserção social, tomando como parâmetros o acompanhamento psicossocial, o menor dano ao cumpridor, a adequação, a necessidade, a dignidade da pessoa humana, a normalidade, etc.

As contribuições do GT ocorrem, sobretudo, a partir de reuniões que têm como propósito o debate qualificado e a construção de subsídios em torno de temas específicos da monitoração eletrônica, tendo em vista a diversificada experiência de seus integrantes¹⁵.

Ressaltamos, por conseguinte, que a construção deste produto e, de forma mais abrangente, do próprio modelo de gestão de monitoração eletrônica podem ser tomados enquanto um processo colaborativo e plural.

É comum ouvir que a monitoração evita os propalados efeitos perversos do encarceramento para o condenado e também para os seus familiares e amigos¹⁶, possibilitando a manutenção de laços sociais, bem com o exercício de atividades profissionais e educacionais. No entanto, a forma pela qual os serviços estão estruturados aponta uma realidade distinta. A partir das visitas, podemos dizer que o princípio da dignidade, sublinhado pelo GT de monitoração enquanto elemento fundamental na construção da política de monitoração, não é observado. Em algumas centrais

15. O Grupo de Trabalho conta com a coordenação do Coordenador-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas, Victor Martins Pimenta, na sua composição conta com os seguintes especialistas: I - Bernardo Carvalho Simões, Defensor Público do Estado do Rio Grande do Sul; II - Daniela Tiffany Prado de Carvalho, Diretora de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrEsp/MG); III - José de Jesus Filho, Pesquisador da Fundação Getúlio Vargas; IV - Luis Geraldo Sant'Ana Lanfredi, Coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas/CNJ; V - Marco Aurélio Farias da Silva, Promotor de Justiça do Estado de Pernambuco; VI - Mariana Lobo Botelho de Albuquerque, Defensora Pública do Estado do Ceará; e VII - Risomar Braga Regis, Agente Penitenciário do Estado de Rondônia. Outros especialistas ou representantes de órgãos e entidades públicas e privadas também poderão participar das reuniões do GT, previstas para ocorrer ao longo de 12 meses, acompanhadas de visitas a centrais de monitoração eletrônica, ensejando proposições empiricamente orientadas.

16. A partir da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, a realização de visitas aos presos passou a ser permitida. A revista manual ainda é o procedimento mais utilizado no Brasil. Popularmente conhecida como "revista íntima" ou "revista vexatória", o procedimento não respeita preceitos constitucionais de proteção a dignidade da pessoa humana, a intimidade, a não submissão a tortura ou tratamento degradante, fazendo com que o visitante sofra um processo de "prisonização secundária" que gera estigma e viola uma série de direitos (Duarte, 2010).

de monitoração eletrônica, o fato de ter que comparecer presencialmente à central independente do motivo – admissão e instalação do equipamento; justificativa em função de violações das áreas de inclusão e exclusão; violações relacionadas à descarga de bateria, etc – tem gerado constrangimentos aos monitorados que, em uma central visitada, ficam agrupados e expostos na rua, esperando por um atendimento que pode demorar horas. Mesmo nas salas de espera das centrais observa-se uma estrutura ainda deficitária e incapaz de propiciar um tratamento digno. Há casos que a espera por atendimento pode durar 3 horas. Sem espaço e estrutura adequada, os monitorados de alguns estados se acomodam no chão.

Princípios como necessidade, adequação e individualização da pena e da medida, listados pelo GT, não orientam atualmente a condução da política. Foram identificados casos nos quais, por exemplo, todos os presos do regime semiaberto com direito à saída temporária são monitorados eletronicamente, uma demonstração clara do excesso de controle que se choca com uma das diretrizes do GT: a excepcionalidade da utilização da monitoração eletrônica e a individualização no acompanhamento e

fiscalização das pessoas monitoradas, inclusive com reexame periódico da adequação e necessidade da manutenção da medida.

A valorização da liberdade é um assunto delicado no âmbito da monitoração porque, de modo corrente, não somente discursos, mas ações são colocadas em prática considerando o postulado de que o monitorado permanece “praticamente livre”, haja vista o fato da instituição prisional ser supostamente substituída – parcial ou totalmente – pelo equipamento de monitoração que teoricamente é capaz de “assegurar a liberdade” do indivíduo. Enquanto postulado não necessariamente comprovado, notamos o relato do funcionário de uma central: “muitos preferem ficar presos do que usar a ‘tornozeleira’ por conta da falsa sensação de liberdade. Eles dizem que é como se tivessem a chave da cadeia na mão, mas sem poder sair.” É um desafio compreender os fundamentos em torno dessa sensação. Por outro lado, podemos notar que ela decorre, dentre outras coisas, do super dimensionamento da área de exclusão e o sub dimensionamento da área de inclusão, implicando restrições na circulação e na realização de atividades cotidianas. Fica nítido, nesses casos, que a inclusão

social não é postulado que orienta a concepção dos serviços de monitoração eletrônica.

As áreas de inclusão e de exclusão são definidas pelos juízes e traçadas no mapa do sistema de monitoramento das centrais por seus funcionários. No primeiro caso, a definição da área no sistema de monitoramento prevê limites territoriais dentro dos quais o monitorado é autorizado a circular em horários previamente estabelecidos. No segundo caso é definida uma área no território onde o monitorado não está autorizado a entrar ou circular. Os limites estabelecidos pelos juízes costumam variar muito. Apenas para termos uma ideia, o raio da área de exclusão pode variar de 250 a 5000 metros, o que implica violações constantes no sistema de monitoramento, sugerindo a própria mudança de endereço do monitorado para outros bairros ou cidades e restrições no desenvolvimento de atividades laborais e educativas, impactando no processo de integração social. Ainda, em função de não haver protocolos para a definição das áreas, algumas centrais costumam estabelecer tais limites segundo critérios próprios, não necessariamente aqueles que causam o menor dano ao cumpridor, um dos princípios listados pelo GT.

Em algumas centrais o tratamento e a proteção de dados dos monitorados, o que inclui informações pessoais, a localização do monitorado, as áreas de inclusão e de exclusão, as restrições de horários, dentre outros elementos, não são encarados como uma prioridade. De forma ainda mais preocupante, em alguns casos, cultiva-se a ideia de que o compartilhamento de tais dados com a polícia é uma prática adequada à monitoração que protege o próprio monitorado, enquanto se constrói uma sociedade mais segura, atentando-se àqueles que por “suspeição sistemática” já “costumam dar mais problemas”. Segundo observações feitas em campo, informações da CGPMA e do GT de monitoração, os indivíduos que portam a “tornozeleira” são facilmente identificados e sistematicamente suspeitos no caso de “eventos crime”, o que evidencia violação constitucional quanto à presunção de inocência. A partir do compartilhamento de dados das pessoas monitoradas no espaço/tempo, são realizados cruzamentos com informações sobre locais e horários de crimes identificados pelos órgãos policiais, emergindo daí potenciais suspeitos dos delitos. A monitoração eletrônica confere, portanto, requintes de moderna tecnologia às práticas de “investigação por suspeição” das instituições de segurança pública,

fazendo dos sujeitos monitorados eletronicamente altamente elegíveis a novos processos de criminalização.

O compartilhamento de dados da monitoração com a polícia, sem a necessidade de autorização judicial emitida no âmbito de inquéritos policiais específicos, sinaliza a falta de alinhamento das centrais com a política penal, aproximando-a com a política de segurança pública. Como os sujeitos das duas políticas são distintos – monitorado e Estado, respectivamente – o problema está posto, sintetizado em ações que explicitamente vislumbram a monitoração eletrônica enquanto ferramenta de segurança pública.

Informações sobre a localização geográfica do monitorado são suficientes para empreender esforços da polícia que, em certas Unidades da Federação, trabalha com metas e indicadores próprios da segurança pública, dentre eles o número de prisões efetuadas. Algumas centrais também trabalham com metas. O plantão que cuida do monitoramento pode ser avaliado por produtividade. Isso significa que, quando o sistema detecta qualquer tipo de violação, o plantão tem que tomar uma decisão e tratar a violação, seja ela qual for. Com o auxílio do Google street view

os operadores das centrais identificam se, por exemplo, o monitorado está fora da área de inclusão, mas em ambiente “justificável” para tal violação. Os funcionários apontam a importância de “ver” se monitorado está, de forma provável, em um hospital, fórum ou delegacia, evitando notificações e lançamento de fuga. A prisão aparece, todavia, como a forma mais “eficiente” de tratamento das violações. Em algumas situações, um bom dia de trabalho em termos de produtividade pode ser aquele que apresenta muitas violações e, portanto, muitos acionamentos da polícia.

A prisão é apontada como “procedimento eficiente” no caso das violações, como já foi dito. Essa ânsia pelo poder punitivo gera um sentimento de angústia, porquanto não é possível “prender” – lançar fuga – diante de qualquer violação gerada no sistema de monitoramento. Isso ocorre, geralmente, nos casos envolvendo os monitorados que cumprem medidas cautelares ou protetivas, cujos procedimentos possíveis diante de descumprimento são notificação, relatório e envio de ofício ao juiz do caso. Essa ânsia punitivista não se concentra na figura do monitorado, o que faz alguns funcionários e gestores reclamarem quanto a inexistência de ferramentas para punir a vítima que não

carrega a Unidade Portátil de Rastreamento (UPR), equipamento que basicamente visa identificar se o monitorado encontra-se próximo à vítima, violando os limites previamente estabelecidos nas medidas protetivas de urgência. O sistema penal, como podemos notar, despreza a dimensão restaurativa das relações e apenas visa oferecer respostas às violações geradas no sistema.

Conclui-se que a monitoração é concebida na prática como ferramenta de segurança pública e não como parte integrante da política penal. Não se fomenta e tampouco se induz, desta forma, sua utilização como alternativa à prisão. Daí, a proposição de duas das diretrizes do GT preverem: a adoção de padrões adequados de segurança, sigilo, proteção e uso dos dados das pessoas monitoradas, respeitado o tratamento dos dados em conformidade com a finalidade da coleta; a prioridade na manutenção ou restauração da medida em liberdade em casos de incidentes de violação, com a intervenção da polícia de forma subsidiária, após esgotadas as medidas adotadas pela equipe técnica responsável pela fiscalização e acompanhamento.

Os serviços são prestados basicamente por agentes penitenciários e funcionários da empresa contratada. No caso das centrais que contam com a equipe psicossocial foi observado, segundo visitas, depoimentos da CGPMA e relatos do GT de monitoração eletrônica, que o papel desta ainda permanece pouco explorado em função de suas potencialidades. Isso se dá por razões que vão desde espaço inadequado para o acolhimento e acompanhamento dos monitorados e das vítimas até o investimento em setores percebidos como mais relevantes, especialmente responsáveis pelo tratamento das violações.

O estabelecimento de parcerias entre as centrais de monitoração e a rede de proteção social¹⁷ não ocorre ou ocorre de forma insuficiente, deixando de garantir serviços e direitos básicos aos monitorados, bem como às vítimas. Os encaminhamentos para os serviços sociais não seguem, portanto, um fluxo homogêneo nas centrais e tampouco ocorre em todas as situações, haja vista a inexistência de foco no monitorado enquanto sujeito desse tipo de política.

17. A rede de proteção social é configurada por diferentes programas de cunho social voltados para assistência e desenvolvimento.

Gestores e trabalhadores que atuam nas centrais parecem concordar quanto a importância de efetivo acompanhamento psicossocial do monitorado, tanto nas centrais com equipe insuficiente como naquelas em que ela inexistente. É comum ouvir relatos afirmando que sem a atuação desses profissionais - psicólogo, assistente social e/ou técnico em direito - o índice de violação cresce, especialmente porque ajudariam o monitorado a aderir às normas que a nova condição carrega, explicando, num esforço de socialização, mudanças e limitações em suas rotinas decorrentes do uso do equipamento. Falsos alarmes e violações decorrem da falta de conhecimento para operar os dispositivos eletrônicos, mas também pode ocorrer por conta de reflexos de GPS e mesmo mudanças climáticas. A instrução didática quanto ao uso da tecnologia não é observada em todas as centrais. Outras, porém, adotam cartilhas próprias ou da empresa, como ocorre no Espírito Santo.

O trabalho da equipe psicossocial não tem pretensão de auxiliar somente a dimensão técnica da monitoração eletrônica, pois os equipamentos de monitoração eletrônica causam danos físicos e psicológicos que, pelo princípio de menor dano ao cumpridor, devem ser evitados. As tecnologias existentes no

mercado são “robustas”, pesadas, pouco anatômicas, causando ferimentos nos monitorados. Estes por sua vez, costumam usar mais de uma meia ou faixas de pano para se protegerem. Tais violações não ensejam o desenvolvimento de aparelhos menos desconfortáveis porque, novamente, o foco não é o “cliente” desta política (o monitorado), mas o Estado.

Grande parte das Unidades Federativas adota equipamentos cuja alimentação da bateria é feita através da conexão direta da “tornozeleira” com a fonte de energia. Em algumas centrais, durante o tempo de espera para o atendimento é comum ver pessoas com as suas “tornozeleiras” “plugadas” nas tomadas, o que conseqüentemente restringe a mobilidade durante o período de recarga que chega a durar duas horas, geralmente de uma ou mais vezes ao dia, dependendo do consumo de bateria. Chama atenção a adoção de tecnologia menos degradante no Espírito Santo. Nesse estado, o equipamento é alimentado por uma bateria externa, evitando que o monitorado permaneça imobilizado durante a recarga. Há estados que potencializam a duração da bateria reduzindo o tempo de comunicação, o que consiste no envio de informação sobre a localização do

equipamento para a central, de 1 para 5 minutos. Por outro lado, há estados que usam o padrão de 30 segundos, fazendo a bateria durar aproximadamente 12h. Ressaltamos, portanto, que o uso da tecnologia e a periodicidade do envio da localização do monitorado podem ter impacto na minimização ou na

maximização dos efeitos negativos que o uso da monitoração acarreta, evitando a recarga diária do equipamento que explicita o caráter degradante dos serviços, o que implica a necessidade de estar “plugado na tomada” para a recarga, normalmente mais de uma vez ao dia.

6. Considerações finais

O diagnóstico demonstra a inexistência de protocolos e diretrizes no âmbito dos serviços de monitoração eletrônica no país. A expansão dos serviços segue fluxos próprios em cada Unidade da Federação, mobilizada especialmente na fase da execução penal. Observamos que a monitoração eletrônica não vem se configurando como uma alternativa à prisão, mas como um instrumento aliado aos movimentos de controle social e de recrudescimento do poder punitivo. Notamos, por outro lado que, desde o final do ano de 2013, o DEPEN vem fomentando os serviços nos casos das medidas cautelares diversas da prisão e das medidas protetivas de urgência.

O aprimoramento dos serviços de

monitoração exige a adoção de políticas voltadas a garantir a promoção dos direitos fundamentais, enfocando medidas que favoreçam o desencarceramento e a inserção social do monitorado,. O diagnóstico fornece alguns subsídios preliminares para pensar o modelo de gestão de monitoração eletrônica, escopo fundamental desta consultoria técnica especializada, contratada a partir de parceira entre Departamento Penitenciário Nacional e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O esforço consiste em situar o monitorado enquanto o real sujeito da política penal, evitando o reforço punitivo que atualmente dá o tom dos serviços de monitoração que superficialmente contribuem na promoção da liberdade.

Bibliografia

AZEVEDO, Rodrigo G. *Tendências do Controle Penal na Época Contemporânea – Reformas Penais no Brasil e na Argentina*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.18, n.1, p.39-48, 2004.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização – as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BOURDIEU, Pierre. *A Economia das Trocas Simbólicas*. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. Lei nº 7.210, de 11 de julho. 1984. Texto compilado Institui a Lei de Execução Penal.

_____. Lei nº 12.528, 15 de junho de 2010. Instituiu o monitoramento eletrônico de pessoas.

_____. Lei nº 12.403, de 04 de julho de 2011. Previu um conjunto de medidas cautelares diversas da prisão.

_____. Ministério da Justiça / Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Infopen – Junho de 2014*. Brasília: DEPEN, 2015a.

_____. Ministério da Justiça / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Excesso de Prisão Provisória no Brasil: um estudo empírico sobre a duração da prisão nos crimes de furto, roubo e tráfico* (Bahia e Santa Catarina, 2008-2012). Série Pensando o Direito, nº 54, Brasília, 2015b.

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

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas – relatório de pesquisa*. Rio de Janeiro, 2015d.

CHAMPAGNE, Patrick. A Visão Mediática. In.: BOURDIEU, Pierre et alii. *A Miséria do Mundo* (2a ed.). Petrópolis: Vozes, 1998.

COHEN, Stanley. *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*. London: Routledge, 1972.

CORRECTIONAL SERVICE CANADA. *An Overview of Electronic Monitoring in Corrections: The Issues and Implications*. 2007. Acesso em jan-2015. Disponível em <http://www.csc-scc.gc.ca/research/r182-eng.shtml>

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 1997.

GARLAND, David. On the concept of moral panic. In: *Crime, Media, Culture*. April, 2008, 4, p. 9-30.

HONNETH, Axel. *La réification. Petit traité de théorie critique*. Paris, Gallimard, 2007.

KANT DE LIMA, Roberto. Carnavais, Malandros e Heróis – o dilema brasileiro do espaço público. In: GOMES, Laura Graziela et al (orgs). *O Brasil não é para principiantes - Carnavais, Malandros e Heróis, 20 anos depois*. São Paulo: FGV, 2000.

_____. Cultura Jurídica e Práticas Policiais: a tradição inquisitorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo/SP, v. nº 04, n.10, p. 65-84, 1989.

_____. Entre as leis e as normas: éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v.6, p. 549-580, 2013.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano; MACEDO, Celina Maria. O Brasil e o monitoramento eletrônico. In: *Monitoramento eletrônico: uma alternativa à prisão? Experiências internacionais e perspectivas no Brasil*. Brasília: CNPCP, 2008.

MACIEL, Welliton Caixeta. *Os “Maria da Penha” – uma etnografia de mecanismos de vigilância e subversão de masculinidades violentas em Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. Universidade de Brasília. Brasília-DF, 2014.

MARIATH, Carlos Roberto. *Monitoramento eletrônico: liberdade vigiada*. Ministério da Justiça. Brasília, 2009.

MISSE, Michel. *Malandros Marginais e Vagabundo: A acumulação social da violência no Rio de Janeiro*. (Tese de doutorado em sociologia), IUPERJ, Rio de Janeiro, 1999.

NETO, Tourinho. *Prisão Virtual*. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, v. 21 n. 9, set. 2009

PIMENTA, Izabella Lacerda. *“Dos acessos ao “mundo do trabalho”- uma etnografia sobre os processos de construção institucional de presos e egressos no Rio de Janeiro (Brasil) e em Ottawa (Canadá)*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense. Niterói-RJ, 2014.

RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS, Faustino Gudín. *La cárcel electrónica. El modelo del derecho norteamericano*. Revista La Ley Penal – número 21, año II, noviembre 2005.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. *A cidade como um jogo de cartas*. Niterói: Universitária, 1985.

SANTOS, Daniel dos. A militarização da justiça e a defesa da democracia. *Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Vol 4, n1 Jan-Fev-Mar 2011, p.123-140.

SOUZA, Bernardo de Azevedo e. *O Monitoramento Eletrônico Como Medida Alternativa à Prisão Preventiva*. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais Mestrado em Ciências Criminais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre-RS, 2013.

THOMPSON, Augusto. *A questão penitenciária*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

VAN DEN HOONAARD, Will C. *The Seduction of Ethics – transforming the Social Sciences*. Toronto: University of Toronto Press, 2011.

A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE MONITORAÇÃO ELETRÔNICA DE PESSOAS NO BRASIL

Ministério da
Justiça
Departamento
Penitenciário Nacional

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*