

Diagnóstico sobre a política de monitoração eletrônica

Ministério da
Segurança Pública

Departamento
Penitenciário Nacional



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

Diagnóstico sobre a política de monitoração eletrônica

BRASIL
2018



Ficha Técnica

Título: Diagnóstico sobre a política de monitoração eletrônica

Total de folhas: 94

Supervisor: Marcus Castelo Branco Alves Semeraro Rito

Autor: PIMENTA, Izabella Lacerda

Ministério da Segurança Pública

Departamento Penitenciário Nacional

Governo Federal

Palavras-chave: Monitoração Eletrônica – Política Penal -
Desencarceramento – Departamento Penitenciário Nacional



Esta obra é licenciada sob uma licença *Creative Commons* - Atribuição-
Não Comercial-Sem Derivações. 4.0 Internacional.

SUMÁRIO

Diagnóstico sobre a política de monitoração eletrônica	1
RESUMO	6
1. APRESENTAÇÃO	7
2. NOTA METODOLÓGICA	14
3 – REFERÊNCIAS CONCEITUAIS E TECNOLÓGICAS	22
3.1 – Elementos históricos e conceituais	22
3.2 – Aspectos tecnológicos	31
3.3 – Marcos Legais	35
3.3.1 - Lei nº 12.258/2010 – A Lei da Monitoração Eletrônica	35
3.3.2 - Lei nº 12.403/2011 – A Lei das Medidas Cautelares Diversas da Prisão	36
3.3.3. Decreto nº 7.627/2011 – O Decreto que regulamenta a monitoração eletrônica	39
3.3.4. Lei nº 11.340/2006 – A Lei Maria da Penha	40
3.3.5. Resolução 213/2015 do Conselho Nacional de Justiça	43
3.3.6- Resolução 5/2017 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária	48
4 – O DIAGNÓSTICO DA POLÍTICA DE MONITORAÇÃO ELETRÔNICA NO BRASIL	53
4.1 – Estágio da política de monitoração eletrônica em 2017 no Brasil	53
4.2 – Implementação da política de monitoração eletrônica por ano nas Unidades Federativas ...	55
4.3 – Total de pessoas monitoradas e capacidade contratual de pessoas monitoradas	58
4.4 – Modalidades de utilização da política de monitoração eletrônica	60
4.5. Número de pessoas monitoradas por Unidade da Federação, segundo os regimes e as medidas	65
4.6 – Serviços de monitoração eletrônica segundo tecnologia e custos	71
4.7. Estruturas adicionais à Central de Monitoração Eletrônica – postos avançados, locais de instalação	74
4.8 – Presença/ausência de trabalhadores por segmento nas Centrais de Monitoração Eletrônica	76
4.9. Espaço próprio para atendimento individualizado das pessoas monitoradas	78
5.10. Instituições parceiras	79
4.11 – Monitoração eletrônica por gênero	82
4.12. Faixa etária das pessoas monitoradas	83
4.13. Cor/etnia das pessoas monitoradas	83
4.14. Escolaridade das pessoas monitoradas	85



4.15. Ocupação das pessoas monitoradas	85
4.16. Pessoas com deficiência monitoradas eletronicamente.....	86
4.17. Estrangeiros.....	86
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
BIBLIOGRAFIA	89



RESUMO

O documento a seguir consiste no diagnóstico da política de monitoração eletrônica no país, considerando os dados do ano de 2017. O diagnóstico incorpora uma análise sobre o histórico da monitoração eletrônica de pessoas, focalizando, sobretudo, alguns conceitos chave e a situação atual destes serviços no Brasil. Os dados quantitativos são provenientes de fontes secundárias, tendo sido informados pelas Unidades da Federação. As análises dos dados quantitativos dialogam com material proveniente de pesquisa bibliográfica; de participação em seminários nacionais e internacionais; de reuniões e conversas informais realizadas com funcionários da Coordenação-Geral de Alternativas Penais (CGAP) do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN); de reuniões com inúmeros gestores e funcionários das Centrais de Monitoração Eletrônica, com juízes, promotores, defensores públicos, advogados; de conversas informais e entrevistas realizadas com as próprias pessoas monitoradas e seus familiares; do acompanhamento das rotinas em diversas Centrais e de audiências de custódia. A leitura dos dados orienta-se para reflexões críticas acerca dos serviços de monitoração eletrônica, focando a pessoa monitorada como o sujeito da política em tela, principalmente no que se refere ao acesso a direitos fundamentais e políticas públicas; a minimização de danos psicológicos e físicos causados pela monitoração; a manutenção de vínculos sociais e a restauração das relações sociais. A proposta visa também, em alguma medida, ensejar práticas voltadas para a contenção do número de presos provisórios, a qualificação da “porta de entrada” no sistema penal, a redução da população prisional e a qualificação dos serviços de monitoração eletrônica.

Palavras-Chave: Monitoração Eletrônica – Política Penal – Desencarceramento – Departamento Penitenciário Nacional.

1. APRESENTAÇÃO

O Brasil, segundo o Infopen (Brasil, 2017) que traz dados de junho de 2016, é o terceiro país no mundo com maior número de presos – 726.712 pessoas¹. O país só tem menos presos que os Estados Unidos² (2.145.100 presos) e a China (1.649.804 presos). O Infopen mostra também que 40% dos encarcerados são formados por presos provisórios. O relatório supracitado ainda indica que, do universo total de presos no Brasil, 55% têm entre 18 e 29 anos. Além disso, 64% da população prisional é composta por pessoas negras. Quanto à escolaridade, 75% da população prisional brasileira não chegou ao ensino médio e menos de 1% dos presos possui graduação. Em relação às vagas, o documento constata que 89% da população prisional encontram-se em unidades com déficit de vagas, independente do regime de cumprimento da pena e 78% dos estabelecimentos penais comportam mais presos do que o número de vagas disponíveis. Comparando-se os dados do Infopen de dezembro de 2014 com os de junho de 2016, verifica-se crescimento no déficit de vagas de 250.318 para 336.491 vagas no país. A taxa de presos por grupo de 100 mil habitantes subiu nesse mesmo período de 306,22 para 353 indivíduos.

Mas, o que todos esses números indicam?

Que é urgente pensar e colocar em prática políticas públicas para mobilizar o desencarceramento, reduzir o percentual de presos provisórios e usar, cada vez mais, outras possibilidades legais na administração de conflitos sociais e violências. Os dados acima sublinham também a existência de seletividade penal, uma vez que o encarceramento da população jovem, negra e pouco escolarizada é predominante. Ademais, a pena de prisão ocorre de forma mais acentuada sobre alguns tipos de delitos,

¹ Os dados do Infopen de junho de 2016 indicam que os crimes relacionados ao tráfico de drogas são a maior incidência que leva pessoas às prisões, com 28% da população carcerária total. Roubos e furtos somados chegam a 37%. Homicídios representam 11% dos crimes que causaram a prisão.

² No caso dos Estados Unidos é possível notar esforços para redução do encarceramento em massa, o que não tem ocorrido no Brasil.

como crimes patrimoniais e tráfico de drogas. Essas informações sinalizam, ao contrário do imaginário social predominante na sociedade brasileira, que a maior parte das pessoas privadas de liberdade não cometeram crimes violentos ou crime contra a vida.

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 que a transição para o regime democrático não significou o fim da produção de desigualdade no âmbito do Sistema de Justiça Criminal. O investimento público em respostas retributivas e punitivas, não tem sido capaz de reduzir conflitos e violências levados ao conhecimento do sistema penal. Considerar a incapacidade de aumento do número de vagas para dar conta da enorme taxa de encarceramento brasileira, indica a necessidade de se pensar além dos custos econômicos. Os custos sociais gerados pelo encarceramento em massa promovem assimetrias de classe, gênero, etnia, entre outras.

A prisão é notadamente um ambiente que viola os direitos humanos, incapaz de oferecer as mais básicas condições de sobrevivência. Ademais, o encarceramento não se presta a transformar trajetórias de modo socialmente positivo ou gerar ampla aderência às normas e regras sociais. Não raro, o encarceramento em massa associado à negação das condições humanas de sobrevivência nas prisões brasileiras torna-se um terreno fértil para o surgimento, a propagação e o fortalecimento de articulações criminais que mobilizam formas de controle intra e extra muros.

A monitoração eletrônica é um instrumento de controle penal, uma medida constrangedora e altamente capaz de degradar a vida do indivíduo nos âmbitos da família, do trabalho e demais relações sociais. Por outro lado, a monitoração eletrônica tem potencialidade para conter o encarceramento em massa e reduzir o número de presos provisórios no Brasil. É preciso, no entanto, adotar princípios, protocolos e metodologias para que os serviços de monitoração não se tornem uma panaceia no campo penal, mas sirvam, de fato, para fazer frente ao uso hegemônico da privação de liberdade.

Para tanto, sua aplicação deve ser cautelosa e seguir, dentre outros, princípios como os da individualidade, da legalidade, da subsidiariedade e intervenção penal mínima, da necessidade, da adequação social e jurídica, da provisoriedade, da proporcionalidade, da dignidade e liberdade, do menor dano, da normalidade, etc. A monitoração deve também estar assentada em princípios, diretrizes e regras capazes de assegurar proteção e tratamento dos dados pessoais das pessoas monitoradas, além de contar com o acompanhamento de equipes multiprofissionais, capazes de qualificar os serviços, o tratamento de incidentes e produzir subsídios para reavaliação periódica da medida.

Reconhecemos, portanto, como informam o Modelo de Gestão para a Monitoração Eletrônica de Pessoas (Brasil, 2017d) que orienta o presente material e a política de monitoração eletrônica desenvolvida pelo Departamento Penitenciário Nacional; a Resolução nº 213/2015 do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre a apresentação de toda a pessoa presa a autoridade judicial no prazo de 24 horas e regulamenta o uso da monitoração eletrônica no âmbito das Audiências de Custódia; a Resolução nº 05/2017 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, que dispõe sobre a política de implantação de Monitoração Eletrônica; o Termo de Cooperação Técnica nº 039/2018 celebrado entre o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Ministério de Segurança Pública com o propósito de estabelecer melhorias no sistema de execução penal e da justiça criminal, qualificando a gestão da informação e as políticas de alternativas penais e de monitoração, que a monitoração eletrônica é uma medida excepcional, indicada apenas quando não couber outra medida cautelar menos gravosa, como alternativa ao cárcere e não como alternativa à liberdade, enquanto instrumento para conter o encarceramento e reduzir o alto número de presos provisórios.

De acordo com o diagnóstico a seguir, no ano de 2017 havia 51.515 pessoas monitoradas no Brasil (89% homens e 11% mulheres, padrão semelhante encontrado na execução penal propriamente dita). Há centrais de monitoração eletrônica implantadas em 25 Unidades da Federação, sendo que em 13 entes há estruturas adicionais à Central de Monitoração Eletrônica, compreendendo postos de primeiro atendimento nos Fóruns,

locais de instalação e de manutenção, etc. O diagnóstico aponta a expansão da política por intermédio de repasses de recurso na modalidade “fundo a fundo” e de convênios entre o Departamento Penitenciário Nacional e as Unidades da Federação. A política de monitoração fomentada pelo DEPEN abrange 21 Unidades Federativas.

A média do custo de locação mensal da tornozeleira por pessoa é R\$ 267,92 e a mediana R\$230,00. É importante ressaltar que o custo aqui informado envolve o pagamento mensal do equipamento por pessoa monitorada às empresas, o que compreende procedimentos de instalação e manutenção das “tornozeleiras” e do sistema de informações. Ou seja, não abarca, em nenhuma hipótese, o custo total dos serviços de monitoração eletrônica. A composição do custo dos serviços de monitoração eletrônica, como indicado pelos gestores, deve compreender cálculos que considerem, minimamente, as seguintes despesas: remuneração de servidores e funcionários diversos; encargos sociais e trabalhistas; aluguel de imóvel para a Central; impostos e contas de água, energia e telefone; manutenção predial; material permanente; material de consumo; veículo; manutenção veicular; formação e capacitação continuada dos servidores e demais funcionários.

Algumas defesas acerca da ampliação dos serviços de monitoração costumam se pautar na ideia da redução de custos de forma simplista e equivocada. Nessa lógica, é de praxe considerar unicamente o valor mensal pago por cada da “tornozeleira” instalada, em oposição ao valor mensal relativo ao serviço de custódia de uma pessoa privada de liberdade. Para alcançar validade metodológica e servir de parâmetro confiável para o planejamento dos serviços penais enquanto política pública, a comparação deve necessariamente considerar todos os elementos associados ao custo de ambos os serviços. Logicamente, o serviço de monitoração eletrônica não está estruturado exclusivamente na instalação da “tornozeleira” e vigilância das pessoas monitoradas por meio do sistema de informações. Não é possível afirmar, portanto, que os serviços de monitoração são mais baratos do que a prisão sem medir todos os outros custos essenciais para sua implementação (servidores e demais funcionários, instalações físicas, etc.). E, mesmo que

a monitoração eletrônica possa sugerir uma economia de recursos se comparada aos custos do sistema prisional, como ela prevalece sendo aplicada na execução, isso pode implicar uma duplicação nos gastos.

Os dados de 2017 indicam que a potencialidade da monitoração na contenção do número de presos provisórios não tem se concretizado. A aplicação da monitoração eletrônica na fase de instrução penal representa 20,02% dos serviços - medida cautelar (17,19%) e medida protetiva de urgência (2,83%). Esse quadro ainda é pouco significativo para a contenção do encarceramento em massa. Em números absolutos, há 8.810 pessoas monitoradas em cumprimento de medidas cautelares diversas da prisão e 1.452 pessoas monitoradas em cumprimento de medidas protetivas de urgência, juntas somam 10.262 pessoas monitoradas na fase de instrução do processo penal. Esse total indica o baixo impacto dos serviços de monitoração eletrônica na redução do número de presos provisórios no país que, em junho de 2016, chegava a 292.450 pessoas num universo de 726.712 pessoas privadas de liberdade.

Em 2015 havia 18.172 pessoas monitoradas. Em 2017, o número chegou a 51.515. No intervalo de dois anos, o universo de pessoas monitoradas foi quase triplicado (aumento de 33.343 pessoas monitoradas). É possível notar, com base nos levantamentos nacionais supracitados, que a monitoração não tem se prestado a desacelerar as taxas de encarceramento ou reduzir a entrada de pessoas no sistema prisional, mesmo com os crescentes investimentos públicos na política de monitoração eletrônica em diversos estados brasileiros.

Esse quadro aponta, 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 16,05% e 0,09% dos serviços (8.228 e 48 pessoas monitoradas nas modalidades respectivamente citadas).

É preciso consolidar a política de monitoração de modo afirmativo e sistêmico

segundo o princípio comum a toda ordem democrática: a garantia e o fortalecimento dos Direitos Humanos (fundamentais, políticos, econômicos, sociais, culturais, etc.) na proteção e desenvolvimento da vida. Qualificar a monitoração implica reduzir os danos próprios da medida, disseminar modalidades de aplicação capazes de garantir direitos e mobilizar o desencarceramento. Porém, estas proposições não devem ampliar os usos monitoração, ignorando possibilidades menos danosas e onerosas, como as alternativas penais. Estas, por sua vez, têm enorme potencial para a transformação individual e social, pois suas metodologias estão fundadas na capacidade de mudança e reversão de trajetórias com envolvimento familiar e comunitário na restauração de relações sociais. Definitivamente, a monitoração eletrônica não deve ser usada de forma indiscriminada, sem a análise específica de cada caso.

É responsabilidade do Estado desenvolver serviços cada vez mais eficazes, mas também garantir a inserção das pessoas monitoradas em políticas públicas de proteção social, conforme prevê a legislação. Seguir a legislação e demais normativos acerca do assunto implica a ação integrada entre entes federativos, Sistema de Justiça e Sociedade através da atuação interinstitucional e interdisciplinar, erradicando violências, valores e práticas historicamente fundamentadas no punitivismo e na discriminação social.

Isto posto, é imprescindível qualificar os serviços desde a aplicação, pensando também nas condições de gestão nas Unidades Federativas, o que requer a socialização de conteúdos, metodologias e protocolos, considerando todas as instâncias de interação entre as instituições que compõem o sistema penal em todas as suas fases (Poder Executivo, Poder Judiciário, a Defensoria Pública, o Ministério Público, as polícias e as instituições da sociedade civil). Gerar consensos entre as instituições em termos de metodologias e estratégias potencializa a sustentabilidade político-institucional e, evidentemente, favorece o desenho de ações para conter o encarceramento em massa. Aliás, um dos compromissos

internacionais assumidos pelo Brasil é justamente a redução em 10% da população carcerária até 2019³.

Enfrentar violações nesse campo, assegurar a redução do encarceramento em massa e a qualificação da porta de entrada no sistema prisional, implica considerar possibilidades eficientes e, possivelmente, mais econômicas, sem esquecer o sujeito desta política – a pessoa monitorada.

³ O anúncio do acordo com a ONU foi feito, em Genebra, durante reunião fechada entre a Secretaria Especial de Direitos Humanos e ONGs brasileiras e internacionais em 2017. A meta de redução do número de presos também consta no planejamento plurianual do Ministério da Justiça de 2016-2019. Acesso em jan 2017. Disponível em http://justica.gov.br/Acesso/governanca/planejamento-estrategico/pdfs-planejamento-estrategico/bs_n_218_de_21_de_novembro_de_2017.pdf

2. NOTA METODOLÓGICA

O diagnóstico visa compartilhar o panorama histórico, conceitual e legal, considerando o documento orientador da política de monitoração eletrônica no Brasil, qual seja, o “Modelo de Gestão para a Monitoração Eletrônica de Pessoas” (Brasil, 2017d), publicado por meio de parceria entre o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); analisar dados quantitativos e qualitativos sobre os serviços de monitoração; e, apresentar reflexões a partir dos dados empíricos. Além de apresentar a situação da política no Brasil com base em informações do ano de 2017, algumas análises são feitas à luz dos dados do ano de 2015, favorecendo uma leitura mais aprofundada quanto aos contornos mais recentes dos serviços de monitoração, salientando alguns de seus dilemas, desafios e perspectivas, tendo em vista os princípios, as diretrizes e as regras do Modelo supracitado.

Embasada em pressupostos da constante vigilância disciplinar e dos movimentos de controle social, a monitoração eletrônica de pessoas surge e se expande enquanto uma política orientada por um imaginário social construído e reforçado em torno da validade de práticas repressivas e de recrudescimento do poder punitivo. Reconhecendo a monitoração eletrônica como um instrumento do controle penal voltado para a vigilância dos indivíduos e o fato de que o uso da “tornozeleira”, via de regra, provoca danos físicos e psicológicos, limita a integração social e não gera senso de responsabilização, é preciso avançar noutras direções. O objetivo é, a partir dessas constatações fundamentais, olhar a potencialidade da monitoração eletrônica no desencarceramento e na contenção do número de presos provisórios, sem que isso implique em ignorar ou negar os direitos das pessoas monitoradas previstos na Lei de Execução Penal (1984) e em outros diplomas legais.

É sob esse horizonte conceitual e legal que o documento é desenvolvido. Os dados quantitativos são provenientes de fontes secundárias, tendo sido informados pelas Unidades da Federação por meio do preenchimento de formulário enviado via Ofício-Circular nº 5/2018/DIRPP/DEPEN-MJ pela Coordenação-Geral de Alternativas Penais do

Departamento Penitenciário Nacional – CGAP/DIRPP/DEPEN às Centrais de Monitoração Eletrônica ou Secretarias Estaduais de Justiça, Administração Penitenciária ou similares. O formulário, estruturado no Excel por questões fechadas e abertas, foi enviado em formato eletrônico, sendo seu preenchimento preferencialmente realizado pelo diretor ou coordenador da Central e/ou diretor das secretarias. As análises dos dados quantitativos dialogam com material proveniente de pesquisa empírica focada no acompanhamento das rotinas em diversas nas Centrais de Monitoração Eletrônica e de audiências de custódia; levantamento bibliográfico; participação em seminários nacionais e internacionais; reuniões e conversas informais realizadas com funcionários da Coordenação-Geral de Alternativas Penais (CGAP) do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN); reuniões com inúmeros gestores e funcionários das Centrais de Monitoração Eletrônica, com juízes, promotores, defensores públicos, advogados; conversas informais e entrevistas realizadas com as próprias pessoas monitoradas e seus familiares.

O segundo diagnóstico nacional da política de monitoração eletrônica de pessoas traz dados dos serviços de monitoração eletrônica referentes ao ano de 2017. São apresentadas informações sobre: estágio atual da política; ano de implementação dos serviços; capacidade de pessoas monitoradas, segundo previsão contratual; total de pessoas monitoradas; modalidades de utilização, segundo regimes ou medidas aplicadas; tecnologia utilizada; custo médio mensal da tornozeleira por pessoa monitorada; identificação dos profissionais envolvidos nos serviços; serviços prestados nas Centrais de Monitoração Eletrônica; estruturação dos serviços; rede de instituições parceiras; especificação do público monitorado de acordo com gênero, faixa etária⁴, cor/etnia, escolarização, ocupação; identificação de pessoas monitoradas portadoras de deficiência; especificação de estrangeiros monitorados; potencialidades e entraves nos serviços.

⁴ Aproveitando a oportunidade de apresentar a maior parte dos dados coletados, optou-se por manter algumas análises, contando apenas com parte do universo em questão. Enquanto solução metodológica, será indicado, quando for o caso, as Unidades da Federação que responderam e que, portanto, serão consideradas na análise de dados relacionado ao perfil das pessoas monitoradas, como: faixa etária, cor/etnia, escolarização, ocupação profissional, pessoas monitoradas portadoras de deficiência e estrangeiros.

Ademais, são retomados aspectos essenciais do ponto de vista conceitual e legal, assim como fundamentos práticos e discursivos que sustentam os serviços de monitoração eletrônica no Brasil, observando os percursos da política de monitoração eletrônica, sobretudo o Modelo de Gestão (Brasil, 2017d) e as ações voltadas para sua socialização⁵ junto aos mais diversos atores envolvidos nos serviços.

Considerando a necessidade de permanente alinhamento com os estados e o Distrito Federal para a qualificação dos serviços de monitoração eletrônica, a experiência prévia de elaboração do primeiro diagnóstico nacional da monitoração em 2015 e, especialmente, a imprescindibilidade de fundamentos empíricos para o planejamento continuado de ações no âmbito da política de monitoração eletrônica, foi realizado na sede do DEPEN o “Workshop: Coleta e Construção de Dados em Monitoração Eletrônica de Pessoas”, nos dias 10 e 11 de novembro de 2016. O evento contou com a presença de gestores (ou representantes) da política de monitoração eletrônica das seguintes Unidades Federativas: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins. Num esforço de compartilhar e debater experiências acerca dos serviços e de oferecer um panorama nacional, foi apresentado o primeiro diagnóstico da monitoração eletrônica de pessoas com dados do ano de 2015 (Brasil, 2015e), bem como as práticas e as rotinas de levantamento de dados desenvolvidas em cada Unidade Federativa representada no evento.

Esse segundo momento foi essencial para indicar o que seria possível de se coletar em termos de informações relativas aos serviços de monitoração eletrônica. Assim, a partir das exposições dos gestores e debates, foi apresentado o escopo de um formulário padrão

⁵ O DEPEN, em parceria com o PNUD, tem realizado, desde meados de 2017, cursos de capacitação nos estados, visando disseminar conteúdos e práticas do Modelo de Gestão (Brasil, 2017) para trabalhadores das Centrais de Monitoração Eletrônica e demais atores envolvidos nos serviços, como membros do Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público, Polícias, entre outros. Os cursos também objetivam mapear a forma de implementação dos serviços, identificar práticas e discursos nesse campo.

para levantamento de dados nacionais. As referências usadas na confecção desse instrumento foram o formulário adotado para a elaboração do primeiro diagnóstico nacional da monitoração eletrônica, as informações e os conteúdos apresentados pelos representantes dos estados em termos de práticas e rotinas de levantamento de dados e as demandas de informações acerca dos serviços de monitoração eletrônica frequentemente encaminhadas por diversos atores à Coordenação-Geral de Alternativas Penais.

O objetivo principal do workshop foi delimitar, juntamente com os representantes dos serviços de monitoração eletrônica das 24 Unidades Federativas presentes, o formulário de coleta de dados para a produção do segundo diagnóstico nacional da política de monitoração eletrônica. Nesse exercício, buscou-se eleger apenas questões e informações que seriam possíveis de serem levantadas e compartilhadas posteriormente pelos estados. A partir das visitas de campo e, igualmente, levando em conta as exposições de cada gestor, outro ponto crucial trabalhado de forma coletiva no workshop foi a definição de uma linguagem comum para evitar dúvidas e equívocos durante o preenchimento do formulário. Dessa maneira, reconhecendo a pluralidade de categorias utilizadas nos serviços de monitoração eletrônica, mas buscando alinhamento para melhor compreensão e adequado preenchimento do formulário, foram definidas coletivamente as categorias e os seus significados durante o evento⁶.

Com o desenho do instrumento de coleta de dados para a produção do segundo diagnóstico nacional dos serviços de monitoração eletrônica, a Coordenação-Geral de Alternativas Penais optou pela utilização de um sistema de informações do próprio Ministério da Justiça. Inicialmente, a escolha ocorreu em razão da possibilidade de facilitar

⁶Em termos de resultados, é importante destacar que a sensibilização do público para a coleta sistematizada de dados resultou também na criação de um grupo de *WhatsApp* (aplicativo multiplataforma de mensagens instantâneas e chamadas de voz para *smartphones*) com os gestores dos serviços de monitoração eletrônica de cada Unidade Federativa presente no evento. Esse tipo de comunicação foi indicada pelo próprio grupo como uma ferramenta capaz de viabilizar a troca de experiências e o compartilhamento de dilemas cotidianamente enfrentados nos serviços de monitoração eletrônica, algo ainda não sistematizado pela gestão pública nesse campo.

o preenchimento do formulário, de sistematizar e de otimizar o acesso às informações sobre os serviços de monitoração eletrônica. Contudo, a utilização de tal sistema se mostrou altamente ineficaz para tais propósitos, principalmente porque a ferramenta havia sido desenvolvida para formulários de avaliação mais simples, como pesquisas de opinião sobre serviços, e que seriam remetidos uma única vez, sem viabilizar acessos para uma coleta sistemática e continuada. Ou seja, naquele momento não foi possível desenvolver, através do Ministério da Justiça, um sistema capaz de ser alimentado pelos gestores com os dados da monitoração eletrônica, considerando as regras de segurança física e lógica informadas no Modelo de Gestão (Brasil, 2017d, p.130-154).

É importante sublinhar que as soluções da gestão pública que, necessariamente, devem ser adotadas nesse campo precisam observar as regras aplicadas ao tratamento e proteção de dados da monitoração eletrônica de pessoas (*idem*), sobretudo porque tais dados são sensíveis por natureza. Ou seja, todos os dados pessoais dos indivíduos monitorados são sensíveis, pois há potencialidade para o uso discriminatório ou particularmente lesivo não somente a um indivíduo como a uma coletividade. Conforme o documento supracitado, descuidos e mau uso destes dados pode incitar perseguições e prisões injustificadas, alimentadas por metas de prisão estipuladas na área de segurança pública, por exemplo. Ademais, os dados pessoais de geolocalização apresentam maior potencialidade lesiva em relação à privacidade da pessoa monitorada, possibilitando excessivas exposições da intimidade não estipuladas na medida judicial⁷.

Para viabilizar a presente publicação, segundo os limites citados, foi preciso repensar a metodologia do diagnóstico. Isto posto, o formulário, como já indicado, foi estruturado

⁷“Há, com certeza, potencial lesivo na publicização de tais bancos de dados, uma vez que não lidam com pessoas indeterminadas ou anônimas, como é o caso dos bancos de dados de pesquisas de opinião e do censo. Ele é construído e alimentado a partir dos dados pessoais do monitorado e da mulher em situação de violência doméstica e familiar, isto é, dados relacionados à pessoa natural identificada ou identificável, inclusive a partir de números identificativos, dados locacionais ou identificadores eletrônicos. Os dados gerados pela monitoração eletrônica, por si só, são caracterizados como dados pessoais sensíveis. São dados pessoais sensíveis, não são dados abertos e, diante dos riscos potenciais que carregam, não é qualquer pessoa que pode livremente usá-los, reutilizá-los e redistribuí-los.” (Brasil, 2017, p.103)

no Excel, à exemplo do primeiro diagnóstico sobre os serviços de monitoração eletrônica publicado em 2015.

Apesar da pactuação realizada com os gestores presentes no “Workshop: Coleta e Construção de Dados em Monitoração Eletrônica de Pessoas”, no final do ano de 2016, acerca das informações possíveis de serem compartilhadas e das categorias utilizadas como referência, o preenchimento do formulário apresentou uma série de entraves. Os empecilhos identificados neste fluxo relacionam-se, por exemplo, à intensa rotatividade dos gestores⁸ nas Centrais/Secretarias, à ineficiência dos sistemas de informação usados ou mesmo a não incorporação dos dados nos próprios sistemas desenvolvidos pelas empresas de monitoração eletrônica, às diversas precariedades encontradas na administração pública que dificultam ou impedem a adoção de práticas e metodologias para lidar com tais informações de modo sistemático.

É importante destacar que tais precariedades não se aplicam apenas à política de monitoração eletrônica, pois embora o Estado ainda tenha contornos imponentes em termos de dominação e resistência (duas faces do exercício do poder – Foucault, 2003 *apud* Brasil, 2017d), os fluxos de informação escapam ao controle do Estado (Castells, 2005). Novos desafios são impostos, então, às políticas públicas, sejam locais, regionais ou nacionais, sobretudo porque a informação não é mais um produto acabado, mas um processo contínuo de trabalho (Soderberg, 2008 *apud* Albagli & Maciel, 2011, p.17) e que inevitavelmente afeta a vida das pessoas. Há, no país, despreparo ou ausência de condições estruturais para lidar com as configurações contemporâneas emergidas no âmbito da informação, do conhecimento e do poder, elementos nitidamente atrelados à monitoração eletrônica. Logo, há necessidade de definições e do exercício de um papel mais ativo e coordenado por parte do Estado brasileiro que seja, de fato, capaz de orientar uma forma

⁸ Nem todos os gestores que compareceram ao evento continuavam trabalhando na Central no momento do preenchimento do formulário. Observou-se, nesse aspecto, a necessidade de se repensar os processos comunicativos de modo permanente e continuado para que a gestão dos serviços de monitoração eletrônica seja capaz de armazenar e utilizar os fluxos informativos diversos.

de inserção do país na “Era do Conhecimento”. Essa investida poderia minimizar, por exemplo, o déficit de gestão nos variados campos da política pública brasileira e o risco de o país permanecer num cenário dependente e extremamente fragilizado em termos políticos e econômicos.

Os limites emergidos durante a coleta de dados foram, em alguma medida, contornados com estratégias metodológicas complementares. É relevante destacar que conseguir as informações significou lidar com etapas adicionais no processo, quais sejam: identificar o gestor ou o funcionário responsável pelo preenchimento do formulário; conseguir seu contato (número de telefone e/ou e-mail); fazer ou refazer a solicitação; fornecer informações adicionais e esclarecimentos acerca das questões e categorias adotadas; etc. O preenchimento do formulário foi, em alguns casos, realizado com a orientação da consultora de modo presencial ou por telefone. Tais contatos foram fundamentais para retomar conceitos e categorias, viabilizando o preenchimento adequado do mesmo.

Observou-se que a maioria das Centrais não teria condições de compartilhar todas as informações solicitadas, principalmente pelo fato dos sistemas de informação utilizados para o monitoramento em si não lidarem com todos os dados ou pela inexistência de outros aparatos metodológicos para coleta e sistematização de dados. Algumas Centrais, lidando com esse tipo de deficiência, à exemplo das apresentações feitas no workshop, criaram – com os recursos físicos e lógicos disponíveis⁹ – formas de coletar e armazenar dados essenciais para a continuada qualificação e gestão dos serviços de monitoração eletrônica. Por outro lado, como esse tipo de prática não é amplamente adotada em todas as Centrais, algumas questões permaneceram sem resposta¹⁰, mesmo após contato com os gestores para aferição pontual e eventuais esclarecimentos.

⁹ Os recursos físicos e lógicos disponibilizados para os serviços de monitoração eletrônica variam sobremaneira nas Unidades Federativas.

¹⁰ Acreditava-se que o workshop eliminaria essas dificuldades, também apresentadas em 2015, quando da elaboração do primeiro diagnóstico nacional de monitoração eletrônica. À época, as informações igualmente foram solicitadas pelo DEPEN através de ofício enviado para as Centrais ou secretarias responsáveis pela pasta. O devido retorno de alguns estados ocorreu somente após insistentes contatos via telefone e e-mail, já no âmbito da presente consultoria.

Todas as barreiras encontradas durante a coleta dos dados denotam, de algum modo, falta de experiência ou ausência de estrutura adequada para tratamento dos dados e informações sobre os serviços de monitoração. Enquanto solução metodológica é fundamental indicar que, diante da impossibilidade de compartilhamento de determinadas informações ou de aferição complementar capaz de resolver as inconsistências surgidas, alguns dados foram propositalmente desconsiderados ou considerados com ressalvas (caso a caso indicados ao longo do documento).

É importante ressaltar que esse segundo esforço mobilizado na direção de um levantamento de informações essenciais sobre os serviços de monitoração eletrônica no Brasil evidencia, mais uma vez, a necessidade de qualificar a gestão da informação no âmbito da política de monitoração eletrônica de pessoas com o objetivo de gerar leituras e análises empíricas construídas de modo sistematizado - ferramentas essenciais para todas as etapas da gestão pública. A gestão da informação nesse campo poderá permitir o desenvolvimento de estudos e de pesquisas capazes de analisar em que medida a política de monitoração eletrônica vem se consolidando como instrumento para a contenção do número de presos provisórios, a qualificação da “porta de entrada” no sistema penal, a redução da população prisional e a qualificação dos serviços de monitoração eletrônica. Ou seja, se os serviços de monitoração eletrônica estão sendo aplicados/executados à luz dos princípios, diretrizes e regras que fundamentam a política nacional de monitoração eletrônica.

3 – REFERÊNCIAS CONCEITUAIS E TECNOLÓGICAS

3.1 –Elementos históricos e conceituais

É difícil determinar com precisão todos os fundamentos que balizaram a criação, o desenvolvimento e a implantação monitoração eletrônica no campo penal. Podemos dizer, todavia, que a monitoração eletrônica foi sobremaneira impulsionada por razões de ordem retributiva entoadas pelo paradigma punitivo. Assim, nos dias atuais, as instituições prisionais já não são mais os únicos espaços de controle e vigilância designados para aqueles indivíduos que violaram a lei, cometendo algum ato criminalizável. “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 *apud* Brasil, 2017d).

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, em 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. Então, o juiz encomendou ao perito em eletrônica, Michael Goss, o projeto e a manufatura de um dispositivo de monitoramento. Mas, apenas em 1983 que o juiz supracitado determinou, experimentalmente, a monitoração de sentenciados em Albuquerque. Naquela década, aliás, ocorreu uma considerável expansão no uso daquele

tipo de vigilância. Em 1988, 2.300 presos estavam sendo monitorados eletronicamente nos Estados Unidos. Após uma década, o número 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 aplicada ao universo prisional tornou-se 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.

Especificamente no caso brasileiro, entre os anos de 2015 e 2016, o Modelo de Gestão para a Monitoração Eletrônica de Pessoas (Brasil, 2017d) foi produzido com objetivo de orientar os rumos da política nacional de monitoração eletrônica induzida pelo DEPEN e, igualmente, qualificar os serviços de monitoração. Aparatos e linguagens próprias das políticas públicas são acionados no Modelo que, além de apresentar um robusto esforço teórico alinhado com pesquisa empírica em profundidade, propõe, segundo uma visão crítica sobre a cultura do encarceramento e recrudescimento do controle penal e do poder punitivo, conceitos, princípios, diretrizes, regras, metodologias e instrumentais de trabalho. A proposta é um esforço direcionado para a implementação dos serviços de monitoração eletrônica de forma sistêmica, coerente, com objetivos e resultados tangíveis, direcionados efetivamente para o desencarceramento e a redução do número de pessoas presas provisoriamente no país.

É preciso retomar algumas definições e discussões essenciais na construção de consensos nesse campo, principalmente em função da repercussão de representações fundadas no senso comum e no imaginário punitivista, que insistem em considerar a monitoração eletrônica como uma espécie de “benefício” ou de “regalia” e que, portanto, não seria um instrumento punitivo e próprio do controle penal “suficiente” para aqueles que violaram a lei. Os serviços de monitoração eletrônica de pessoas estão, notadamente,

na esteira dos dilemas estruturantes e das reiteradas situações de violações de direitos ocorridas no âmbito do sistema penal.

Induzir a política de monitoração eletrônica em conformidade com os pressupostos e metodologias trazidos no Modelo supracitado, implica pautar o tema nas agendas públicas, o que requer a criação de consensos antes mesmo do direcionamento de subsídios técnicos e financeiros para sua operacionalização. Ou seja, é preciso oferecer e socializar um repertório comum aos atores que, direta ou indiretamente, estão envolvidos nos serviços de monitoração eletrônica. Aliás, a apresentação dos dados e suas análises, conforme veremos nas páginas a seguir, estão assentadas nos fundamentos compartilhados aqui. Isto posto, entende-se por monitoração eletrônica:

os mecanismos de restrição da liberdade e de intervenção em conflitos e violências, diversos do encarceramento, no âmbito da política penal, executados por meios técnicos que permitem indicar de forma exata e ininterrupta a geolocalização das pessoas monitoradas para controle e vigilância indireta, orientados para o desencarceramento. (BRASIL, 2017d, p.14)

O conceito, além de situar a monitoração eletrônica de pessoas na política penal, assinalando aspectos como controle e vigilância, tem uma dimensão propositiva, qual seja: a capacidade de contenção do encarceramento e de redução no alto número de presos provisórios. Assim, a monitoração não deve ser usada apenas como mecanismo de gestão prisional e controle, sendo indicada, caso a caso, apenas quando não couber outra medida cautelar menos gravosa, como alternativa ao cárcere e não como alternativa à liberdade.

O Departamento Penitenciário Nacional, assim como o Conselho Nacional de Justiça, no Protocolo I da Resolução 213/2015, conforme será esmiuçado nas páginas a seguir, concebem a monitoração como medida excepcional, recomendando que seja avaliada a aplicação de alternativas penais antes da monitoração. Essa ordem também é a mesma no rol das cautelares (Lei 12.403/2011) e não é proposta de forma aleatória, mas fundada em repertórios teóricos e práticos que evidenciam o fato de a monitoração não promover a

auto responsabilização da pessoa monitorada, tampouco ensejar a restauração das relações e promoção da cultura da paz. Ou seja, os serviços de monitoração não estão orientados a processos auto reflexivos e de envolvimento comunitário, diferentemente do que ocorre nas metodologias aplicadas às diferentes modalidades de alternativas penais já desenvolvidas no país¹¹.

Ainda nessa direção, é importante destacar entendimentos comuns entre o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Ministério de Segurança Pública quanto às políticas de monitoração eletrônica e de alternativas penais. Foi celebrado o Termo de Cooperação Técnica n.039/2018 entre as referidas instituições com o propósito de estabelecer melhorias no sistema de execução penal e da justiça criminal, especialmente na qualificação da gestão da informação e no desenvolvimento e integração entre sistemas informatizados, bem como no aprimoramento da implementação das políticas de alternativas penais e de monitoração eletrônica. No Termo são elencadas uma série de ações para qualificar a política penal no Brasil, nas quais a monitoração é prevista como medida excepcional, sendo prioritária a aplicação das alternativas penais:

- g) Incentivar a aplicação de medidas cautelares diversas da prisão e o respectivo encaminhamento do público para as Centrais Integradas de Alternativas Penais, como opção prioritária, em substituição ao monitoramento eletrônico de pessoas e à privação de liberdade, além de priorizar a destinação de penas pecuniárias para o fomento e fortalecimento dos projetos e serviços afetos às políticas de alternativas penais; (...)
- o) Induzir a aplicação da monitoração eletrônica de modo subsidiário e residual às outras modalidades legalmente previstas, como um instrumento para conter o encarceramento e reduzir o alto número de presos provisórios; (...). (BRASIL, 2018)

¹¹ Para mais informações sobre as alternativas penais, consultar o Modelo de Gestão para as Alternativas Penais (Brasil, 2017c). Disponível em http://depen.gov.br/DEPEN/dirpp/cgap/modelo-de-gestao/copy2_of_ModelodeGestoparaasAlternativasPenais1.pdf Acesso em jun de 2018.

Nos casos de aplicação da monitoração eletrônica durante a execução penal, como vem acontecendo na maioria dos estados brasileiros, é imprescindível garantir todos os direitos legalmente previstos à pessoa monitorada, o que pode, por sua vez, minimizar as acentuadas vulnerabilidades que marcam a população prisional brasileira. Com isso, ressaltamos que a pessoa em cumprimento de pena com monitoração eletrônica deve continuar tendo os direitos previstos na Lei de Execução Penal (7.210/84), como informam, por exemplo, os artigos:

Art. 10. A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.

Art. 11. A assistência será:

- I - material;
- II - à saúde;
- III - jurídica;
- IV - educacional;
- V - social;
- VI - religiosa.

Art. 40 - Impõe-se a todas as autoridades o respeito à integridade física e moral dos condenados e dos presos provisórios.

Art. 41 - Constituem direitos do preso:

- I - alimentação suficiente e vestuário;
- II - atribuição de trabalho e sua remuneração;
- III - Previdência Social;
- IV - constituição de pecúlio;
- V - proporcionalidade na distribuição do tempo para o trabalho, o descanso e a recreação;
- VI - exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena;
- VII - assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa;
- VIII - proteção contra qualquer forma de sensacionalismo;
- IX - entrevista pessoal e reservada com o advogado;
- X - visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados;
- XI - chamamento nominal;
- XII - igualdade de tratamento salvo quanto às exigências da individualização da pena;
- XIII - audiência especial com o diretor do estabelecimento;
- XIV - representação e petição a qualquer autoridade, em defesa de direito;

XV - contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita, da leitura e de outros meios de informação que não comprometam a moral e os bons costumes.

XVI – atestado de pena a cumprir, emitido anualmente, sob pena da responsabilidade da autoridade judiciária competente. [\(Incluído pela Lei nº 10.713, de 2003\)](#)

É obrigação do Estado assegurar tais direitos às pessoas monitoradas em cumprimento de pena. Assim, por exemplo, o direito ao regime semiaberto não pode ser simplesmente convertido em prisão domiciliar com monitoração sem, minimamente, garantir os direitos expressos em lei com a mera justificativa de falta de vagas ou mesmo desencarceramento. O Estado precisa garantir acesso a políticas públicas já instituídas e isso vale para todas as pessoas monitoradas, tanto na instrução quanto na execução penal. É preciso garantir, por conseguinte, que as condições aplicadas não se configurem como agravamento da pena e que sejam analisadas de forma individualizada. É comum encontrar decisões que aplicam as mesmas condições para todas as pessoas monitoradas, sem levar em conta condições de trabalho, saúde e educação, por exemplo. Ainda, é bastante comum decisões emitidas com prazos indeterminados, o que fere, dentre outras coisas, os diplomas legais que versam sobre a política penal.

É fundamental, portanto, consolidar a política de monitoração de modo afirmativo e sistêmico, segundo o princípio comum a toda ordem democrática, qual seja, a garantia e o fortalecimento dos Direitos Humanos (fundamentais, políticos, econômicos, sociais, culturais, etc.) na proteção e desenvolvimento da vida. Isso implica, igualmente, a aplicação subsidiária e residual da monitoração eletrônica em razão de outras modalidades legalmente previstas. Isto é, ela deve ser sempre pensada como uma medida excepcional, indicada apenas quando não couber outra medida cautelar menos gravosa, como alternativa ao cárcere e não como alternativa à liberdade, enquanto instrumento para conter o encarceramento e reduzir o alto número de presos provisórios. E, no caso da aplicação durante a execução penal, todos os direitos legalmente previstos devem ser

garantidos à pessoa monitorada, pois ela não pode se prestar a manter ou acentuar qualquer tipo de vulnerabilidade, tampouco violar direitos¹².

De forma mais enfática, é preciso atuar na minimização de práticas punitivas e excesso de controle penal que insistem em manter o cárcere – e suas variações – como respostas ideais na “solução” de conflitos sociais. Almejamos também o uso da monitoração com cautela, rigor do ponto de vista legal e metodológico em todas as suas etapas, que sua aplicação possa incidir de fato no desencarceramento e na redução do número de presos provisórios no Brasil, sem que isso resulte na ampliação de vulnerabilidades das pessoas monitoradas e restrição de direitos previstos.

É preciso, então, enfrentar os imaginários assentados em perspectivas retributivas e punitivistas, ainda dominantes no campo penal como um todo e, igualmente, na monitoração. Estamos diante de um desafio que carrega, de modo inerente, uma mudança paradigmática. Mudar paradigmas nos serviços de monitoração implica reconhecer que estamos tratando de uma política pública, uma política penal, ou seja, distinta da política de segurança pública em função de seus distintos sujeitos e objetos. O principal sujeito da política penal – isso se estende à monitoração eletrônica – é o indivíduo, a pessoa custodiada, a pessoa monitorada (independente da natureza da medida e da fase processual). Logo, a necessidade do estabelecimento de princípios voltados para a garantia dos direitos fundamentais das pessoas monitoradas, bem como o desenvolvimento de práticas e fluxos de rotinas nessa direção.

¹²Várias pessoas monitoradas que foram acompanhadas durante a produção do presente diagnóstico tiveram o cumprimento da pena agravado em razão das condições aplicadas de forma homogênea para todos os indivíduos e calcadas, muitas vezes, em critérios não objetivos. Por exemplo, uma pessoa monitorada em cumprimento de pena no regime semiaberto em prisão domiciliar não tinha permissão para sair de casa em nenhuma hipótese, sendo desconsiderado o fato de a mesma realizar hemodiálise. Essa restrição notadamente agravou o cumprimento da pena, inclusive, colocando em risco a vida desta pessoa. Ressalta-se que a mesma, enquanto aguardava por uma audiência de justificativa no “castigo”, permaneceu presa numa unidade de regime fechado por 30 dias. A aplicação da monitoração eletrônica de forma pouco criteriosa e fundada na análise de casos concretos poder ser enfrentada com base nos princípios, diretrizes, regras e metodologias propostas no Modelo de Gestão para a Monitoração Eletrônica de Pessoas (Brasil, 2017d).

A partir desse entendimento inicial e no intuito de reforçar o compromisso da política nacional de monitoração eletrônica com o desencarceramento, a intervenção penal mínima, a promoção dos direitos humanos, justiça social e, inclusive, a proteção dos dados pessoais sensíveis das pessoas monitoradas, cabe indicar os princípios que conformam tais horizontes¹³:

INTERVENÇÃO PENAL MÍNIMA E DESENCARCERADORA

- 1- Resposta não contingente,
- 2- Ampla prevenção,
- 3- Subsidiariedade e intervenção penal mínima,
- 4- Reserva da lei ou da legalidade,
- 5- Presunção de inocência,
- 6- Idoneidade,
- 7- Necessidade,
- 8- Adequação social,
- 9- Adequação jurídica,
- 10- Provisoriedade,
- 11- Proporcionalidade,
- 12- Imputação pessoal,
- 13- Responsabilidade pelo fato,
- 14- Instrumentalidade e simplicidade dos atos e das formas,
- 15- Limites do poder discricionário,
- 16- Separação de competências,
- 17- Economia.

¹³ Os princípios estão organizados nestes 04 grupos citados, totalizando 37 princípios para os serviços de monitoração eletrônica. A descrição de cada um dos princípios pode ser acessada integralmente, assim como das diretrizes e das regras, no Modelo de Gestão para a Monitoração Eletrônica de Pessoas (Brasil, 2017, p.111-154). Acesso em junho de 2018. Disponível em <http://depen.gov.br/DEPEN/dirpp/monitoracao-eletronica/modelo-de-gestao/modelodegestoparaamonitoraoeletrnicadepessoas.pdf>

PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA SOCIAL

- 18- Dignidade e liberdade,
- 19- Menor dano,
- 20- Normalidade,
- 21- Das pessoas monitoradas eletronicamente como sujeitos de seus processos,
- 22- Reconhecimento e respeito às diferenças,
- 23- Políticas para mulheres.

PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

- 24- Da natureza sensível dos dados pessoais na monitoração eletrônica,
- 25- Privacidade,
- 26- Limitação da finalidade,
- 27- Mínimo informacional,
- 28- Transparência,
- 29- Disponibilidade,
- 30- Integridade,
- 31- Confidencialidade,
- 32- Autenticidade,
- 33- Da Segurança e da Prevenção.

AÇÃO INTEGRADA ENTRE ENTES FEDERATIVOS, SISTEMA DE JUSTIÇA E COMUNIDADE PARA O DESENCARCERAMENTO

- 34- Interinstitucionalidade,
- 35- Interatividade ou participação social,
- 36- Interdisciplinaridade,
- 37- Profissionalização dos serviços de monitoração eletrônica e de suas estruturas de gestão.

3.2 – Aspectos tecnológicos

De acordo com informações do comitê de pesquisa do *Correctional Service of Canada*, a primeira geração da tecnologia de monitoração eletrônica contou com transmissões de radiofrequência (RF). Tais sistemas não controlam todos os movimentos do indivíduo, sendo a vigilância voltada a verificar se o mesmo está em um local aprovado em um ponto especificado no tempo, servindo a propósitos de prisão domiciliar principalmente. Posteriormente, passou a haver um interesse crescente na aplicação de tecnologia mais avançada de posicionamento global por satélite (GPS) como uma ferramenta adicional para aumentar a vigilância dos indivíduos.

Disponível nos 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. Áreas de inclusão e exclusão são programadas, designando as localidades geográficas nas quais um indivíduo tem ou não a permissão para entrar e permanecer de acordo com prescrição judicial.

A monitoração eletrônica adotada 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 monitorado – por uma Central de Monitoração criada e gerida pelo governo dos estados. A tecnologia GPS é a única que vem sendo utilizada no Brasil. São ignoradas outras possibilidades tecnológicas mais econômicas e menos lesivas à pessoa monitorada, contrariando a própria previsão do Decreto que regulamenta a monitoração: “Art. 5º O equipamento de monitoração eletrônica deverá ser utilizado de modo a respeitar a integridade física, moral e social da pessoa monitorada.” (Decreto 7.627/2011)

No Brasil, o excesso de controle penal e vigilância disciplinar tem impedido, por exemplo, o uso da tecnologia de radiofrequência, ignorando as possibilidades previstas no

Decreto supracitado: “Art. 2º Considera-se monitoração eletrônica a *vigilância telemática posicional* à distância de pessoas presas sob medida cautelar ou condenadas por sentença transitada em julgado, executada por meios técnicos que permitam indicar a sua localização. (Decreto 7.627/2011, grifo nosso) Vigilância telemática posicional não significa localização por sistema de posicionamento global. Há equipamentos de radiofrequência disponíveis no mercado que podem ser usados para atestar se a pessoa monitorada está em seu domicílio, de acordo com dias e horários previstos na decisão judicial.

Apesar da legislação brasileira possibilitar a utilização da tecnologia de radiofrequência na monitoração eletrônica de pessoas e dos inúmeros exemplos bem sucedidos de países que empregam equipamentos de radiofrequência para tais propósitos, é amplamente ignorado no Brasil o fato de haver no mercado tecnologia eficiente, mais econômica, menos lesiva e menos estigmatizante, igualmente capaz de dar conta da vigilância telemática posicional da pessoa monitorada em prisão domiciliar. Isso ocorre em função de uma “obsessão” pela localização da pessoa monitorada através do sistema de posicionamento global (GPS), o que não está previsto na Lei da Monitoração 12.258/2010, tampouco no Decreto 7.627/2011.

A “obsessão” pelas tecnologias de GPS na monitoração eletrônica de pessoas é naturalizada pelos diversos atores que lidam com a monitoração na aplicação e na execução dos serviços, entre outros atores, como a própria mídia. Isso não ajuda a qualificar os serviços, pois a localização de GPS não se presta a impedir incidentes e violações durante a medida. A “tornozeleira” por si só não é uma medida voltada para a auto responsabilização do sujeito, capaz de assegurar determinados comportamentos e aderência às leis e normas sociais. Daí, a importância do trabalho da equipe multiprofissional nos serviços de monitoração, conforme será explicitado mais adiante.

A qualificação dos serviços depende também da análise de cada caso individual. Isso, por sua vez, pode indicar quando a tecnologia de radiofrequência é suficiente para o cumprimento da medida de monitoração – na instrução ou na execução penal – e quando a tecnologia que indica o posicionamento global da pessoa monitorada é mais adequada. A

monitoração eletrônica aplicada especificamente nos casos envolvendo violência doméstica e familiar, diferentemente da prisão domiciliar, requer, por exemplo, equipamentos que indiquem a geolocalização do autor da violência. Nessas circunstâncias, a Central de Monitoração Eletrônica, através dos dados de geolocalização, consegue tratar incidentes que envolvam a aproximação entre a pessoa monitorada e a pessoa em situação de violência doméstica e familiar.

Geolocalização ou localização georreferenciada é um recurso capaz de revelar a localização geográfica por meio de endereço IP, conexão de rede sem fio, torre de celular com a qual o telefone está conectado, hardware GPS dedicado que calcula latitude e longitude da informação enviada por satélites no céu. No caso da monitoração eletrônica, essa informação é compartilhada com as empresas que prestam serviços às Centrais ou as próprias Centrais de Monitoração Eletrônica. Um dos métodos de geolocalização triangula a posição do indivíduo baseando-se na sua localização relativa das diferentes torres da sua operadora de celular (daí, por exemplo os equipamentos de monitoração geralmente adotarem dois chips de operadoras distintas). Este método é rápido e não necessita de qualquer hardware de GPS dedicado, mas ele só pega uma ideia aproximada de onde o indivíduo está. Outro método usa algum hardware de GPS dedicado no aparelho para se comunicar com algum satélite de GPS dedicado que está orbitando no planeta. O GPS normalmente pode identificar a localização a poucos metros. O lado negativo de um chip de GPS dedicado no aparelho é o alto consumo de energia. O Google Maps usa os dois métodos: primeiro surge um grande círculo que aproxima sua posição (procurando uma torre de celular próxima), então um círculo menor (triangulando com outras torres de celulares), então um único ponto com sua posição exata (pego por um satélite de GPS). as em cumprimento de pena.

Nas Centrais de Monitoração, funcionários acompanham as pessoas monitoradas através de grandes telas de televisão que ampliam o sistema, facilitando o trabalho de vigilância. O sistema é construído a partir do armazenamento de informações em um banco de dados que acumula informações sobre comportamento e localização em determinados períodos de tempo de cada pessoa monitorada individualmente.

Os dados de geolocalização são transmitidos às Centrais praticamente de maneira contínua. Os ritmos e os fluxos constantes de informação da monitoração eletrônica são

altamente sensíveis, melhor dizendo, são dados pessoais sensíveis. Todos os dados pessoais dos indivíduos monitorados são sensíveis, pois há potencialidade para o uso discriminatório ou particularmente lesivo não somente a um indivíduo como a uma coletividade.

Há normas e procedimentos que devem ser observados pela pessoa monitorada. 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 incidentes. Todo incidente é identificado pelo sistema, demandando resposta e intervenção da equipe que lida no setor de monitoramento propriamente dito, na “ponta” dos serviços de monitoração.

A “tornozeleira” deve ser utilizada durante todo o tempo em que durar a medida imposta. Ela emite sinais de forma contínua e envia dados de geolocalização pessoal à Central, permitindo-se atestar a localização da pessoa monitorada (área de inclusão) e se a mesma se mantém afastada da área de exclusão (área não permitida para a circulação segundo a determinação judicial). O equipamento é alimentado por uma bateria recarregável e emite sinais específicos caso haja baixa de carga ou mau funcionamento. As fibras óticas são usadas para detectar qualquer dano ao equipamento ou tentativa de violação com sinal enviado à Central.

A Unidade Portátil de Rastreamento (UPR) pode integrar os serviços, mas não está disponível em todas as Unidades Federativas. A UPR é usada para assegurar as medidas protetivas de urgência que obrigam o homem a manter distância da mulher em situação de violência doméstica e familiar (Lei nº 11.340/06, Lei Maria da Penha). Quando a tornozeleira e a UPR são adequadamente utilizados pelo homem e pela mulher, respectivamente, são geradas áreas dinâmicas de exclusão segundo geolocalização destes, informando eventual aproximação à Central que deve tratar o incidente. Pode-se constatar em tempo real a localização de quem porta a UPR e de quem usa a “tornozeleira” de maneira relacional.

As medidas protetivas de urgência aplicadas pelo juiz podem incluir a aplicação de medida cautelar com monitoração do homem autor de violência. É importante a análise cuidadosa de cada caso para que a medida seja usada quando for estritamente necessária para cessar a violência. A escuta qualificada das partes é essencial, pois o uso indiscriminado da monitoração pode, dependendo da situação, agravar conflitos e violências, pois esta não se presta a resolver e extinguir violências no âmbito doméstico e familiar porque não viabiliza a administração dos conflitos que são essencialmente relacionais.

3.3 – Marcos Legais

3.3.1 - Lei nº 12.258/2010 - A Lei da Monitoração Eletrônica

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 cumprindo 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. Há, dessa maneira, 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). Nesses casos, soma-se à privação de liberdade e agrava o regime de execução, concretizando-se como um mecanismo de maior rigor na gestão das penas privativas de liberdade. 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. Com a lei, estes mesmos presos poderiam agora se sujeitar à medida.

3.3.2 - Lei nº 12.403/2011 – A Lei das Medidas Cautelares Diversas da Prisão

A Lei nº 12.403/11, ao modificar os dispositivos do Código de Processo Penal, passou a dar conta de toda a persecução penal com objetivo de substituir ou, pelo menos, minimizar a quantidade de prisões cautelares. O ordenamento jurídico penal, ao propor diversas alternativas à prisão e à liberdade não condicionada, estipula a prisão provisória como último recurso e aplicável apenas àqueles indivíduos que tenham cometido crimes

passíveis de serem punidos com mais de quatro anos de prisão. Não cabe a aplicação de medida cautelar quando não for cominada à infração, pena privativa da liberdade, cumulativa ou isoladamente (Art. 283, § 1º, CPP). A lei prevê a impossibilidade de sua imposição e da prisão preventiva nos casos de crimes em que proceda a transação penal, assim como nos casos em que seja proposta e aceita a suspensão do processo, tal como previsto na Lei no 9.099/95, que dispõe sobre os Juizados Especiais Criminais e infrações de menor potencial ofensivo.

O relatório do Grupo de Trabalho da Organização das Nações Unidas sobre prisão arbitrária no Brasil (*United Nations, Human Rights Council, 2014*) indica que as alterações introduzidas pela Lei das Cautelares podem mobilizar o desencarceramento. O documento reconhece as medidas cautelares como instrumentos alternativos à privação de liberdade, com capacidade de reduzir a quantidade de presos sem condenação, que aguardam julgamento de seu processo privados de liberdade, que chega a 40% da população prisional do Brasil. É imprescindível reduzir o número de presos provisórios, mas também modificar esquemas e repertórios discriminatórios e preconceituosos que orientam a aplicação da prisão preventiva em detrimento da presunção de inocência e da aplicação de medidas cautelares diversas da prisão.

A Lei nº 12.403/11 alterou o Código de Processo Penal, admitindo a monitoração como medida cautelar diversa da prisão. A monitoração deixou de estar restrita à execução penal, passando a ser prevista como medida alternativa à prisão para indiciados (no curso do inquérito policial) ou acusados (ao longo da ação penal), com vistas a impedir a prisão preventiva desses no curso do processo, isto é, antes do trânsito em julgado da sentença penal condenatória.

As medidas cautelares diversas da prisão podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente. Observa-se que a monitoração eletrônica é a última opção elencada no referido dispositivo jurídico. Isso indica que a monitoração eletrônica deve ser aplicada de modo subsidiário e residual às outras modalidades legalmente previstas, como um instrumento para conter o encarceramento e reduzir o alto número de presos provisórios

(Conselho Nacional de Justiça, Resolução 213, 2015). Ou seja, a monitoração é indicada apenas quando não couber outra medida cautelar menos gravosa, como alternativa ao cárcere e não como alternativa à liberdade.

A Lei nº 12.403/2011 apresenta nove medidas cautelares diversas da prisão preventiva:

I - comparecimento periódico em juízo, no prazo e nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar atividades;

II - proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações;

III - proibição de manter contato com pessoa determinada quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado dela permanecer distante;

IV - proibição de ausentar-se da Comarca quando a permanência seja conveniente ou necessária para a investigação ou instrução;

V - recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga quando o investigado ou acusado tenha residência e trabalho fixos;

VI - suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais;

VII - internação provisória do acusado nas hipóteses de crimes praticados com violência ou grave ameaça, quando os peritos concluírem ser inimputável ou semi-imputável (art. 26 do Código Penal) e houver risco de reiteração;

VIII - fiança, nas infrações que a admitem, para assegurar o comparecimento a atos do processo, evitar a obstrução do seu andamento ou em caso de resistência injustificada à ordem judicial;

IX - monitoração eletrônica.

(LEI 12.403/2011, Art. 319)

3.3.3. Decreto nº 7.627/2011 – O Decreto que regulamenta a monitoração eletrônica

O Decreto nº 7.627/2011 regulamenta a monitoração eletrônica de pessoas, apresentando pontos específicos que devem ser observados para a execução da Lei nº 12.258/10, bem como da Lei nº 12.403/11, comumente chamada Lei das Cautelares, que alterou o Código de Processo Penal, admitindo a monitoração eletrônica como medida cautelar diversa da prisão (artigo 319, inciso IX).

O Decreto indica que os direitos e os deveres das pessoas monitoradas devem ser claramente expressos na forma de documento. É previsto ainda que órgãos de gestão penitenciária são responsáveis pela administração, execução e controle da monitoração eletrônica, indicando a importância de equipes multidisciplinares no acompanhamento da medida. Isto posto, a monitoração deve estar relacionada com os serviços da rede de proteção social, principalmente para minimizar formas discriminatórias, abusivas e lesivas durante os serviços, bem como para assegurar a manutenção e o acesso ao trabalho, educação, saúde, laços sociais às pessoas monitoradas. A legislação não indica que a pessoa em cumprimento de medida de monitoração eletrônica deve deixar de trabalhar, estudar, frequentar espaços de sociabilidade comunitária. Igualmente não menciona que a pessoa monitorada deve ser punida, castigada ou mudar rotinas não previstas nas condições da medida em si.

Considerando os danos físicos, psicológicos e sociais causados pela monitoração eletrônica, o Decreto supracitado ressalta que o equipamento de monitoração deverá ser utilizado de modo a respeitar a integridade física, moral e social da pessoa monitorada. O documento, nos artigos 6º e 7º, propõe a responsabilização do gestor da Central e demais funcionários na manipulação dos dados pessoais da monitoração eletrônica, observando-se o sigilo e o acesso de pessoal autorizado segundo a necessidade de conhecê-los em virtude de atribuições. Os dados da monitoração eletrônica são sensíveis por natureza, pois podem ensejar discriminação e tratamento degradante às pessoas monitoradas e às mulheres em situação de violência doméstica e familiar. O tratamento e a proteção destes

dados devem seguir protocolo específico, conforme previsto no documento “Diretrizes para Tratamento e Proteção de Dados na Monitoração Eletrônica de Pessoas” (Brasil, 2016a).

3.3.4. Lei nº 11.340/2006 – A Lei Maria da Penha

A Lei nº 11.340/2006, comumente conhecida como Lei Maria da Penha, cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. A lei também dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, assim como altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal. Em seu Art. 5º configura como violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial, no âmbito da unidade doméstica, da família e em qualquer relação íntima de afeto, em que o agressor conviva ou tenha convivido com a agredida. A lei estabelece também que essas relações independem de orientação sexual, o que significa a possibilidade de a agressão ser exercida entre mulheres numa relação homoafetiva. Dentre as principais alterações previstas na lei, destacam-se: o não direcionamento dos casos aos Juizados Especiais Criminais, tirando essas violências do rol dos crimes de menor potencial ofensivo; a admissão da prisão em flagrante para os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher; o impedimento de aplicação de pena de cesta básica, passando a exigir a instauração do inquérito policial.

A aplicação de medidas protetivas de urgência visam a garantia da proteção à mulher de forma célere, a partir de mecanismos antecipatórios, isto é, cautelares. Elas podem ser adotadas pelo juiz em qualquer fase processual, desde a instauração do inquérito policial até a fase judicial e tem por finalidade garantir a proteção da mulher e outros membros da família em situação de violência, além de garantir a eficácia do processo

criminal. Da mesma forma como ocorre com as medidas cautelares diversas da prisão, as medidas protetivas de urgência podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente.

São medidas protetivas de urgência, entre outras:

- I - suspensão da posse ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei no 10.826, de 22 de dezembro de 2003;
- II - afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida;
- III - proibição de determinadas condutas, entre as quais: a) aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e o agressor; b) contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação; c) frequentação de determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida;
- IV - restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, ouvida a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar;
- V - prestação de alimentos provisionais ou provisórios. (LEI 11.340/2006, Art.22)

A monitoração eletrônica quando aplicada cumulativamente com as medidas protetivas de urgência visa ampliar a proteção da mulher em situação de violência doméstica e familiar. O equipamento individual de monitoração – tornozeleira – utilizado pelo autor de violência permite acompanhar sua geolocalização em tempo real através de sistemas de informação. Para tanto, são criadas áreas de exclusão que não devem ser acessadas pelo cumpridor em monitoração, como o domicílio da mulher ou demais lugares proibidos pela medida para preservar a integridade física e psicológica desta. O acompanhamento da pessoa monitorada permite detectar uma eventual aproximação das áreas de exclusão delimitadas judicialmente por meio de indicações no sistema de monitoramento, bem como outros incidentes de violação de área. A Central de Monitoração Eletrônica tem mecanismos para identificar tais aproximações e os próprios incidentes, bem como meios para tratá-los com objetivo de garantir o cumprimento da medida de afastamento e, igualmente, assegurar a proteção da mulher.

É importante ressaltar que as medidas protetivas de urgência aplicadas com a monitoração eletrônica podem ser cumpridas sem a utilização da UPR (unidade portátil de rastreamento). Mesmo quando as UPRs não estiverem disponíveis ou quando a mulher não desejar utilizá-las, as áreas de exclusão são informadas pelo juiz e aplicadas no sistema da Central, o que é suficiente para o acompanhamento da medida e eventual tratamento de incidentes de violação pela equipe responsável.

A UPR, quando disponível nos serviços de monitoração, não deve ser de uso compulsório pela mulher em nenhuma fase do processo. A recusa em utilizá-la não pode gerar punições ou sanções porque a Lei Maria da Penha, a Lei das Medidas Cautelas e/ou a Lei da Monitoração não a obrigam a usar o equipamento para que seus direitos e proteção social sejam garantidos. Quando identificada a necessidade da monitoração no cumprimento de medidas protetivas de urgência, a medida deverá ser aplicada pelo Juiz e acompanhada pela Central de Monitoração, independentemente de a mulher utilizar, ou não, a UPR.

A monitoração eletrônica, apesar de auxiliar a proteção da mulher em situação de violência doméstica, não é capaz de solucionar as violências de gênero, questão que não está relacionada só ao uso da força, mas à posição das mulheres na estrutura social. A via penal é insuficiente administrar conflitos relacionais. A incapacidade de resolutividade pelo Estado fica evidente porque os atos de violência se configuram em grande número de casos a partir de conflitos de menor potencial ofensivo não resolvidos. Os conflitos se tornam recorrentes e agravados pela inabilidade do Estado em garantir espaços adequados para administração destes, redundando no crescente número de atos violentos contra as mulheres. A aplicação indiscriminada da monitoração pode aumentar estes índices porque a vigilância do homem autor de violências não significa a resolução, de fato, dos conflitos. É preciso garantir o acompanhamento do cumpridor e da mulher em situação de violência doméstica, encaminhamentos para a rede de proteção social e práticas capazes de ensejar, dentre outras coisas, responsabilização do autor e autonomia/empoderamento da mulher.

3.3.5. Resolução 213/2015 do Conselho Nacional de Justiça

As audiências de custódia foram implantadas tardiamente no Brasil. Em fevereiro de 2015, o Conselho Nacional de Justiça, em parceria com o Ministério da Justiça e o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, lançou o projeto Audiência de Custódia. O Brasil era um dos poucos países da América Latina onde não se observava a obrigatoriedade das audiências de custódia.

A Resolução 213, de 15 de dezembro de 2015, do Conselho Nacional de Justiça, disciplina a “apresentação de toda a pessoa presa à autoridade judicial em 24 horas”, prevendo que “independentemente da motivação ou natureza do ato”, as pessoas presas em flagrante devem ser ouvidas sobre as circunstâncias em que se realizaram sua prisão. Além de detalhar outros elementos e etapas que devem fazer parte da audiência e de seus atos preparatórios, no artigo 8º a Resolução elenca quais devem ser as principais atribuições do juiz em relação à pessoa presa:

- I - esclarecer o que é a audiência de custódia, ressaltando as questões a serem analisadas pela autoridade judicial;
- II - assegurar que a pessoa presa não esteja algemada, salvo em casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, devendo a excepcionalidade ser justificada por escrito;
- III - dar ciência sobre seu direito de permanecer em silêncio;
- IV - questionar se lhe foi dada ciência e efetiva oportunidade de exercício dos direitos constitucionais inerentes à sua condição, particularmente o direito de consultar-se com advogado ou defensor público, o de ser atendido por médico e o de comunicar-se com seus familiares;
- V - indagar sobre as circunstâncias de sua prisão ou apreensão;

VI - perguntar sobre o tratamento recebido em todos os locais por onde passou antes da apresentação à audiência, questionando sobre a ocorrência de tortura e maus tratos e adotando as providências cabíveis;

VII - verificar se houve a realização de exame de corpo de delito, determinando sua realização nos casos em que: a) não tiver sido realizado; b) os registros se mostrarem insuficientes; c) a alegação de tortura e maus tratos referir-se a momento posterior ao exame realizado; d) o exame tiver sido realizado na presença de agente policial, observando-se a Recomendação CNJ 49/2014 quanto à formulação de quesitos ao perito;

VIII - abster-se de formular perguntas com finalidade de produzir prova para a investigação ou ação penal relativas aos fatos objeto do auto de prisão em flagrante;

IX - adotar as providências a seu cargo para sanar possíveis irregularidades;

X - averiguar, por perguntas e visualmente, hipóteses de gravidez, existência de filhos ou dependentes sob cuidados da pessoa presa em flagrante delito, histórico de doença grave, incluídos os transtornos mentais e a dependência química, para analisar o cabimento de encaminhamento assistencial e da concessão da liberdade provisória, sem ou com a imposição de medida cautelar.

A audiência de custódia se presta a verificar a excepcional necessidade da conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva, a conversão em liberdade com ou sem a aplicação de medida cautelar. Todos os requisitos legais que autorizam essas possibilidades devem ser observados, promovendo uma análise individualizada e fundamentada da situação. A audiência de custódia se propõe a avaliar eventual ocorrência de violência ou maus-tratos no ato da prisão, dando o devido encaminhamento às providências que se fizerem necessárias. A liberdade da pessoa autuada é um de seus objetivos principais, assumindo sua presunção de inocência até uma eventual sentença condenatória.

A audiência de custódia deve assegurar que a prisão cautelar não seja usurpada por uma possível intenção de antecipar uma eventual pena, devendo ser utilizada somente “quando não for cabível a sua substituição por outra medida cautelar” (Art. 282, § 6º, CPP).

Os Acordos de Cooperação nº 05, nº 06 e nº 07, de 09 de abril de 2015, firmados entre o Conselho Nacional de Justiça e o Ministério da Justiça, sublinham que pessoas submetidas às medidas cautelares diversas da prisão aplicadas no âmbito das audiências de custódia deverão ser encaminhadas para serviços instituídos preferencialmente no âmbito do Poder Executivo Estadual, denominados Centrais Integradas de Alternativas Penais ou com outra nomenclatura, bem como às Centrais de Monitoração Eletrônica, em casos estritos. Ou seja, a monitoração não deve ser considerada como a primeira opção, tampouco deve ser aplicada indistintamente sem levar em conta o caso específico.

Os Acordos preveem que a adoção das medidas tenha como finalidade, além da redução da população prisional, a promoção da autonomia e da cidadania da pessoa submetida à medida; o incentivo à participação da comunidade e da mulher em situação de violência doméstica e familiar na resolução dos conflitos; a auto responsabilização e a manutenção do vínculo da pessoa submetida à medida com a comunidade, com a garantia de seus direitos individuais e sociais; e a restauração das relações sociais. Conforme os pressupostos apresentados até aqui e a Resolução supracitada, a aplicação da monitoração deve ser residual, impedindo seu crescimento exponencial:

A aplicação da monitoração eletrônica será excepcional, devendo ser utilizada como alternativa à prisão provisória e não como elemento adicional de controle para autuados que, pelas circunstâncias apuradas em juízo, já responderiam ao processo em liberdade. Assim, a monitoração eletrônica, enquanto medida cautelar diversa da prisão, deverá ser aplicada exclusivamente a pessoas acusadas por crimes dolosos puníveis com pena privativa de liberdade máxima superior a 04 (quatro) anos ou condenadas por outro crime doloso, em sentença transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso I do caput do art. 64 do Código Penal Brasileiro, bem como a pessoas em cumprimento de medidas protetivas de urgência acusadas por crime que envolva violência doméstica e familiar contra a mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência, sempre de forma excepcional, quando não couber outra medida cautelar menos gravosa. (CNJ, Resolução 213/ 2015, Protocolo I)

A aplicação de medidas cautelares diversas da prisão e de medidas protetivas de urgência no espaço inaugurado pelas audiências de custódia pode conter o excesso de prisão provisória no Brasil, concretizando princípios constitucionais como a liberdade, a presunção de inocência, o devido processo legal e a ampla defesa. A monitoração eletrônica é uma ferramenta que, de forma excepcional, deve compor esse contexto em prol da manutenção da liberdade. Para que as audiências de custódia cumpram seus objetivos, quais sejam, impedir o encarceramento massivo, arbitrário e ilegal de pessoas, cada uma das instituições que compõe o Sistema de Justiça deve assumir as suas responsabilidades aderindo aos procedimentos próprios à audiência. Compete ao Poder Executivo buscar consolidar, em articulação conjunta com o Sistema de Justiça e a Sociedade Civil, mecanismos de acompanhamento e inclusão social das pessoas após as audiências de custódia. É imprescindível avaliações e construções críticas sistematizadas conduzidas pela Sociedade Civil, universidades e institutos de pesquisa, o que poderá aprimorar seus objetivos e expor arbitrariedades ainda em curso.

O Protocolo I da Resolução 213/2015 do CNJ informa, dentre outras coisas, que

O cárcere reforça o ciclo da violência ao contribuir para a ruptura dos vínculos familiares e comunitários da pessoa privada de liberdade, que sofre ainda com a estigmatização e as conseqüentes dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, ampliando a situação de marginalização e a chance de ocorrerem novos processos de criminalização.

O mesmo Protocolo indica que a atuação do Juiz, quando da aplicação da medida cautelar de monitoração eletrônica, deverá considerar diretrizes, como:

- Efetiva alternativa à prisão provisória;
- Necessidade e adequação;
- Provisoriedade;
- Menor dano;
- Normalidade.

O Protocolo I da Resolução 213/2015, CNJ destaca ainda que a atuação das Centrais de Monitoração Eletrônica de Pessoas deverá considerar os seguintes procedimentos:

I. Assegurar o acolhimento e acompanhamento por equipes multidisciplinares, responsáveis pela articulação da rede de serviços de proteção e inclusão social disponibilizada pelo poder público e pelo acompanhamento do cumprimento das medidas estabelecidas judicialmente, a partir da interação individualizada com as pessoas monitoradas.

II. Assegurar a prioridade ao cumprimento, manutenção e restauração da medida em liberdade, inclusive em casos de incidentes de violação, adotando-se preferencialmente medidas de conscientização e atendimento por equipe psicossocial, devendo o acionamento da autoridade judicial ser subsidiário e excepcional, após esgotadas todas as medidas adotadas pela equipe técnica responsável pelo acompanhamento das pessoas em monitoração.

III. Primar pela adoção de padrões adequados de segurança, sigilo, proteção e uso dos dados das pessoas em monitoração, respeitado o tratamento dos dados em conformidade com a finalidade das coletas. Nesse sentido, deve-se considerar que os dados coletados durante a execução das medidas de monitoração eletrônica possuem finalidade específica, relacionada com o acompanhamento das condições estabelecidas judicialmente. As informações das pessoas monitoradas não poderão ser compartilhadas com terceiros estranhos ao processo de investigação ou de instrução criminal que justificou a aplicação da medida. O acesso aos dados, inclusive por instituições de segurança pública, somente poderá ser requisitado no âmbito de inquérito policial específico no qual a pessoa monitorada devidamente identificada já figure como suspeita, sendo submetido a autoridade judicial, que analisará o caso concreto e deferirá ou não o pedido.

IV. Buscar integra-se em redes amplas de atendimento e assistência social para a inclusão de forma não obrigatória dos autuados a partir das indicações do juiz, das especificidades

de cada caso e das demandas sociais apresentadas diretamente pelos atuados, com destaque para as seguintes áreas ou outras que se mostrarem necessárias:

- a) demandas emergenciais como alimentação, vestuário, moradia, transporte, dentre outras;
- b) trabalho, renda e qualificação profissional;
- c) assistência judiciária;
- d) desenvolvimento, produção, formação e difusão cultural principalmente para o público jovem.

V. Realizar encaminhamentos necessários à Rede de Atenção à Saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) e à rede de assistência social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), além de outras políticas e programas ofertadas pelo poder público, sendo os resultados do atendimento e do acompanhamento do atuado, assim indicados na decisão judicial, comunicados regularmente ao Juízo ao qual for distribuído o auto de prisão em flagrante após o encerramento da rotina da audiência de custódia.

3.3.6- Resolução 5/2017 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

A Resolução nº 5/2017 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) dispõe sobre a política de implantação de monitoração eletrônica no âmbito de medidas protetivas de urgência, procedimentos investigatórios, processo penal de conhecimento e de execução penal. Há elementos e detalhamentos relevantes trazidos na Resolução, sobretudo se considerarmos a brevidade dos conteúdos elencados nas leis brasileiras que versam sobre a monitoração. Assim, a Resolução em tela considera, além da legislação vigente sobre o tema, a Resolução nº 213/2015 do Conselho Nacional de Justiça e materiais diversos que integram o Modelo de Gestão para a Monitoração Eletrônica de Pessoas (Brasil, 2017d) que estavam publicados à época de sua redação, como: o “Relatório sobre a implementação da Política de Monitoração Eletrônica no país” (Brasil, 2015e) e as “Diretrizes para Tratamento e Proteção de Dados na Monitoração Eletrônica de Pessoas” (Brasil, 2016a).

O conteúdo tem capacidade orientadora na aplicação e na execução da monitoração eletrônica, dialoga com os propósitos do presente diagnóstico e, conseqüentemente, do Modelo de Gestão (Brasil, 2017d) que orienta a política de monitoração. A monitoração é tratada a partir do seu potencial desencarcerador e em efetiva substituição à privação de liberdade, notadamente quando aplicado como medida cautelar diversa da prisão consoante os termos do art. 319, IX, do Código de Processo Penal (Inciso IX acrescentado pela Lei 12.403/2011). Ainda, acrescenta que, mesmo com previsão do uso de equipamentos de monitoração eletrônica como medida cautelar diversa da prisão, sua utilização nessa circunstância deve ocorrer somente nos casos de estrita necessidade, em caráter excepcional, haja vista a perspectiva da liberdade provisória sem a referida restrição, ou de aplicação de medida cautelar distinta da prisão menos gravosa.

Além de indicar cautela na aplicação da monitoração, privilegiando-se outras medidas menos gravosas, ao especificar a aplicação da medida no âmbito das medidas protetivas de urgência e no processo penal de conhecimento, a referida Resolução sublinha que, a partir da presunção da inocência, princípio e expressão do Estado Democrático de Direito, deve-se garantir às pessoas o direito à liberdade, à defesa e ao devido processo legal, devendo a prisão preventiva, bem como a aplicação de medidas cautelares diversas da prisão ser aplicadas de forma residual. A excepcionalidade na aplicação da monitoração no caso das medidas cautelares é destacada, sublinhando que sua necessidade deve ser verificada e fundamentada mediante a demonstração da inaplicabilidade da concessão da liberdade provisória, com ou sem fiança, e a insuficiência ou inadequação das demais medidas cautelares diversas da prisão.

Art. 17 - A monitoração eletrônica, enquanto medida cautelar diversa da prisão, deverá ser aplicada exclusivamente:

I - A pessoas acusadas por crimes dolosos puníveis com pena privativa de liberdade máxima superior a 04 (quatro) anos ou condenadas por outro crime doloso, em sentença transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso I do caput do art. 64 do Código Penal Brasileiro;

II - Para garantir o cumprimento de medidas protetivas de urgência em crime que envolva violência doméstica e familiar contra a mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência.

Parágrafo único - Na hipótese do inciso II, o monitoramento somente poderá ser aplicado quando houver descumprimento de medida protetiva de urgência anteriormente aplicada, salvo nos casos em que a gravidade da violência justifique a sua aplicação imediata.

A Resolução 5/2017 indica 12 princípios¹⁴ que devem reger a aplicação e o acompanhamento da monitoração eletrônica, tanto na fase de instrução quanto na fase de execução penal:

I - Reserva da lei ou legalidade, pelo qual a medida de monitoração eletrônica não poderá ser aplicada em hipótese não prevista na legislação que implique em agravamento na condição processual ou de cumprimento de pena da pessoa submetida à medida, nem determinar restrições adicionais não previstas na legislação às pessoas monitoradas;

II - Subsidiariedade e intervenção penal mínima, pelo qual tanto a prisão quanto a monitoração eletrônica devem ser entendidas como medidas excepcionais, restringindo-se às mais graves violações de direitos humanos e ao mínimo necessário para fazer cessar a violação, privilegiando-se sempre que possível a aplicação de medidas menos gravosas;

III - Presunção de inocência, pelo qual a aplicação da medida cautelar não pode assumir o sentido de punição, devendo-se garantir a plena defesa e o devido processo legal antes da aplicação de sanções;

IV - Dignidade, pelo qual a aplicação da medida não poderá ensejar formas degradantes de cumprimento ou o desrespeito a direitos fundamentais;

V - Necessidade, pelo qual a medida somente poderá ser aplicada quando a vigilância eletrônica da pessoa for considerada imprescindível, a partir da avaliação no caso concreto, demonstrada a insuficiência de medidas menos gravosas para a tutela judicial pretendida;

VI - Adequação social, pelo qual deve-se avaliar a plena capacidade e as condições de cumprimento pela pessoa a cumprir, considerando horários e demais elementos relativos a condições sócio-familiares e de trabalho, saúde, crença religiosa, estudo, entre outros;

VII - Adequação jurídica, pelo qual a medida cautelar de monitoração eletrônica não deverá ser aplicada em casos nos quais eventuais condenações futuras não ensejarão o cumprimento de pena privativa de liberdade;

VIII - Provisoriedade, pelo qual as medidas devem perdurar por prazo razoável quando aplicadas na fase de conhecimento, devendo ser revogadas sempre que se mostrarem inadequadas ou desnecessárias".

¹⁴ Os princípios elencados na Resolução 5/2017 do CNPCP e seus significados são trabalhados também no Modelo de Gestão para a Monitoração Eletrônica de Pessoas.

- IX - Individualização da pena ou da medida, pelo qual deve se considerar as particularidades de cada pessoa a cumprir, com reconhecimento de trajetórias e potencialidades individuais;
- X - Normalidade, pelo qual as restrições impostas nas medidas devem se ater ao mínimo possível e necessário à tutela do provimento judicial, assegurando-se o menor de prejuízo possível à rotina normal da pessoa monitorada eletronicamente;
- XI - Proteção de dados, pelo qual os dados coletados nos serviços de monitoração eletrônica são considerados dados pessoais sensíveis, em virtude de seu potencial lesivo e discriminatório, devendo receber tratamento e proteção adequados; e
- XII - Menor dano, pelo qual os serviços de monitoração eletrônica deverão buscar minimizar os danos físicos, psicológicos e sociais causados pela utilização do equipamento e pelas restrições que as medidas impõem.

Ainda que o documento não especifique a definição das áreas de inclusão ou exclusão, menciona que tais parâmetros devem ser definidos em observação dos princípios da normalidade e do menor dano, evitando ao máximo ampliar vulnerabilidades sociais ou afetar as relações sociais, de trabalho, estudo, acessos aos serviços de saúde e outros serviços públicos. Já o capítulo V aprofunda, em alguma medida, o tema da proteção de dados ao dispor sobre a sensibilidade destes. O Art.23 aponta que os dados pessoais relativos à monitoração eletrônica devem ser considerados dados pessoais sensíveis por natureza, pois apresentam, de forma inerente, potencialidade lesiva e discriminatória não apenas à pessoa do monitorado, como das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, bem como de familiares, amigos, vizinhos e conhecidos destes que tiverem seus dados pessoais atrelados ao sistema de monitoração eletrônica. Assim, como recomenda o Conselho Nacional de Justiça na Resolução 213/2015, a Resolução 5 /2017 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária enfatiza restrições em termos de acesso e compartilhamento de dados:

Art. 24 - O acesso aos dados e informações da pessoa monitorada ficará restrito aos servidores expressamente autorizados que tenham necessidade de conhecê-los em virtude de suas atribuições.

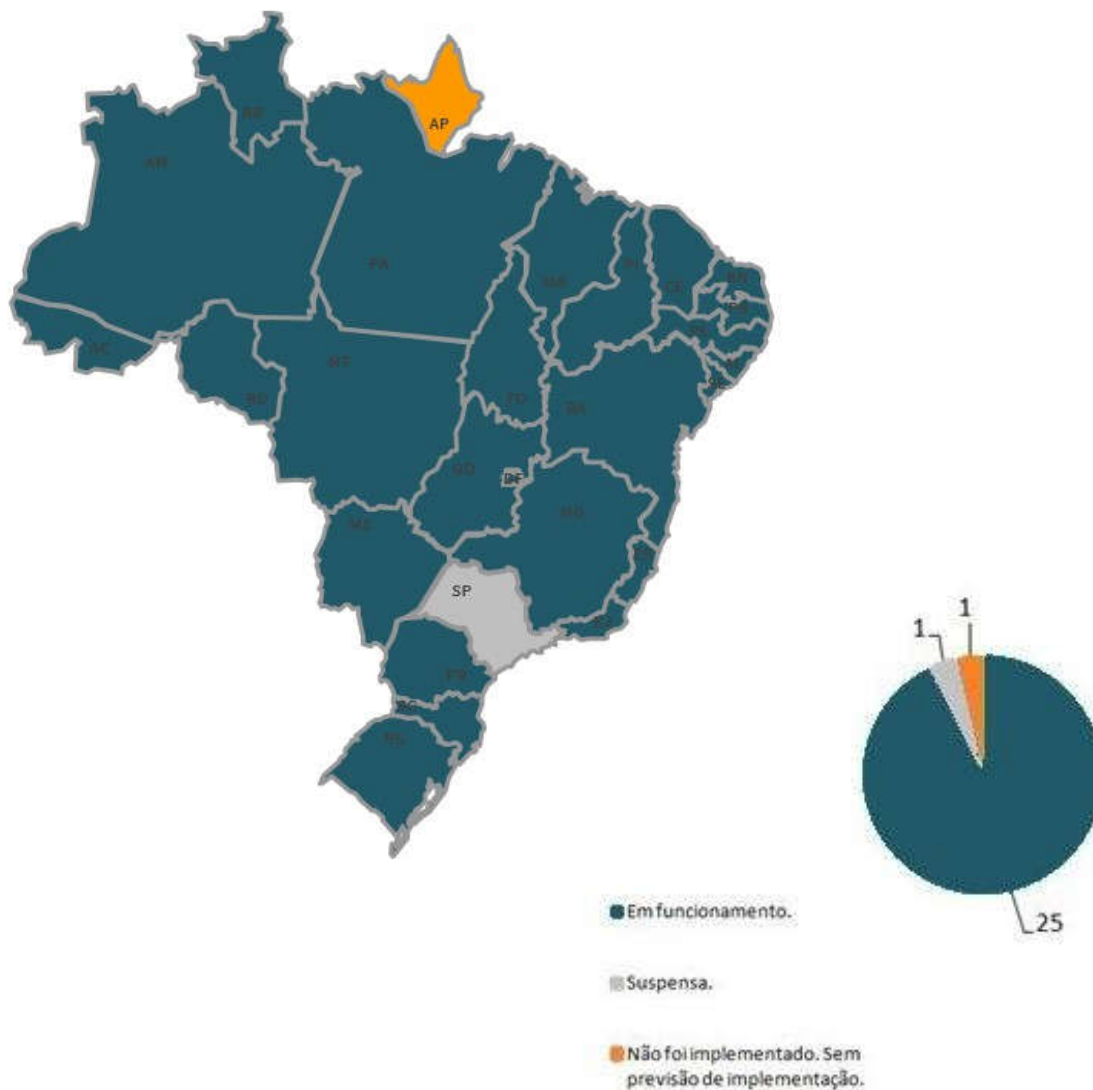
Parágrafo único - Eventuais solicitações de informações sobre pessoas monitoradas, para fins de investigação criminal, deverão ser requeridas formalmente à autoridade judiciária competente.

Quanto às Centrais de Monitoração Eletrônica são definidas as seguintes competências:

- I - Assegurar tratamento digno e não discriminatório das pessoas monitoradas eletronicamente e das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, quando esta optar pela utilização da Unidade Portátil de Rastreamento, considerando especialmente a presunção da inocência;
- II - Orientar a pessoa monitorada no cumprimento de suas obrigações, no uso do equipamento de monitoração e no encaminhamento para serviços de proteção social;
- III - Abster-se de impor gravames ou penalidades às mulheres em situação de violência doméstica e familiar que não utilizarem o dispositivo de geolocalização apropriadamente, limitando sua atuação à orientação quanto ao uso correto do dispositivo;
- IV - Disponibilizar serviço de suporte técnico a pessoa monitorada por meio de contato telefônico ou atendimento presencial, de forma ininterrupta, capaz de esclarecer dúvidas, resolver eventuais incidentes com vistas à adequada manutenção da medida;
- V - Verificar o cumprimento dos deveres legais e das condições especificadas na decisão judicial que autorizar a monitoração eletrônica, sendo vedada a imposição de encaminhamentos ou outras medidas não expressas judicialmente;
- VI - Garantir a prioridade de cumprimento, manutenção e restauração da medida, inclusive em casos de incidentes, adotando-se preferencialmente procedimentos de ajustamento das medidas, bem como ações de conscientização e atendimento por equipe psicossocial;
- VII - Encaminhar relatório circunstanciado sobre a pessoa monitorada ao juiz competente na periodicidade estabelecida ou, a qualquer momento, quando por este determinado ou quando as circunstâncias assim o exigirem, inclusive em casos de descumprimento da medida, quando esgotados os procedimentos para sua restauração;
- VIII - Abster-se de acionar diretamente órgãos policiais, salvo em casos de violação da área de exclusão em medida protetiva de urgência, quando a situação revele risco de violência contra a mulher e não for possível restaurar o cumprimento da medida por outras formas, ou em outras hipóteses de emergência, que devem ser comunicadas ao juízo que determinou a medida na primeira oportunidade em que isso se fizer possível;
- IX - Abster-se de fornecer informações a terceiros quanto à localização e outros dados das pessoas monitoradas, inclusive a pedido de mulheres em situação de violência doméstica e familiar, limitando-se, nesse caso, a informações emergenciais em casos de descumprimento de medidas protetivas de urgência;
- X - Primar pela adoção de padrões adequados de segurança, sigilo, proteção e uso dos dados das pessoas em monitoração, respeitado o tratamento dos dados em conformidade com a finalidade das coletas e condições expressas na decisão judicial, nos termos da presente resolução.

4 – O DIAGNÓSTICO DA POLÍTICA DE MONITORAÇÃO ELETRÔNICA NO BRASIL

4.1 – Estágio da política de monitoração eletrônica em 2017 no Brasil



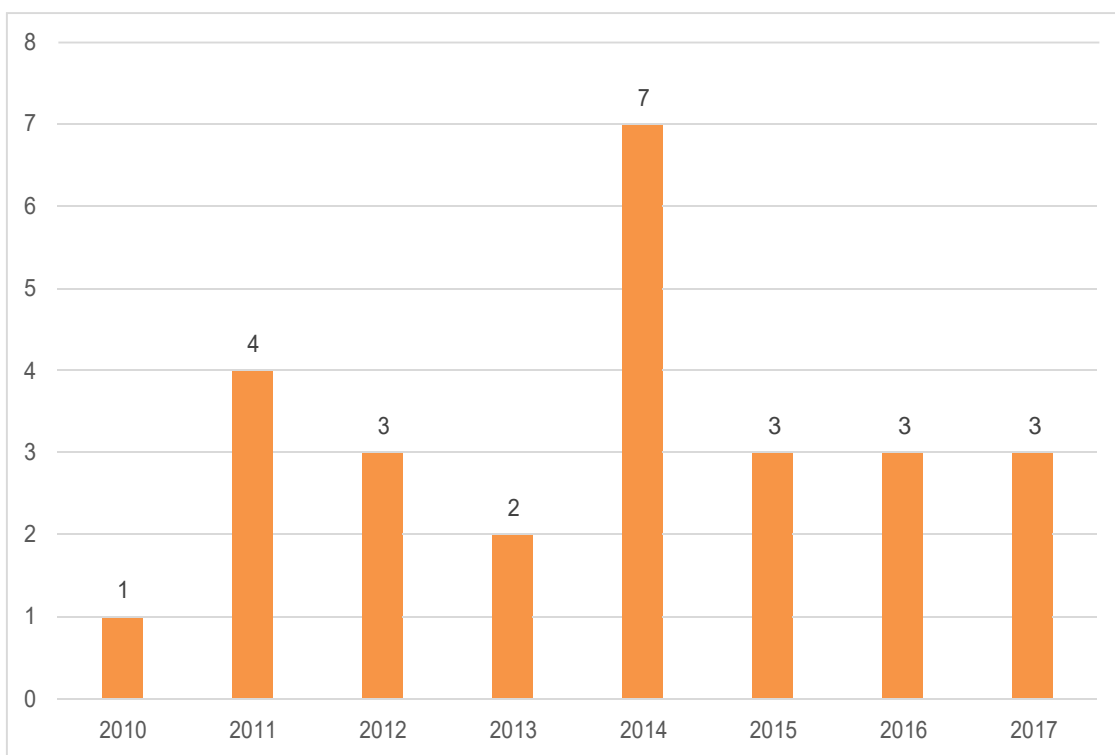
Fonte: DEPEN, 2017¹⁵

¹⁵ Todas as figuras, gráficos e tabelas presentes neste documento foram construídos segundo informações do ano de 2017, aferidas através de formulários sobre os serviços de monitoração eletrônica. Como explicitado na nota metodológica. Os formulários estruturados foram preenchidos preferencialmente pelo diretor ou coordenador da Central de Monitoração Eletrônica e/ou diretor das Secretarias relacionadas aos serviços e enviados à Coordenação-Geral de Alternativas Penais do Departamento Penitenciário Nacional.

A figura 01 representa o panorama geral sobre o estágio da política de monitoração eletrônica considerando todo o território nacional no ano de 2017. Como é possível observar, os serviços de monitoração eletrônica estavam implementados em 25 Unidades da Federação no ano de 2017. Apenas 02 Unidades não estavam executando os serviços em 2017, por diferentes razões. O estado do Amapá não havia implementado os serviços de monitoração eletrônica em 2017 e também não informou no levantamento de dados a previsão de implementação de projeto nessa área. Ao longo do ano de 2017, o estado de São Paulo teve os serviços de monitoração suspensos.

Em termos comparativos, é possível olhar o primeiro diagnóstico da política nacional de monitoração eletrônica, observando a expansão dos serviços. No ano de 2015, 07 Unidades da Federação que não tinham implementado os serviços, mas tinham projeto visando a implementação, já contavam com os mesmos implementados em 2017: Bahia, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio Grande do Norte, Roraima, Tocantins. Consolidando a expansão dos serviços no país, os estados que, em 2015, estavam desenvolvendo testes, em 2017, já apresentavam os serviços de monitoração eletrônica implementados: Santa Catarina e Sergipe. Fora desta perspectiva, apenas o Amapá não havia implementado os serviços de monitoração em 2015, permaneceu em 2017 sem indicar projeto nesta direção.

4.2 – Implementação da política de monitoração eletrônica por ano nas Unidades Federativas



2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SP	AL	AC	PI	AM	SE	RN	BA
	PE	CE	RS	ES	TO	PB	DF
	RJ	MG		GO	SC	MS	RR
	RO			MA			
				MT			
				PA			
				PR			

Fonte: DEPEN, 2017

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 área. Em 2011, a política passou a ser implementada por Alagoas, Pernambuco, Rio de Janeiro e

Rondônia, acumulando 05 Unidades Federativas. Acre, Ceará e Minas Gerais começaram a desenvolver os serviços de monitoração eletrônica em 2012, o que gerou um acumulado de 08 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, àquela altura, já somava 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. Em 2015, os serviços de monitoração encontravam-se implementados nos entes já indicados, além de, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins, totalizando à época 19 Unidades Federativas realizando os serviços de monitoração, mesmo que em fase de testes. No ano de 2016, passaram a desenvolver os serviços de monitoração os estados do Mato Grosso do Sul, Paraíba e Rio Grande do Norte, o que gerou um acumulado de 22 Unidades Federativas com os serviços de monitoração implementados. Em 2017, os serviços de monitoração eletrônica passaram a ser implementados na Bahia, Distrito Federal e Roraima, totalizando 25 Unidades Federativas com os serviços de monitoração implementados e em funcionamento, excluindo São Paulo nesse acumulado pois, apesar de ter implementado os serviços em 2010, teve os serviços suspensos no ano de 2017.

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.

Atualmente, a política de monitoração fomentada pelo DEPEN conta com 21 instrumentos de repasse junto aos seguintes entes federados: Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins. O investimento total chega a mais de 60 milhões de reais, envolvendo

os recursos do DEPEN (“fundo a fundo”, convênios e suplementações) e as contrapartidas dos entes para financiar os serviços de monitoração. O investimento é utilizado para financiar a contratação, pelos estados, dos serviços de monitoração eletrônica, o que envolve instalação, manutenção e operacionalização dos equipamentos individuais de monitoração (as “tornozeleiras”) e, principalmente, a contratação de equipe técnica multiprofissional composta minimamente por profissionais do Direito, Serviço Social e Psicologia, visando qualificar os serviços e o acompanhamento das pessoas monitoradas.

O DEPEN reconhece que o trabalho desenvolvido pela equipe multiprofissional no escopo de atuação das Centrais de Monitoração é essencial e que precisa ser assimilado em todo país, pois qualifica os atendimentos, a interlocução do público com os operadores do serviço, favorece os ajustes necessários ao adequado cumprimento da medida judicial, além de promover o acesso do público a políticas de proteção social já existentes. Cabe destacar que a necessidade dessa equipe nos serviços de monitoração é prevista também no Decreto 7.627/2011, na Resolução 213/2015 do CNJ, na Resolução 5/2017 do CNPCP e no Termo de Cooperação Técnica 039/2018 entre CNJ, CNMP e MSP.

4.3 – Total de pessoas monitoradas e capacidade contratual de pessoas monitoradas

	Total de pessoas monitoradas	Capacidade contratual de pessoas monitoradas
AC	915	2.000
AL	575	1.778
AM	623	4.000
AP	-	-
BA	2	300
CE	2.881	3.000
DF	49	6.000
ES	148	1.000
GO	1.619	4.000
MA	2.319	2.000
MG	1.651	4.000
MS	78	2.000
MT	3.065	3.150
PA	642	2.000
PB	300	Não informado
PE	17.946	48.000
PI	340	3.000
PR	6.289	7.700
RJ	1.452	5.000
RN	586	1.025
RO	2.626	3.375
RR	0	1.500
RS	5.146	5.000
SC	265	987
SE	739	500
SP	-	-
TO	1.259	500
Total	51.515	111.815

Fonte: DEPEN, 2017

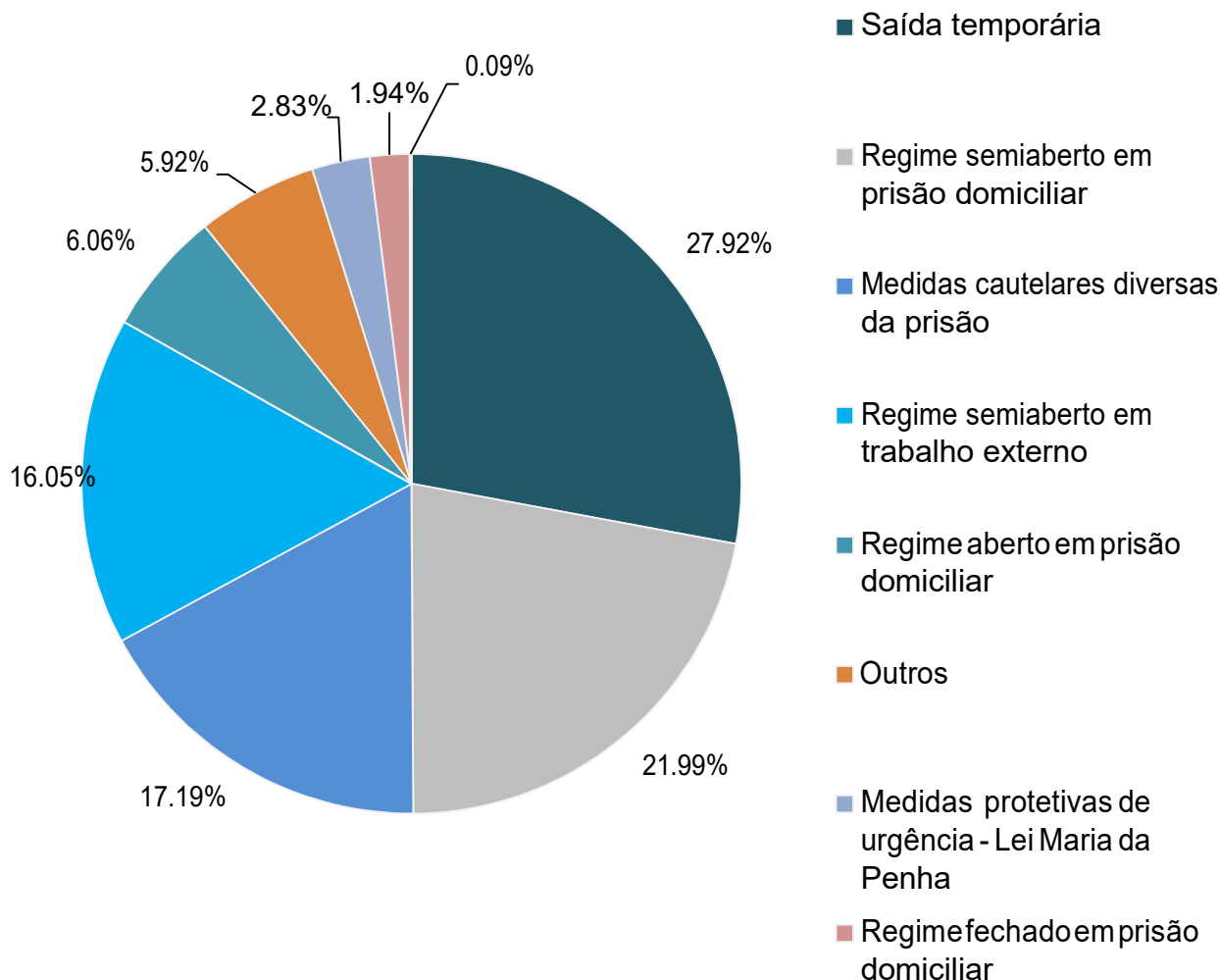
A tabela 01 mostra o total de pessoas monitoradas e indica também a previsão contratual de cada Unidade da Federação com exceção de Roraima que, por ter implementado os serviços em dezembro de 2017, não apresentou o número de pessoas monitoradas e da Paraíba que não informou esse último dado (capacidade contratual).

Logo, considerando as 24 Unidades Federativas que informaram a capacidade de pessoas monitoradas prevista em contrato, a capacidade contratual a nível nacional chega a 111.815 pessoas.

O total de pessoas monitoradas, de acordo com as informações dos formulários respondidos, chega a 51.515 pessoas em todo o Brasil. Não é possível estimar o percentual decorrente da relação entre o número de pessoas monitoradas e a capacidade contratual. Esse último dado é uma leitura parcial da realidade, uma vez que a Paraíba não informou a capacidade contratual de pessoas monitoradas.

Considerando o total de 24 Unidades Federativas que informaram a capacidade contratual, observa-se que 20 delas não conseguem utilizar 100% da capacidade contratualmente prevista, indicando uma expansão gradual dos serviços. No entanto, o mesmo não acontece em 04 situações: o Maranhão informou que monitora 2.319 pessoas, mesmo tendo capacidade contratual de 2.000 pessoas monitoradas; o Rio Grande do Sul, monitora 146 pessoas, além da capacidade contratual; em Sergipe esse número chega a 239 pessoas monitoradas, além da capacidade contratual; já Tocantins monitora 1.259 pessoas, mais do que o dobro da capacidade contratual de 500 pessoas.

4.4 – Modalidades de utilização da política de monitoração eletrônica



Fonte: DEPEN, 2017

A figura 03 apresenta a porcentagem de utilização da monitoração eletrônica no país segundo regimes ou medidas aplicadas no ano de 2017. Considera-se aqui, assim como na tabela seguinte, o universo de 51.250 pessoas monitoradas, pois Santa Catarina não informou as modalidades de utilização das 265 pessoas monitoradas no estado em 2017.

No Brasil, 73,96% das pessoas monitoradas encontram-se em execução penal: saída temporária (27,92%); regime semiaberto em prisão domiciliar (21,99%); regime semiaberto

em trabalho externo (16,05%); regime aberto em prisão domiciliar (6,06%); regime fechado em prisão domiciliar (1,94%); livramento condicional (0,09%). As medidas cautelares diversas da prisão (17,19%) e as medidas protetivas de urgência (2,83%) que juntas somam apenas 20,02% podem suscitar hipóteses que indicam a possibilidade de alternativa ao encarceramento, mas a monitoração eletrônica nestes casos também pode servir apenas como ferramenta para a ampliação do controle penal. O conjunto de informações disponibilizadas pelas Unidades Federativas para o presente levantamento não dá conta de mapear esse tipo de impacto.

Até o momento, há dificuldade de aferir se a monitoração vem sendo utilizada como alternativa à prisão ou como alternativa à liberdade. Para constatar tais hipóteses seria necessária a análise por amostragem dos processos judiciais das pessoas monitoradas, tanto na instrução quanto na execução penal, o que foge do escopo do presente documento. Todavia, o DEPEN conta com o desenho de uma proposta de pesquisa capaz de investigar como as modalidades de aplicação da monitoração atuam em fluxos de desencarceramento, de contenção das prisões provisórias e de ampliação do controle penal¹⁶.

De todo modo, é possível notar, à luz das informações penitenciárias, alguns contornos tomados pelos serviços de monitoração. Uma leitura inicial do último Infopen (Brasil, 2017b), que traz o levantamento nacional de informações penitenciárias de junho de 2016, em comparação com os dados do Infopen de junho de 2014 (Brasil, 2015f)¹⁷, revelam um considerável aumento da população prisional.

¹⁶ A proposta de pesquisa prevê em termos metodológicos: identificar e mapeamento das varas onde há autos processuais que envolvam a aplicação de monitoração eletrônica; análise por amostragem dos autos processuais e construção de banco de dados; análise de comportamento em rede. O projeto de pesquisa encontra-se integralmente disponível em <http://depen.gov.br/DEPEN/dirpp/monitoracao-eletronica/modelo-de-gestao/modelo-de-gestao> Acesso em abril de 2018.

¹⁷ Os dados do Infopen de junho 2014 foram usados como referência na elaboração do primeiro diagnóstico nacional da monitoração. Assim, em termos metodológicos, as comparações envolvendo números do Infopen ficarão restritas aos dados do Infopen de junho de 2014 e do Infopen de junho de 2016 que apresenta informações penitenciárias mais recentes.

Em junho de 2014, havia 607.731 pessoas privadas de liberdade no Brasil. O dado chegou a 726.712 em junho de 2016, com o encarceramento de mais 118.981 pessoas. A taxa de aprisionamento¹⁸ também cresceu de 299,7 (junho de 2014) para 352,6 (junho de 2016) pessoas privadas de liberdade para cada 100 mil habitantes.

De acordo com o Infopen de junho de 2016, o Brasil passou a ocupar o 3º lugar no ranking dos países com maior população prisional, contrariando tendências internacionais focadas no desencarceramento, na adoção de alternativas penais e na qualificação da porta de entrada do sistema prisional. O aumento da população prisional revela que o desenho dos serviços penais não está voltado para garantir compromissos internacionalmente assumidos pelo Brasil, como, por exemplo, a redução em 10% da população carcerária até 2019¹⁹.

É evidente que prisão permanece como uma opção amplamente adotada na administração de conflitos. As possibilidades de respostas antes de se considerar a criminalização primária de condutas não atinge níveis razoáveis para frear o número de presos provisórios no país. Em junho de 2016, 40% das pessoas presas no Brasil ainda não haviam sido julgadas e condenadas²⁰, fato grave e que viola a própria Constituição Federal. A esse respeito, o Alto Comissariado da ONU, ao renovar a cobrança feita ao Brasil nessa área, destaca o elevado número de presos provisórios e sugerindo a adoção qualificada de medidas cautelares diversas da prisão, o que inclui a monitoração eletrônica. Nesses termos, a monitoração pode, sobremaneira, reduzir o número de presos provisórios,

¹⁸ A taxa de aprisionamento indica o número de pessoas presas para cada 100 mil habitantes. Essa medida é utilizada para permitir a comparação entre locais com diferentes tamanhos de população e neutralizar o impacto do crescimento populacional, viabilizando a comparação a médio e longo prazo.

¹⁹ O anúncio do acordo com a ONU foi feito, em Genebra, durante reunião fechada entre a Secretaria Especial de Direitos Humanos e ONGs brasileiras e internacionais em 2017. A meta de redução do número de presos também consta no planejamento plurianual do Ministério da Justiça de 2016-2019. Acesso em jan 2017. Disponível em http://justica.gov.br/Acesso/governanca/planejamento-estrategico/pdfs-planejamento-estrategico/bs_n_218_de_21_de_novembro_de_2017.pdf

²⁰ Este dado praticamente não mudou, considerando os levantamentos do Infopen aqui utilizados: no levantamento de junho de 2014, essa população representava 41% do total de pessoas privadas de liberdade. Em junho de 2016, 40% da população prisional era composta por presos provisórios.

qualificando a porta de entrada no sistema prisional e gerando desencarceramento. Além disso, o relatório do Alto Comissariado da ONU ressalta a necessidade do Brasil promover as medidas alternativas à prisão, tais como: alternativas penais, prisão domiciliar e monitoração eletrônica.

Os dados indicam que a potencialidade da monitoração na contenção do número de presos provisórios não tem se concretizado. A aplicação da monitoração eletrônica na fase de instrução penal representa 20,02% dos serviços - medida cautelar (17,19%) e medida protetiva de urgência (2,83%). Esse quadro ainda é pouco significativo para a contenção do encarceramento em massa. Em números absolutos, há 8.810 pessoas monitoradas em cumprimento de medidas cautelares diversas da prisão e 1.452 pessoas monitoradas em cumprimento de medidas protetivas de urgência, juntas somam 10.262 pessoas monitoradas na fase de instrução do processo penal. Esse total indica o baixo impacto dos serviços de monitoração eletrônica na redução do número de presos provisórios no país que, em junho de 2016, chegava a 292.450 pessoas num universo de 726.712 pessoas privadas de liberdade. Cumpre ressaltar que, apesar da taxa de presos provisórios se manter praticamente invariável entre junho de 2014 (41%) e junho de 2016 (40%), o número absoluto de pessoas presas provisoriamente aumentou nesse intervalo como o acréscimo de 42.782 presos provisórios.

Em 2015 havia 18.172 pessoas monitoradas. Em 2017, o número chegou a 51.515. No intervalo de dois anos, o universo de pessoas monitoradas foi ampliado quase 03 vezes, com o aumento de 33.343 pessoas monitoradas. É possível notar, com base nos levantamentos nacionais supracitados, que a monitoração não tem se prestado a desacelerar as taxas de encarceramento ou reduzir a entrada de pessoas no sistema prisional, mesmo com os crescentes investimentos públicos na política de monitoração eletrônica em diversos estados brasileiros.

Esse quadro aponta, 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 16,05% e 0,09% dos serviços. Apesar desses índices terem diminuído entre os anos de 2015 (19,89% e 0,17%) e 2017, os números absolutos indicam um grande aumento de pessoas monitoradas nessas situações (2015 - 3.425 e 29 pessoas monitoradas no regime semiaberto em trabalho externo e em liberdade condicional, 2017 – 8.228 e 48 pessoas monitoradas nas modalidades respectivamente citadas). Além disso, a quantidade de Unidades Federativas onde era possível identificar as duas situações que têm previsão legal questionada aumentou de 8 para 10 no caso da monitoração aplicada regime semiaberto em trabalho externo e de 1 para 2 no caso da monitoração aplicada em situação de liberdade condicional.

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

	Saída temporária	Regime semiaberto em prisão domiciliar	Medidas cautelares diversas da prisão	Regime semiaberto em trabalho externo	Regime aberto em prisão domiciliar	Outros	Medidas protetivas de urgência - Lei Maria da Penha	Regime fechado em prisão domiciliar	Livramento condicional	Total
AC	61	640	17	0	0	0	53	144	0	915
AL	0	0	262	0	300	0	13	0	0	575
AM	0	49	82	11	17	452	0	12	0	623
AP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
BA	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2 ²¹
CE	201	642	1607	313	0	0	118	0	0	2881
DF	0	7	36	0	6	0	0	0	0	49
ES	1	106	0	0	0	21	0	20	0	148
GO	0	279	671	77	393	30	128	2	39	1619
MA	0	148	867	0	25	1264	15	0	0	2319
MG	0	0	992	0	421	0	238	0	0	1651
MS	0	0	3	0	47	0	0	28	0	78
MT	0	1957	595	203	172	0	67	71	0	3065

²¹Segundo informações prestadas pelo estado da Bahia, não obstante a estrutura disponível para os serviços de monitoração eletrônica, as decisões judiciais com aplicação da monitoração a nível estadual começaram a surgir apenas após a publicação do Provimento nº 02/2018 da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça da Bahia, regulamentando a monitoração eletrônica no âmbito do Poder Judiciário Estadual no dia 7 de fevereiro de 2018. Assim, o marco inicial dos serviços na Bahia partiu de Decisão do Supremo Tribunal Federal, em inquérito, que determinou a monitoração eletrônica de duas pessoas no ano de 2017. A ativação dos equipamentos de monitoração ocorreu no dia 16 de novembro de 2017. A primeira desinstalação do equipamento foi realizada em 29 de novembro de 2017 e a segunda em 4 de fevereiro de 2018, em cumprimento à decisão judicial.

DIAGNÓSTICO SOBRE A POLÍTICA DE MONITORAÇÃO ELETRÔNICA



	Saída temporária	Regime semiaberto em prisão domiciliar	Medidas cautelares diversas da prisão	Regime semiaberto em trabalho externo	Regime aberto em prisão domiciliar	Outros	Medidas protetivas de urgência - Lei Maria da Penha	Regime fechado em prisão domiciliar	Livramento condicional	Total
PA	0	0	366	0	272	0	0	4	0	642
PB	0	0	300	0	0	0	0	0	0	300
PE	13949	290	602	1291	70	1028	507	200	9	17946
PI	0	12	304	0	0	0	21	3	0	340
PR	94	0	1201	4431	0	0	86	477	0	6289
RJ	0	0	37	0	1360	55	0	0	0	1452
RN	0	0	13	559	0	2	0	12	0	586
RO	0	1059	261	1232	21	0	39	14	0	2626
RR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
RS	0	5043	103	0	0	0	0	0	0	5146
SC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
SE	0	8	419	3	2	179	123	5	0	739
SP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
TO	4	1032	70	108	0	1	44	0	0	1259
Total	14310	11272	8810	8228	3106	3032	1452	992	48	51250

Fonte: DEPEN, 2017



As tabelas acima apresentam o número de pessoas monitoradas por Unidade da Federação em 2017, especificando os regimes ou as medidas a que estão submetidas. Considera-se aqui, assim como no gráfico anteriormente apresentado, o universo de 51.250 pessoas monitoradas, pois Santa Catarina não informou as modalidades de utilização das 265 pessoas monitoradas no estado em 2017. Amapá não está contemplado na tabela por não ter os serviços de monitoração implementados em 2017. São Paulo, por sua vez, não faz parte da análise em função da suspensão dos serviços no ano de 2017. Roraima não informou esses dados porque os serviços de monitoração foram implementados no mês de dezembro de 2017.

Os serviços de monitoração focam a execução penal, representando 73,96% dos serviços, o que compreende, pelo menos, 37.956 pessoas monitoradas em 06 modalidades e regimes próprios da execução penal. Esse dado é uma informação aproximada da realidade porque 09 entes federativos informaram que monitoram, juntos, 3.302 pessoas em outras modalidades (5,92%). As modalidades deste índice não foram informadas. A falta de transparência nessas circunstâncias, assim como nos casos de aplicação da medida que têm previsão legal questionada (regime semiaberto em trabalho externo e liberdade condicional), impede identificar se as modalidades dão conta de garantir aspectos fundamentais previstos em Lei e demais normativos que tratam do assunto.

Em comparação com os dados de 2015, quando 82,86% dos serviços de monitoração estavam voltados para a execução penal, é possível notar um decréscimo de 8,9% em relação ao mesmo índice apurado em 2017 (73,96%). Mas, os números absolutos indicam a baixa representatividade desse percentual. Em 2015, havia 14.266 pessoas monitoradas na fase de execução penal. Em 2017, esse dado chegou a 37.956 pessoas monitoradas em cumprimento de pena. Assim, a quantidade de pessoas monitoradas na execução quase triplicou em 2017 em comparação com os dados de 2015. Na instrução penal (medidas cautelares e medidas protetivas de urgência, juntas), o crescimento identificado entre 2015 e 2017 foi inferior ao observado nos casos da monitoração aplicada na execução.



Em termos de enfrentamento da violência doméstica e familiar, seria necessária a análise individual dos processos judiciais para compreender, em termos quantitativos e qualitativos, o que representa a diminuição do índice de aplicação da medida nesses casos (2015 – 4,21%, 2017 – 2,83%), já que os números absolutos aumentaram nos anos citados de 725 para 1.452 pessoas monitoradas em cumprimento de medidas protetivas de urgência. Com essas informações não é possível entender se os casos de violência doméstica têm gerado mais encarceramento ou se a aplicação da medida de monitoração não tem sido a primeira opção dos juízes, em função de outras possibilidades capazes de ensejar mudanças de comportamento como, por exemplo, os grupos reflexivos²².

Considerando os objetivos da política nacional de monitoração eletrônica, especialmente no que se refere ao desencarceramento e redução do número de presos provisórios no país, fica evidente a necessidade de se redirecionar a aplicação da monitoração em diversas Unidades Federativas. Pernambuco é um caso emblemático em termos de uso na monitoração eletrônica como instrumento de controle penal, ignorando possibilidades que poderiam provocar desencarceramento. O estado apresenta o maior número de pessoas monitoradas na modalidade saída temporária (13.949 pessoas), indicando que a aplicação, majoritariamente, não visa desencarcerar ou reduzir a prisão provisória. Além de estar na contramão do que é recomendado pelos normativos que orientam o assunto, a monitoração também é aplicada nas hipóteses que têm previsão legal questionada - regime semiaberto em trabalho externo e liberdade condicional.

Ainda, a aplicação da monitoração eletrônica aparece concentrada sobremaneira na execução penal nos seguintes estados, com índices que ultrapassam 90% dos serviços: Acre, 92,34% dos serviços corresponde à execução penal; Mato Grosso do Sul, 96,15% dos serviços concentram-se na execução penal; no Rio de Janeiro, o índice chega a 93,66%;

²² Os grupos reflexivos integram a metodologia de acompanhamento das alternativas penais e prezam por um formato de intervenção em grupo, podendo ser desenvolvidos com temáticas específicas e a partir de determinados tipos penais.



Tocantins tem 90,86% dos serviços voltados para execução penal; Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte respectivamente concentram 97,99% e 97,44% dos serviços na execução, utilizando os serviços de maneira tímida nas cautelares, sendo inexistente a aplicação envolvendo medidas protetivas de urgência.

Piauí é o estado que proporcionalmente apresenta o maior índice de pessoas monitoradas na etapa de instrução penal, correspondendo a 95,58% dos serviços. Em seguida, aparece Minas Gerais com 74,50% dos serviços concentrados nas medidas cautelares diversas da prisão e nas medidas protetivas de urgência. No Distrito Federal, 73,46% dos serviços correspondem às medidas cautelares diversas da prisão, sendo inexistente a aplicação da monitoração nos casos envolvendo medidas protetivas de urgência. O Ceará apresenta 1.607 pessoas em cumprimento de medidas cautelares com monitoração e 118 pessoas monitoradas em medida protetiva de urgência, fazendo com que 59,87% dos serviços estejam voltados na etapa de instrução penal. Alagoas, apesar de ter 47,82% dos serviços destinados à instrução penal, apresenta 300 pessoas monitoradas no regime aberto, o que corresponde a 52,17% dos serviços. Em Goiás, 46,01% dos serviços de monitoração destinam-se às medidas cautelares e medidas protetivas, mas monitora 39 pessoas em livramento condicional, apesar dessa hipótese de utilização ter sido vetada quando no momento de sanção da Lei nº 12.528/2010.

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. E, a despeito da potencialidade de desencarceramento da monitoração eletrônica, o que observamos é a expressiva utilização dos serviços com vistas a ampliar o controle penal 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 exigem uma análise sobre quem será efetivamente monitorado: o preso provisório ou o réu/indiciado que já repondia ao processo em liberdade.

4.6 – Serviços de monitoração eletrônica segundo tecnologia e custos

De acordo com as informações aferidas nos formulários, os serviços de monitoração eletrônica implementados no Brasil utilizam a tecnologia GPS (posicionamento global por satélite), permitindo identificar de forma praticamente ininterrupta e em tempo real a localização das pessoas monitoradas por coordenadas geográficas. Equipamentos que utilizam a tecnologia de radiofrequência não são usados no país. Isso amplia os custos aos cofres públicos porque a monitoração eletrônica operada por tecnologia GPS é comparativamente mais cara do que a tecnologia de radiofrequência. Sublinha-se, além disso, que os danos físicos e psicológicos podem ser minimizados com a utilização de aparelhos de monitoração que usam a radiofrequência. Casos de prisão domiciliar com monitoração eletrônica podem, por exemplo, ser acompanhados sem a necessidade de tornozeleira ou outros equipamentos afixados ao corpo da pessoa monitorada. E, mesmo no caso da opção pela tornozeleira, é importante sublinhar que os equipamentos disponíveis no mercado são mais leves e menos robustos se comparados às tornozeleiras que utilizam a tecnologia de GPS²³.

No Brasil, o excesso de controle penal e vigilância disciplinar tem impedido o uso da tecnologia de radiofrequência, ignorando as possibilidades previstas no Decreto que regulamenta a monitoração eletrônica de pessoas:

Art. 2º Considera-se monitoração eletrônica a *vigilância telemática posicional* à distância de pessoas presas sob medida cautelar ou condenadas por sentença transitada em julgado, executada por *meios técnicos que permitam indicar a sua localização*. (Decreto 7.627/2011, grifo nosso)

Vigilância telemática posicional que permita indicar a localização da pessoa monitorada não significa localização por sistema de posicionamento global. Há, por exemplo,

²³ Durante as Conferências Europeias de Monitoração Eletrônica ocorridas nos anos de 2016 e de 2018 foi possível conhecer tecnologias e equipamentos de monitoração eletrônica mais eficientes e menos danosos às pessoas monitoradas.

equipamentos de radiofrequência que podem ser usados para atestar se a pessoa monitorada está em seu domicílio, de acordo com dias e horários previstos na decisão judicial, o que pode ser não só mais econômico como menos estigmatizante para o indivíduo, pois, como já indicado, há equipamentos disponíveis no mercado que não precisam estar afixados ao corpo da pessoa.

Apesar da legislação brasileira possibilitar ou, ao menos, não vetar a utilização da tecnologia de radiofrequência na monitoração eletrônica de pessoas e de sua extensa utilização em vários países, há uma “obsessão generalizada” pela localização da pessoa monitorada através do sistema de posicionamento global (GPS), o que não está previsto na Lei da Monitoração 12.258/2010, tampouco no Decreto 7.627/2011. Conhecer a geolocalização por posicionamento global de satélite de todas as pessoas monitoradas, não implica a auto responsabilização destas. Práticas voltadas para mudança de determinados comportamentos e aderência às leis e normas sociais, sobretudo quanto ao cumprimento da medida judicial, são possíveis a partir do acompanhamento da equipe multiprofissional, como aponta a literatura nacional e internacional²⁴ e inúmeros gestores da política no Brasil.

O custo médio mensal do aluguel do equipamento de monitoração eletrônica por pessoa monitorada em 2017, com exceção da Paraíba e do Tocantins que não compartilharam esse dado, varia de R\$148,00 a R\$485,00. A média do custo de locação mensal da tornozeleira é R\$ 267,92 e a mediana R\$230,00. Os preços praticados caíram em comparação com os dados de 2015, quando o custo de locação mensal da tornozeleira variava de R\$167,00 a R\$660,00, com média de R\$ 301,25 e mediana de R\$240,95.

²⁴ Durante os debates ocorridos nas Conferências Europeias de Monitoração Eletrônica em 2016 e 2018, o fato de o Brasil não estruturar os serviços de monitoração eletrônica com o necessário acompanhamento das pessoas monitoradas causou estranheza em alguns participantes, gestores e acadêmicos. Os serviços de monitoração apresentados e discutidos nos eventos supracitados contam com profissionais dedicados a acompanhar os processos de reintegração social da pessoa monitorada – *probation officer*. Os serviços de *probation* também costumam ser desenvolvidos noutras etapas da instrução e execução da pena em países diversos da Europa e outros, como Canadá e Estados Unidos. Para mais informações sobre os serviços de *probation*, consultar as publicações da *Confederation of European Probation*. Disponível em <https://www.cep-probation.org/> Acesso em abril de 2018.

É importante ressaltar que o custo aqui informado envolve o pagamento mensal do equipamento por pessoa monitorada às empresas, o que compreende procedimentos de instalação e manutenção das “tornozeleiras” e do sistema de informações. Ou seja, não abarca o custo total dos serviços de monitoração eletrônica.

A composição do custo dos serviços de monitoração eletrônica, como indicado pelos gestores de inúmeras Centrais visitadas, deve compreender cálculos que considerem, minimamente, as seguintes despesas: remuneração de servidores e funcionários diversos; encargos sociais e trabalhistas; aluguel de imóvel para a Central; impostos e contas de água, energia e telefone; manutenção predial; material permanente; material de consumo; veículo; manutenção veicular; formação e capacitação continuada dos servidores e demais funcionários.

Algumas defesas acerca da ampliação dos serviços de monitoração costumam se pautar na ideia da redução de custos de forma simplista e equivocada. Nessa lógica, é de praxe considerar unicamente o valor mensal pago por cada da “tornozeleira” instalada, em oposição ao valor mensal relativo ao serviço de custódia de uma pessoa privada de liberdade. Para alcançar validade metodológica e servir de parâmetro confiável para o planejamento dos serviços penais enquanto política pública, a comparação deve necessariamente considerar todos os elementos associados ao custo de ambos os serviços. Logicamente, o serviço de monitoração eletrônica não está estruturado exclusivamente na instalação da “tornozeleira” e vigilância das pessoas monitoradas por meio do sistema de informações. Não é possível afirmar, portanto, que os serviços de monitoração são mais baratos do que a prisão sem medir outros custos essenciais para sua implementação (servidores e demais funcionários, instalações físicas, etc.). Ademais, mesmo que a monitoração eletrônica possa sugerir uma economia de recursos se comparada aos custos do sistema prisional, como ela prevalece sendo aplicada na execução, isso pode implicar uma duplicação nos gastos.

4.7. Estruturas adicionais à Central de Monitoração Eletrônica – postos avançados, locais de instalação

UF	Estruturas adicionais - postos avançados, locais de instalação
AC	5
BA	3
CE	5
DF	1
GO	4
MA	29
MG	2
PE	7
PR	10
RJ	2
RN	2
RO	2
RS	3
Total	76

Fonte: DEPEN, 2017

A tabela acima indica as Unidades Federativas que apresentam, além de uma Central de Monitoração Eletrônica, estruturas adicionais para os serviços de monitoração eletrônica. Maranhão conta com 29 estruturas espalhadas em diferentes pontos do estado e que prestam suporte à Central de Monitoração Eletrônica. Paraná tem 10 postos, além de uma Central de Monitoração. Distrito Federal tem além da Central de Monitoração, um posto de instalação localizado nas dependências do Núcleo de Audiência de Custódia.

As estruturas podem compreender postos²⁵ localizados no próprio Fórum onde ocorrem as audiências de custódia, viabilizando o primeiro atendimento, a instalação do equipamento individual de monitoração, o cadastro no sistema, o agendamento do acolhimento na Central – quando houver equipe multiprofissional – e, conforme necessidade

²⁵ Há, conforme informado nos formulários, inúmeras nomenclaturas para designar tais estruturas como posto de apoio, posto de primeiro atendimento, posto avançado.

verificada, podem ser realizados encaminhamentos emergenciais. Os dados empíricos fundamentam a metodologia referida, pois estes procedimentos, especialmente a instalação do equipamento individual de monitoração eletrônica, devem ocorrer logo após a audiência que ensejou a aplicação da medida de monitoração eletrônica, preferencialmente nas dependências do Fórum, em local reservado e apropriado para essa finalidade, a partir de parceria estabelecida entre o Poder Executivo Estadual e o Poder Judiciário. Isso evita a condução coercitiva ou por escolta das pessoas submetidas à monitoração eletrônica à Central para instalação do equipamento, representando qualificação dos serviços segundo o que recomendam os normativos correlatos ao assunto e ao mesmo tempo possibilita economia de recursos e uma utilização mais eficiente dos servidores e funcionários nos serviços de monitoração.

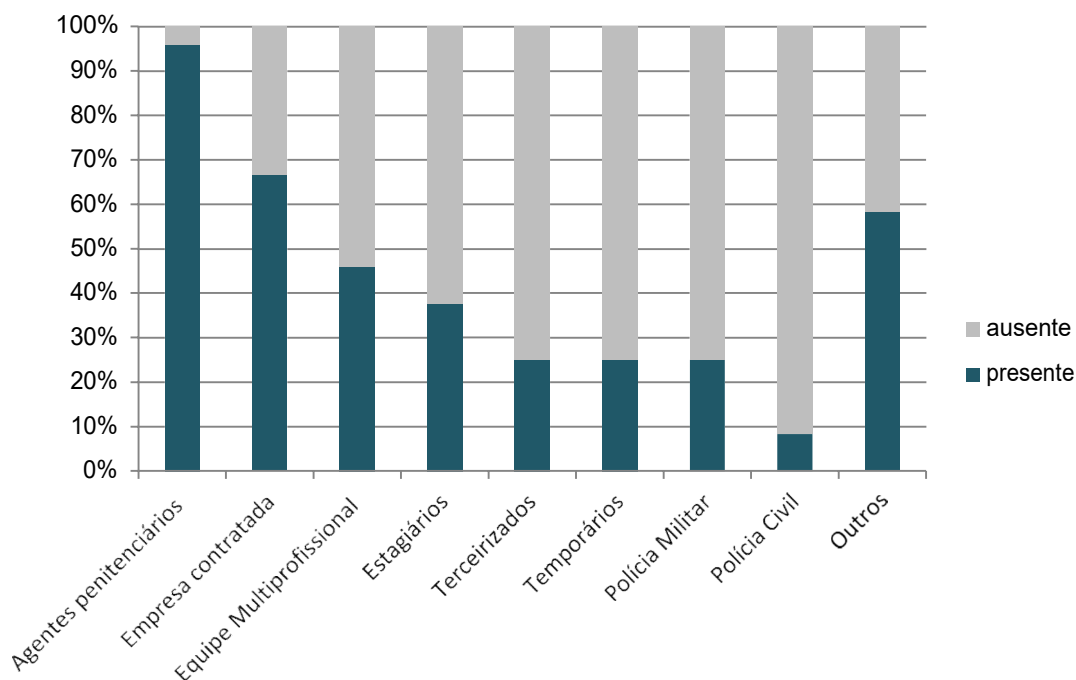
Outras estruturas, como informado nos formulários e visitas de campo, podem compreender postos de instalação localizados em unidades prisionais. Além disso, há estruturas similares que funcionam em localidades estratégicas para qualificar os serviços em todo território do estado, o que pode, por exemplo, ampliar a capacidade de instalação dos equipamentos, a inspeção de equipamentos e a verificação de sinais, o atendimento às pessoas monitoradas e outras etapas.

Não há um padrão em termos do desenvolvimento de estruturas adicionais. Segundo relatos de gestores e demais trabalhadores da área, tais estruturas são importantes para qualificar os serviços. Assim, em Unidades Federativas que contam unicamente com uma Central de Monitoração Eletrônica aparece essa demanda. Por outro lado, alguns relatos apontam, mesmo quando há estruturas adicionais, a necessidade de permanente aprimoramento e alinhamento entre os diferentes atores por meio de protocolos de atuação.

DIAGNÓSTICO SOBRE A POLÍTICA DE MONITORAÇÃO ELETRÔNICA



4.8 – Presença/ausência de trabalhadores por segmento nas Centrais de Monitoração Eletrônica



Fonte: DEPEN, 2017

A figura acima mostra que há uma prevalência de agentes penitenciários na composição da equipe de profissionais envolvida com os serviços de monitoração eletrônica, seguida de funcionários da empresa contratada. A equipe multiprofissional aparece em 46% das 24 Unidades Federativas que informaram a composição da equipe de profissionais que atuam nos serviços de monitoração, quais sejam: Acre, Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Roraima e Santa Catarina. A composição da equipe multiprofissional varia nas 11 Unidades Federativas, sendo que apenas Pará, Pernambuco e Roraima apresentam no quadro os profissionais minimamente recomendados pela política nacional de monitoração eletrônica – Assistente Social, Bacharel em Direito e Psicólogo. A composição da equipe multiprofissional aparece reduzida apenas à figura do

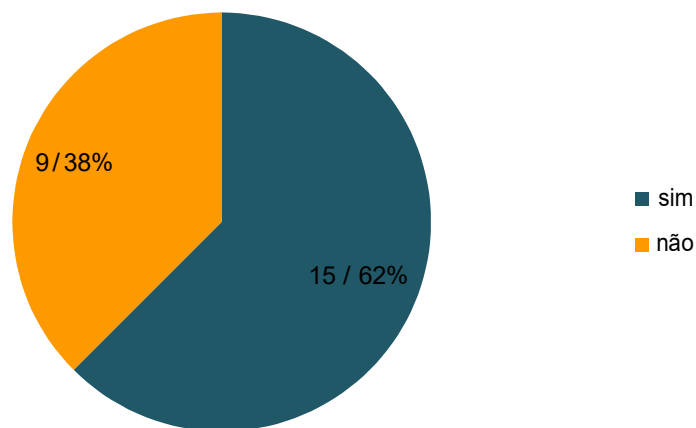
Assistente Social no Acre e no Rio Grande do Sul. No caso do Mato Grosso e de Santa Catarina, o Bacharel em Direito é o único profissional elencado enquanto integrante da equipe multiprofissional. Na Bahia e no Ceará a equipe conta com Assistente Social e Bacharel em Direito. Em Minas Gerais a equipe multiprofissional é formada por Assistente Social e Psicólogo.

Em 13 entes, os serviços de monitoração não contam com o trabalho da equipe multiprofissional. No Distrito Federal apenas agentes penitenciários trabalham nos serviços de monitoração.

A baixa presença de profissionais do Direito, do Serviço Social e da Psicologia nas equipes envolvidas com os serviços de monitoração eletrônica indica que o foco da política é voltado muito mais para práticas de controle e vigilância disciplinar do que processos de aderência às normas e condições previstas na medida. No entanto, cumpre ressaltar que a simples existência destes profissionais nas Centrais não garante necessariamente atenção individualizada, acompanhamento, orientação e encaminhamentos para a rede de assistência social. De acordo com as observações de campo, as funções e atribuições geralmente não são formalizadas e a estrutura da maioria das Centrais inviabiliza a prestação adequada dos serviços da equipe multiprofissional. A necessidade de formação e capacitação continuada para todos os profissionais, incluindo os trabalhadores da equipe multiprofissional, aparece também como uma demanda para qualificar os serviços de monitoração em todas suas etapas.



4.9. Espaço próprio para atendimento individualizado das pessoas monitoradas

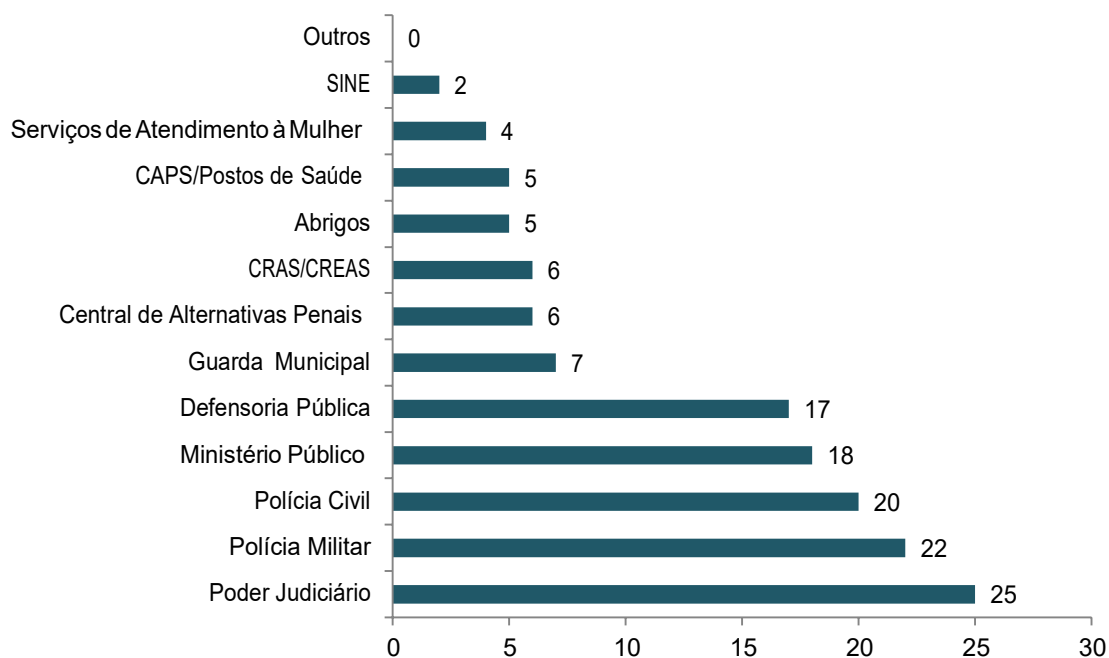


Fonte: DEPEN, 2017

A figura acima mostra o número absoluto e a porcentagem de Unidades Federativas que têm espaço destinado ao atendimento individualizado das pessoas monitoradas. Com exceção da Bahia que não informou o dado, 62% dos entes informaram dispor de espaço para atendimento individualizado das pessoas monitoradas: Acre, Alagoas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Roraima. 38% não dispõe desse tipo de estrutura: Amazonas, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Santa Catarina, Sergipe, Tocantins. Não foram aferidas a natureza do atendimento individualizado realizado nesses espaços, o que pode compreender, desde espaço voltado para o atendimento de equipe multiprofissional, até procedimentos de instalação e manutenção dos equipamentos individuais de monitoração. Há unidades que dispõem de espaço para atendimento individualizado da pessoa monitorada, mas não contam com o acompanhamento multiprofissional, como Alagoas, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Paraná, Piauí. Outros entes informaram contar com equipe multiprofissional, conforme indicado anteriormente, porém não têm espaço para atendimento individualizado.

DIAGNÓSTICO SOBRE A POLÍTICA DE MONITORAÇÃO ELETRÔNICA

5.10. Instituições parceiras



Fonte: DEPEN, 2017

O gráfico mostra as parcerias que são instituídas pelas Centrais de Monitoração Eletrônica. São indicadas as instituições e o número absoluto de Unidades Federativas. Todas as 25 Unidades Federativas têm algum tipo de parceria estabelecida com o Poder Judiciário, mas não foi possível aferir em quais situações essa relação viabilizou a formalização conjunta de instrumentos capazes de orientar e protocolizar os fluxos e procedimentos da monitoração, como acordos de cooperação técnica e resoluções²⁶. A parceria com as

²⁶ O Modelo de Gestão para a Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas (Brasil, 2017d) recomenda princípios para ação integrada entre entes federativos, Sistema de Justiça e comunidade para o desencarceramento, o que requer a construção de fluxos e instâncias de interação entre as instituições que compõem o sistema penal em todas as suas fases, considerando o Poder Executivo, o Tribunal de Justiça, a Defensoria Pública, o Ministério Público, as polícias e as instituições da sociedade civil que participam direta ou indiretamente dos serviços de monitoração eletrônica de pessoas. O nível de sustentabilidade político-institucional, bem como a sua capacidade de fazer frente ao encarceramento dependem diretamente do grau de articulação, entendimento comum e alinhamento de metodologias e estratégias entre as instituições destacadas.

instituições de segurança pública é significativa, pois 22 entes informaram a Polícia Militar como parceira e 20 entes indicaram a parceria com a Polícia Civil. Segundo a natureza sensível dos dados pessoais das pessoas monitoradas, parcerias dessa natureza devem, de forma protocolar, segundo a Resolução 213/2015 do CNJ, a Resolução 5/2017 do CNPCP, as Diretrizes para Tratamento e Proteção de Dados na Monitoração Eletrônica de Pessoas (Brasil, 2016a) e o Modelo de Gestão para a Monitoração Eletrônica de Pessoas (Brasil, 2017d), considerar o compartilhamento de dados pessoais apenas para fins de investigação criminal em casos específicos, mediante autorização judicial.

Nesse aspecto, cumpre sublinhar que 14 Unidades Federativas informaram compartilhar dados das pessoas monitoradas com instituições policiais. Dois entes afirmaram compartilhar os dados, mas não indicaram as instituições. Dois entes afirmaram compartilhar os dados apenas com o Judiciário. Um estado compartilha todos os dados pessoais quando há mandado de prisão expedido. Seguindo as recomendações dos documentos supracitados, o Rio de Janeiro compartilha informações apenas com autorização do juiz competente. Em semelhante direção, 05 Unidades Federativas não compartilham os dados das pessoas monitoradas, sendo que o Distrito Federal apontou a Resolução 213/2015 do CNJ enquanto fundamento.

Parcerias com instituições que conformam a rede de proteção social aparecem em menores proporções: 06 entes listaram como parceiros os CRAS/CREAS; 05 mencionaram parceria com abrigos; 05 também pontuaram parceria com CAPS/Postos de Saúde; 04 Unidades Federativas citam parcerias com instituições ou equipamentos que prestam serviços de atendimento à mulher; 02 entes estabeleceram parceria com o SINE.

As proporções indicadas revelam predominância de parcerias com instituições do Sistema de Justiça e da Segurança Pública. A pequena proporção de parcerias com instituições e equipamentos da rede de proteção social apontam que é preciso investir nesse campo para garantir direitos e acesso às políticas públicas já instituídas às pessoas monitoradas. Os serviços de monitoração podem ser qualificados com o acompanhamento multiprofissional, encaminhamentos diversos e redução das vulnerabilidades das pessoas monitoradas. Isso por sua vez funciona como elemento para garantir maiores níveis de aderência à medida e,

80

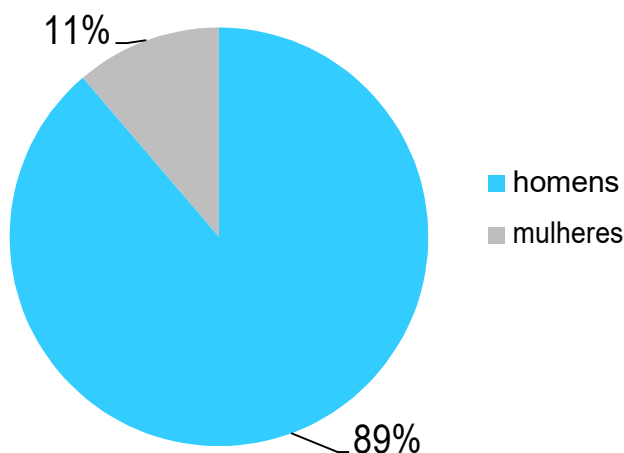
DIAGNÓSTICO SOBRE A POLÍTICA DE MONITORAÇÃO ELETRÔNICA



consequentemente, menos incidentes, descumprimentos e violações. Além de fornecer mais fundamentação aos relatórios e subsídios capazes de orientar os juízes na reavaliação ou eventual substituição da medida.



4.11 – Monitoração eletrônica por gênero



Fonte: DEPEN, 2017

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. Quanto maior o rigor penal, maior representação do universo masculino. Segundo pesquisa desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Brasil, 2015g), nas varas criminais as informações contidas nos processos indicam que 90,3% dos acusados são do sexo masculino e 9,7% do feminino. 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%. Podemos perceber que quanto maior o rigor penal, maior a predominância de homens.

O dado variou sensivelmente em comparação com as informações obtidas no ano de 2015 – 88% homens e 12% mulheres. Ou seja, a prevalência de homens monitorados permanece elevada em 2017 – 89%. Nenhum dos entes que informaram o dado aferiu a existência de pessoas monitoradas lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros.

4.12. Faixa etária das pessoas monitoradas

A distribuição das pessoas monitoradas por faixa etária não foi informada por todas as Unidades Federativas. Apenas 15 Unidades Federativas²⁷ conseguiram disponibilizar esse tipo de informação e 10 entes não responderam a questão, informando não terem condições de obter essas informações.

A partir da análise da amostra de pessoas sobre as quais foi possível obter dados acerca da idade, 54% das pessoas monitoradas é jovem²⁸ (18 a 29 anos), o que representa a maior parte dos monitorados.

Os dados do Infopen de junho de 2016 se aproximam da realidade encontrada na monitoração, pois 55% da população prisional é formada por jovens. Por outro lado, ao examinarmos a participação dos jovens na população brasileira total, é possível afirmar que esta faixa etária está sobre-representada no sistema prisional: a população entre 18 e 29 anos representa 18% da população total no Brasil²⁹ e 55% da população no sistema prisional em 2015. Ampliando as teias do controle penal e do poder punitivo, temos 54% de pessoas jovens monitoradas no ano de 2017, o que não é uma mera coincidência, levando em conta que 73,96% dos serviços de monitoração estão concentrados em modalidades de execução da pena. Ou seja, os processos de criminalização que resultam no elevado encarceramento – e outras modalidades de punição e controle social – é um fenômeno observado em todo o país, atingindo, sobretudo, a população jovem.

4.13. Cor/etnia das pessoas monitoradas

Apenas 02 estados conseguiram informar dados em relação à cor/etnia das pessoas monitoradas. Em razão disso não é possível tecer uma análise a respeito da cor/etnia das

²⁷ As informações envolvendo a faixa etária das pessoas monitoradas baseiam-se nos dados informados por: AC, BA, DF, GO, MA, MS, PA, PE, PI, PR, RN, RO, RS, SC, SE.

²⁸ Pessoas entre 18 e 29 anos, de acordo com a classificação do Estatuto da Juventude - Lei nº 12.852/2013.

²⁹ De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD, 2015.



peças monitoradas em 2017. A baixa disponibilidade de informações acerca dos critérios cor/etnia das pessoas monitoradas também ocorre, em menor proporção, nas análises de perfil da população privada de liberdade, o que compromete análises mais aprofundadas. O último levantamento do Infopen (dados de junho de 2016) não conseguiu obter essas informações para todo o universo prisional, restringindo a análise para uma amostra 72% da população prisional total.

4.14. Escolaridade das pessoas monitoradas

Em relação à escolaridade das pessoas monitoradas, apenas 04 Unidades Federativas conseguiram obter essas informações em seus registros. A escolaridade das pessoas monitoradas foram informadas pela Bahia, Distrito Federal, Pará e Rio Grande do Sul, o que representa apenas 11,33% dos serviços de monitoração eletrônica no Brasil – 5.839 pessoas num universo de 51.515 pessoas monitoradas. A baixa disponibilidade de informações acerca desse dado inviabiliza, em termos metodológicos, considerar essa amostragem para analisar o grau de escolaridade das pessoas monitoradas no país em 2017. De todo modo, os dados fornecidos pelos 04 entes em tela indicam baixo grau de escolaridade dessa parcela (5.839 pessoas monitoradas): 46% das pessoas possui ensino fundamental incompleto; 23% estudaram completaram o ensino fundamental; 19% possui ensino médio incompleto; 4% completaram o ensino médio; nenhuma pessoa dessa amostra ingressou o ensino superior ou pós-graduação.

4.15. Ocupação das pessoas monitoradas

Quanto à ocupação das pessoas monitoradas, apenas 05 Unidades Federativas conseguiram obter essas informações em seus registros: Acre, Bahia, Distrito Federal, Pará, Rio Grande do Sul. A amostragem representa apenas 13,11% dos serviços, pois juntos os entes monitoram 6.754 pessoas num universo de 51.515 indivíduos monitorados. Assim como no caso das informações sobre a escolarização, aqui também não é possível, em razão da baixa disponibilidade de informações e baixa representatividade da amostra frente ao universo pesquisado, analisar o tipo de ocupação profissional das pessoas monitoradas no Brasil em 2017.

A pequena amostra (6.754 pessoas monitoradas) indica, no entanto, que a informalidade é predominante quando o assunto é a ocupação das pessoas monitoradas – 41%. Em seguida, 36% dessa parcela estão sem ocupação. Trabalhos desenvolvidos na formalidade representam apenas 23% nessa amostra.

4.16. Pessoas com deficiência monitoradas eletronicamente

A maioria das Unidades Federativas (80%) informou não dispor de registros sobre o dado solicitado, tampouco informações acerca da natureza da deficiência. Da amostra recebida, 93 homens com deficiência são monitorados e 7 mulheres com deficiência são monitoradas. Considerando as particularidades da monitoração eletrônica, uma análise que considere esses dados deve, para apresentar um mínimo de consistência metodológica, contar com informações acerca da natureza da deficiência.

4.17. Estrangeiros

A maioria das Unidades Federativas informou não dispor de registros sobre a nacionalidade das pessoas monitoradas. Em 2017 havia 15 pessoas estrangeiras monitoradas no Brasil, considerando a amostra recebida. No Acre, 04 pessoas monitoradas eram provenientes da Bolívia, 01 pessoa das Filipinas e 02 pessoas do Peru. Goiás monitorou 01 alemão no mesmo período. Pernambuco foi, considerando a amostra recebida, o estado com maior diversidade de estrangeiros monitorados, todos em cumprimento de medidas protetivas de urgência: 01 alemão, 01 italiano, 02 argentinos, 01 português. Rio Grande do Sul informou ter monitorado 01 argentino. Sergipe monitorou 01 pessoa da China e 01 pessoa de Portugal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mudar os rumos da política penal e o uso abusivo da pena privativa de liberdade, além de ser uma meta do DEPEN, é também preocupação de outras instituições e diversos atores que atuam no âmbito do Sistema de Justiça Criminal, incluindo organismos internacionais. O diagnóstico destaca que, mesmo com os crescentes e contínuos investimentos do Poder Público na política de monitoração eletrônica, é preciso focalizar ações que vislumbrem planejamento para alcançar os objetivos da política nacional de monitoração eletrônica, quais sejam, redução do encarceramento e de qualificação da porta de entrada no sistema penal.

Além de medidas inovadoras e políticas públicas direcionadas para a operacionalização de mecanismos de responsabilização penal alternativos ao uso hegemônico da privação de liberdade, é imprescindível qualificar as condições de gestão nas Unidades Federativas, o que requer o alinhamento e o estabelecimento de protocolos, considerando todas as instâncias de interação entre as instituições que compõem o sistema penal em todas as suas fases (Poder Executivo, o Tribunal de Justiça, a Defensoria Pública, o Ministério Público, as polícias e as instituições da sociedade civil). Gerar consensos entre as instituições em termos de metodologias e estratégias potencializa a sustentabilidade político-institucional e, evidentemente, favorece o desenho de ações para fazer frente ao encarceramento em massa.

A expansão dos serviços de monitoração, mobilizada especialmente na fase da execução penal, carece de protocolos e alinhamento entre as instituições. Ainda, a potencialidade em termos de atuar no desencarceramento e na contenção do número de presos provisórios no país é pouco aproveitada. Por outro lado, as restrições impostas pela medida, aplicadas em grande medida sem o preceito da individualidade, desconsiderando-se os direitos das pessoas monitoradas, contribuem para acentuar vulnerabilidades sociais e criminais. Não raro, incidentes durante a medida podem gerar prisão ou regressão de regime, o que poderia ser minimizado com o trabalho da equipe multiprofissional.

Ampliar entendimentos acerca dos serviços de monitoração e dar efetividade aos avanços legislativos nesse campo, implica planejamento e implementação de políticas

públicas capazes de dar operacionalidade às diretrizes legais e subsidiar o alcance de resultados mais tangíveis quanto aos objetivos da política de monitoração. Ampliar o rigor penal, o controle e a vigilância disciplinar dos indivíduos são ações que, além de revelarem falta de compromisso com a legalidade, a dignidade da pessoa humana e o desencarceramento responsável, minimizam as chances do efetivo cumprimento da medida e retroalimentação do sistema prisional. Além disso, a aplicação da monitoração em situações que não promovem desencarceramento está fundada, sobremaneira, em usos pouco racionais dos recursos públicos. Acrescenta-se, nesse cenário, a espetacularização e a super valorização da Segurança Pública como instrumento político, o que tem implicado na redução de investimentos mais sustentáveis no campo penal.

BIBLIOGRAFIA

ALBAGLI, Sarita; MACIEL, Maria Lucia. (Org.). Informação, conhecimento e poder: mudança tecnológica e inovação social. 1a. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

BRASIL. Código de Processo Penal, Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução 213, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. 2015a.

_____. Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público e Ministério da Segurança Pública. Termo de Cooperação Técnica n. 039/2018. Processo n. 1 1241/2018. Objeto: estabelecer melhorias no sistema de execução penal e da justiça criminal, especialmente na qualificação da gestão da informação e no desenvolvimento e integração entre sistemas informatizados, aprimoramento da implementação das políticas de alternativas penais e de monitoração eletrônica. 2018.

_____. Conselho Nacional de Justiça e o Ministério da Justiça. Processo nº: CNJADM-2015/00800 Espécie: Termo do Compromisso CNJ/MJ nº 005/2015 Partícipes: Conselho Nacional de Justiça e Ministério da Justiça. “cnj

Cooperação Técnica” celebrado com o propósito de compor e estruturar as diretrizes e a promoção da política de monitoração eletrônica de pessoas, em consonância com o respeito aos direitos fundamentais. 2015b.

_____. Conselho Nacional de Justiça e o Ministério da Justiça. Processo nº: CNJADM-2015/00833 Espécie: Acordo de Cooperação MJ/CNJ nº 06/2015 Partícipes: Ministério da Justiça e Conselho Nacional de Justiça. “Acordo de Cooperação Técnica” celebrado com o objetivo de ampliar a aplicação de alternativas penais com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade. 2015c.

_____. Conselho Nacional de Justiça e o Ministério da Justiça. Processo nº: CNJADM-2015/00936 Espécie: Termo do Compromisso CNJ/MJ/IDDD nº 007/2015 Partícipes: Conselho Nacional de Justiça, Ministério da Justiça e Instituto de Defesa do Direito de Defesa. “Acordo de Cooperação Técnica” celebrado para a instituição de Audiências de Custódia nas Comarcas de todo o país. 2015d.

_____. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP). Resolução nº 5/2017. Dispõe sobre a política de implantação de Monitoração Eletrônica. 2017a.

- _____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.
- _____. Decreto nº 7.627, de 24 de novembro de 2011. Regulamenta a monitoração eletrônica de pessoas prevista no Decreto no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e na Lei no 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal.
- _____. 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.
- _____. Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006. Criou mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.
- _____. Ministério da Justiça / Departamento Penitenciário Nacional / Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *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*. PIMENTA, Izabella Lacerda (autora). Brasília: PNUD, 2015e.
- _____. Ministério da Justiça / Departamento Penitenciário Nacional / Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Diretrizes para Tratamento e Proteção de Dados na Monitoração Eletrônica de Pessoas*. PIMENTA, Izabella Lacerda (autora). Brasília: PNUD, 2016a.
- _____. Ministério da Justiça / Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Infopen – Dezembro de 2014. Brasília: DEPEN, 2015f.
- _____. Ministério da Justiça / Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Infopen – Junho de 2016. Brasília: DEPEN, 2017b.
- _____. Ministério da Justiça / Departamento Penitenciário Nacional / Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Manual de Gestão para a Política de Alternativas Penais*. LEITE, Fabiana de Lima (autora). Brasília: PNUD, 2017c.
- _____. Ministério da Justiça / Departamento Penitenciário Nacional / Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Manual de Gestão para a Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas*. PIMENTA, Izabella Lacerda (autora). Brasília: PNUD, 2017d.

_____. Ministério da Justiça / Departamento Penitenciário Nacional / Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. "Proposta de projeto de pesquisa para a Monitoração Eletrônica de Pessoas". Brasília: PNUD, 2016b.

_____. 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, 2015g.

_____. Ministério da Justiça. Planejamento Estratégico Plurianual 2015-2019 do Ministério da Justiça. Brasil, 2017e.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em rede a era da informação: Economia, Sociedade e Cultura. Volume I. 2.ª edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

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>

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. *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.

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.

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

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.

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.

UNITED NATIONS, HUMAN RIGHTS COUNCIL. Report of the Working Group on Arbitrary Detention. Twenty-seventh session. Agenda item 3. Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. 30 June 2014.



Ministério da
Segurança Pública

Departamento
Penitenciário Nacional



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*