

avaliAÇÃO

Análise de desenho da Política de Segurança do Estado de Minas Gerais: Monitoração Eletrônica de Pessoas

**Núcleo Integrado de
Monitoramento e
Avaliação - NIMA**



Dezembro de 2023
Belo Horizonte/MG



EDUCAÇÃO



**MINAS
GERAIS**

GOVERNO
DIFERENTE.
ESTADO
EFICIENTE.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Governador
Romeu Zema Neto

Vice-Governador
Mateus Simões

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO
Secretária de Estado de Planejamento e Gestão
Luísa Cardoso Barreto

FICHA TÉCNICA

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Presidente
Luciana Lopes Nominato Braga

Vice-Presidente
Mônica Moreira Esteves Bernardi

Diretoria de Políticas Públicas (DPP)
Carolina Proietti Imura (Diretora)

EQUIPE:
Karina Rabelo Leite Marinho (coordenadora)
Maria Elisa Rocha Couto Gomes
Amanda Matar de Figueiredo
Hisrael Passarelli Araujo
Luís Felipe Zilli (revisão)

Assessoria de Comunicação Social
Tiago Alves Silva (assessor-chefe)
Aline Pereira (diagramação)

Sumário

1. APRESENTAÇÃO E METODOLOGIA	5
2. A RELEVÂNCIA DA AVALIAÇÃO DE DESENHO	9
3. A MONITORAÇÃO ELETRÔNICA DE PESSOAS EM SUAS DIMENSÕES NORMATIVAS	11
3.1. Definição da monitoração eletrônica de pessoas	11
3.2. Descrição das principais tecnologias empregadas.....	11
3.3. História da monitoração eletrônica de pessoas nos EUA, na Europa e no Brasil	14
3.4. A Legislação brasileira	23
3.5. Monitoração eletrônica de pessoas em Minas Gerais.....	28
4. A MONITORAÇÃO ELETRÔNICA EM SUAS DIMENSÕES EMPÍRICAS	39
4.1. Marco conceitual do programa.....	39
4.2. Objetivos do programa	39
4.3. Ações do programa	41
4.3.1. A admissão	41
4.3.2. O acompanhamento por equipe multidisciplinar	42
4.3.3. A monitoração.....	43
4.3.4. As tratativas	43
4.4. Públicos-alvo e os diferentes impactos do programa.....	44
4.4.1. Perfil dos monitorados.....	44
4.4.2. Monitorados em situação de vulnerabilidade social	45
4.4.3. Vítimas beneficiadas por medidas protetivas decorrentes da Lei Maria da Penha	46
4.4.4. Impactos da monitoração eletrônica	47
4.5. Desafios no que diz respeito:	48
4.5.1. À garantia dos direitos da pessoa monitorada	48
4.5.2. Aos modos de fiscalização do programa como um todo.....	49
4.5.3. Às tecnologias empregadas	50
4.5.4. Ao treinamento e ao suporte.....	51
4.5.5. A confiabilidade dos sistemas.....	51
4.5.6. Ao fluxo de ações que compõem o programa	53
4.6. Indicadores.....	54
4.7. Uso da monitoração eletrônica em outros contextos	56
4.8. Conclusões	57

5. O DESENHO DA MONITORAÇÃO ELETRÔNICA DE PESSOAS	61
5.1. O Marco Lógico da estratégia	61
5.1.1. Componente 1: diagnóstico e marco conceitual	62
5.1.2. Componente 2: definição do público-alvo.....	62
5.1.3. Componente 3: estabelecimento de condições para mensuração dos resultados.....	62
5.1.4. Componente 4: desenho de meios e alternativas de intervenção e os mapas de processos e resultados.....	63
5.1.5. Componente 5: hierarquia de objetivos e as árvores de problemas e soluções.....	65
5.1.6. Componente 6: avaliação e gestão por resultados.....	69
5.1.7. Quadro do Marco Lógico.....	70
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71
6.1. Síntese dos achados do trabalho de campo	71
6.2. Dilemas da monitoração de pessoas no cenário internacional	75
6.3. Respostas às perguntas avaliativas.....	76
6.4. Recomendações	77
Anexo: Roteiro de entrevistas	85

1. APRESENTAÇÃO E METODOLOGIA

Este documento constitui o **relatório final da avaliação de desenho de uma política em segurança pública no estado de Minas Gerais, a Monitoração Eletrônica de Pessoas**. Ele apresenta o esboço de um marco lógico, árvores de problemas e árvores de solução, e a confecção de mapas de processos e resultados da política¹.

O estudo avaliativo é uma das ações do Plano Anual de Monitoramento e Avaliação - Ciclo 2023, instrumento de planejamento dos programas avaliados neste ano e que estabelece os compromissos do Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais (Sapp-MG), estabelecido pelo Decreto 48.298/2021.

O sistema é composto por instâncias decisórias e executivas, que atuam a partir de fluxos e responsabilidades na execução de práticas avaliativas no setor governamental, qualificando os processos de formulação, monitoramento e avaliação dos programas. Pretende aumentar a efetividade do gasto público estadual a partir de uma gestão baseada em evidências. Os programas avaliados compõem o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG).

A Fundação João Pinheiro é parte do comitê executivo do Sapp-MG e, por isso, coordena e executa a avaliação de desenho da Monitoração Eletrônica de Pessoas, cujo relatório parcial é apresentado neste documento.

O Programa de Monitoração Eletrônica de Pessoas consiste no uso de tecnologia de vigilância, que acompanha a movimentação de pessoas que estão cumprindo medidas protetivas de urgência, medidas cautelares diversas à prisão ou penas privativas de liberdade no regime semiaberto, aberto ou em prisão domiciliar. O Programa faz uso de dispositivos eletrônicos, como tornozeleiras, colocados no corpo do indivíduo a ser monitorado, permitindo que sua localização seja vista em tempo real, por meio de um sistema de GPS. Seu objetivo é aumentar o controle sobre pessoas que cumprem penas, evitando o cometimento de novos crimes ou o descumprimento das condições estabelecidas pela Justiça para o seu cumprimento. Além disso, busca, também, contribuir para a redução de custos do Sistema Prisional, ao permitir que presos cumpram suas medidas fora de prisões ou centros de detenção provisória, para a redução das pressões sobre a oferta de vagas em presídios, e para o estabelecimento de formas de cumprimento de pena mais humanas e capazes de possibilitar a reintegração social dos monitorados.

Segundo a Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), o Brasil tinha, em dezembro de 2022, 648.692 presos em celas físicas, 183.603 presos em prisão domiciliar e 91.362 em monitoramento eletrônico². Em Minas Gerais, onde 5.722 pessoas são hoje monitoradas³, a Monitoração Eletrônica de Pessoas é utilizada como uma medida alternativa ao encarceramento, e regulamentada pela Lei Estadual número 21.726/2015, que estabelece as regras para a concessão do benefício e o uso das tornozeleiras eletrônicas, e da Resolução 412/2021 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021). Além de Belo Horizonte e sua Região Metropolitana, é implementada nas comarcas de Alfenas, Montes Claros, Pouso Alegre, Governador Valadares, Juiz de Fora e Uberlândia (TJMG, 2023). A Monitoração Eletrônica de Pessoas no

¹ Há uma diferença entre os conceitos de “Política” e “Programa”, de modo que programas estão contidos em políticas, e são, por isso, mais específicos. No entanto, para os fins deste relatório os termos serão intercambiáveis, pois a Monitoração Eletrônica de Pessoas pode ser tomada tanto como uma Política em si mesma (com objetivos e definições próprias), quanto como Programa (uma vez que inserida na Política Prisional). De uma forma ou de outra, ela é passível de avaliação de desenho, como a aqui apresentada.

² Jaime de Cassio Miranda, Conselheiro do CNMP, durante a Conferência Internacional sobre Monitoração Eletrônica, 2023

³ Informação obtida em entrevista exploratória com gestores do Programa em Minas Gerais

estado é realizada pela Secretaria de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP) por meio de um sistema de acompanhamento em tempo real, que permite a identificação da localização da pessoa monitorada e a verificação do cumprimento das condições estabelecidas pela Justiça. Entre essas condições, estão a permanência em determinados locais ou áreas de circulação, o cumprimento de horários e a interrupção de contato com certas pessoas, em casos de Medidas Protetivas, por exemplo. O descumprimento dessas condições pode resultar na revogação do benefício, retorno ao regime fechado ou detenção, se violadas medidas protetivas fundamentadas na Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006).

Sistematizar Políticas e Programas é um processo que se constitui por meio não apenas de acompanhamentos, mas, também, de avaliação de resultados e alcance de objetivos. É, deste modo, elemento fundamental do ciclo de políticas públicas. Avaliações são importantes por produzir conhecimentos capazes de orientar os processos de tomada de decisão e de incrementar a qualidade, a eficácia e a efetividade das ações públicas.

As avaliações precisam ter, como princípio, o cumprimento de parâmetros de clareza e objetividade. Trata-se de um processo de valoração e juízo de valor, baseado em evidências, cujos critérios explícitos tornam possível a replicação de seus procedimentos metodológicos.

A despeito da importância dos processos avaliativos, as políticas públicas podem carregar características que desafiam a realização de avaliações. A ausência de tradições avaliativas e participativas das políticas, e a pouca ênfase sobre a construção de evidências, com a criação e organização de bases de dados, são apenas alguns dos obstáculos à avaliação.

Neste contexto, as **avaliações de desenho** são um tipo específico de avaliação, e podem ser vistas como um método fundamental para a realização de outros tipos de procedimentos avaliativos, como aqueles de resultado ou impacto. Isso porque desenhos claros permitem conhecer os objetivos e processos de consecução das políticas e programas de tal forma que se pode, a partir daí, estabelecer os critérios para mensuração. Na maior parte das vezes, avaliações de desenho são, temporalmente, *ex-ante*, ou seja, ocorrem antes da implementação de ações. Mas políticas nem sempre contam com desenhos claros, ou mesmo registrados por meio do uso de ferramentas de desenho (como o Marco Lógico). Muitas vezes constituem-se como conjuntos de ações mais ou menos articuladas, mais ou menos registradas, que não se consubstanciam como um desenho coerente. Nesses casos, a construção e avaliação de desenhos podem se dar durante processos de implementação – ajudando a orientar ações, ou após esses processos (avaliações *ex-post*), estabelecendo critérios para avaliações de impactos.

Esta análise de desenho busca compreender **em que medida há coerência entre o desenho das ações da Monitoração de Pessoas, seus objetivos e implementações**, bem como a existência, relevância, uso e capacidade de operacionalização de seus indicadores.

As avaliações de desenho e de implementação têm como **objetivo**, portanto, identificar a coerência entre objetivos (o que o Programa quer), seu desenho (como o Programa é planejado), e suas ações (como o Programa é implementado), além de seus indicadores (como ele é mensurado).

Para isso, parte das seguintes **perguntas avaliativas**:

- Qual a definição dos problemas que levam à Monitoração Eletrônica de Pessoas? Há um marco conceitual que fundamenta o desenho do programa? Há uma distinção clara entre estratégias e fins? Como?
- O desenho do programa é claro, ou seja, apresenta uma definição do problema (com hierarquização de causas e consequências), de objetivos, de público-alvo (focalização e cobertura) e de ações de intervenção? Como?
- Qual é o arranjo de organizações e atores envolvidos no desenho do programa?
- Existem indicadores de acompanhamento, de resultado e de impacto? Quais? Funcionam?

As **fontes e técnicas de coleta de informações** são de duas naturezas:

- a. Informações documentais: análises de documentos, projetos, desenhos, Termos de Referência, Resoluções, indicadores, planilhas de monitoramento a serem fornecidas pela SEJUSP/MG e pela empresa contratada para execução do Programa, além de eventuais avaliações que tenham sido realizadas. Aqui, trata-se de uma **dimensão normativa** do Programa.
- b. Análise de entrevistas: entrevistas realizadas com operadores e gestores do Programa, de modo a ser possível a compreensão das coerências dos desenhos de um ponto de vista de sua implementação cotidiana, ações e objetivos específicos. Aqui, trata-se da **dimensão empírica** do Programa, relativa à sua implementação.

A avaliação foi realizada a partir das seguintes etapas:

1. Levantamento e sistematização de referencial teórico e bibliográfico sobre sistema prisional e Monitoração Eletrônica de Pessoas;
2. Levantamento de informações primárias:
 - (a) Levantamento e análise de informações sobre o planejamento da Monitoração Eletrônica de Pessoas em Minas Gerais (documentos, projetos, desenhos, Termos de Referência, Resoluções, indicadores, além de eventuais avaliações que tenham sido realizadas);
 - (b) Levantamento e análise de informações sobre a implementação de Monitoração Eletrônica de Pessoas em Minas Gerais;
 - (c) Realização de entrevistas com atores envolvidos na formulação e operacionalização;
 - (d) Confecção da árvore de problemas, e árvore de soluções, apresentadas nesse documento;
 - (e) Construção do Mapa de Processos e Resultados, apresentado nesse documento;
 - (f) Construção de um esboço de Marco Lógico, apresentado nesse documento;
 - (g) Consolidação dos conteúdos anteriores neste relatório descritivo, em um sumário executivo e em uma ficha síntese.

Foram realizadas entrevistas com múltiplos atores, relevantes ao processo de desenho e implementação do Programa de Monitoração Eletrônica de Pessoas, idealizadores, gestores e operadores (assessoria estratégica, responsáveis pelo tratamento das informações geradas pelos monitores eletrônicos e outros).

Os módulos temáticos utilizados para nortear as **análises do material coletado** foram os seguintes:

Módulo 1: Motivadores para o programa e Formulação do problema

(Ou Padrão Normativo: Diz respeito aos objetivos desejados pela sociedade e aos meios legítimos para sua obtenção. A formulação do problema pelo Programa. A decomposição do problema em

subproblemas. Análise, pelo Programa, de dados quantitativos e qualitativos. Realização de diagnósticos norteadores. Construção de uma hierarquização das causas do problema.)

Módulo 2: O Marco Conceitual ou Analítico do Programa

(Refere-se ao estabelecimento de causa e efeito, pelo Programa, a respeito de seu objeto de intervenção. Como se dá esse estabelecimento? As teorias centrais no campo de conhecimento da área, ou seu marco conceitual, aparecem de que maneira no programa?)

Módulo 3: Organizações e Atores

(Refere-se às maneiras de distribuição de responsabilidades, mecanismos de decisão e formas de coordenação de ações)

Módulo 4: Dados e informações sobre o Programa

(Refere-se ao uso das ferramentas de Marco Lógico ou Mapas de Processo e Resultado na definição do desenho da política.)

As dimensões temáticas acima, por sua vez, derivaram **as seguintes “variáveis”**:

- Fundamentos e antecedentes do programa;
- Relação entre fundamentos e o desenho das estratégias;
- Estabelecimento de objetivos gerais e específicos;
- Seleção e focalização existente no desenho do Programa, ou definição de público-alvo, focalização e cobertura;
- Processo de formulação do problema e aderência entre formulação de problema e ações;
- Análise de interessados;
- Marco Conceitual ou Analítico;
- Uso de diagnósticos para a caracterização de monitorados;
- Política e governança;
- Multi institucionalidade;
- Processos de acompanhamento e avaliação.

A partir dessas variáveis foram confeccionados roteiros de entrevistas e análises, presentes no anexo deste documento.

Foram confeccionados, também, um Sumário Executivo dos resultados da avaliação, e uma ficha síntese de apresentação desses resultados.

Este relatório de avaliação se organiza em 06 partes. Após esta apresentação, há uma breve descrição dos conceitos referentes às análises e avaliações de políticas públicas, com o objetivo de se estabelecer a centralidade deste tipo de avaliação, e suas ferramentas metodológicas e conceituais. A terceira parte realiza uma descrição do Programa cujo desenho é aqui analisado, a Monitoração Eletrônica de Pessoas, em suas dimensões formais e normativas, e oriundas da análise de informações documentais, legislações, bases de dados gerenciais e pesquisas produzidas. A quarta parte constitui a apresentação da política em suas dimensões factuais e empíricas, oriunda da análise de informações coletadas por meio de entrevistas feitas com gestores da política em variadas posições. A quinta parte faz uso de ferramentas de desenho de políticas – Marco Lógico, e seus Mapas de Processos e Resultados e as Árvores de Problemas e Soluções – para uma caracterização estruturada do Programa. A sexta e última parte diz respeito às considerações finais e recomendações advindas desta avaliação.

2. A RELEVÂNCIA DA AVALIAÇÃO DE DESENHO

A avaliação é uma disciplina da pesquisa social aplicada, destinada a determinar a eficácia de intervenções públicas. Utilizando uma variedade de metodologias oriundas das ciências sociais, seu objetivo é identificar a contribuição do setor público na sociedade e facilitar as discussões sobre a alocação de recursos, ao mesmo tempo em que fornece dados cruciais para a tomada de decisões informadas. Os processos de avaliação não apenas promovem a aprendizagem organizacional e social, mas também desempenham um papel vital na formação dos agentes envolvidos na formulação de políticas públicas. Além disso, eles são essenciais para garantir um controle administrativo eficaz, mecanismos de transparência e prestação de contas, ao mesmo tempo em que aprimoram a racionalidade durante as fases de planejamento e implementação.

Compreender o valor das ações públicas é um procedimento que pode ocorrer em diferentes estágios do processo de formulação de políticas públicas. O Modelo de Ciclo de Políticas regula a complexidade das decisões políticas e administrativas, que não segue necessariamente uma sequência de fases. Portanto, ao invés de considerar a avaliação como um estágio final isolado, propõe-se que os processos de avaliação sejam integrados de forma abrangente, ocorrendo em todas as etapas do ciclo dos programas, por meio de um processo de retroalimentação. Sob essa perspectiva, o planejamento e a avaliação se entrelaçam como processos interdependentes.

Existem vários tipos de avaliações, variando de acordo com objetivos, métodos de aplicação, agentes avaliadores, função e conteúdo. Esta diversidade não é mutuamente exclusiva, permitindo que uma mesma política seja avaliada em suas diversas dimensões. A avaliação de desenho e implementação proposta aqui visa descrever algumas dimensões do Programa de Monitoramento Eletrônico de Pessoas, incluindo sua estrutura e coerência nos processos de implementação.

O Marco Lógico, uma metodologia empregada no desenho de políticas públicas, permite a estruturação das ações em seus diferentes componentes, considerando tanto a política em si quanto os problemas que buscam resolver (CASSIOLATO E GUERESI, 2010). Esses componentes são:

- Diagnóstico e marco conceitual
- Definição do público-alvo
- Estabelecimento de condições para mensuração dos resultados
- Desenho de meios e alternativas de intervenção e os mapas de processos e resultados
- Hierarquia de objetivos e as árvores de problemas e soluções
- Avaliação e gestão por resultados

Esses elementos fornecem uma estrutura lógica para o desenho de políticas públicas, garantindo a realização de ações fundamentadas e objetivos alcançáveis e mensuráveis.

A avaliação do desenho e correção de uma política consiste em testar a consistência de seu modelo, garantindo uma articulação adequada entre seus componentes. Isso se dá através de um mecanismo de "se, então...": **se utilizo tais recursos, então implemento tais ações; se tais ações são executadas, então obtenho tais produtos para grupos de beneficiários; se tais produtos são obtidos, então alcanço os resultados intermediários; se resultados intermediários ocorrem, então gero impactos que irão levar ao alcance do objetivo da intervenção.**

Esta articulação pode ser visualizada em instrumentos como as Árvores de Problemas e Soluções e os Mapas de Processos e Resultados, que descrevem graficamente o desenvolvimento de um programa, especificando suas atividades, produtos, resultados e impactos. São, portanto, instrumentos úteis para, de forma gráfica, se compreender os elementos articulados de Políticas Públicas, e serão abordados no presente documento.

3. A MONITORAÇÃO ELETRÔNICA DE PESSOAS EM SUAS DIMENSÕES NORMATIVAS

3.1. Definição da monitoração eletrônica de pessoas

O monitoramento eletrônico de pessoas consiste no uso de quaisquer tecnologias que permitam rastrear a localização geográfica de indivíduos ou, até mesmo, captar suas atividades cerebrais, corporais (batimentos cardíacos, pressão arterial etc.) e o uso que fazem de substâncias químicas (por exemplo, de álcool e drogas ilícitas) (CAMPELLO, 2015). Drake (2009) destaca que, dentre seus possíveis usos, estariam o cumprimento de sentenças criminais e a prevenção de fenômenos tais quais a evasão escolar, a violência sexual, a violência doméstica e os conflitos entre membros de gangues rivais. Ao longo deste trabalho, voltaremos nossa atenção à utilização do monitoramento eletrônico de pessoas no sistema de justiça criminal. Nas seções a seguir, apresentamos as ferramentas que são usadas com esta finalidade neste contexto, traçamos um panorama geral da sua história nos Estados Unidos da América, na Europa e no Brasil e discutimos os principais dilemas que impõem aos países que as adotaram.

3.2. Descrição das principais tecnologias empregadas

Atualmente, diversos dispositivos de monitoramento eletrônico de pessoas estão disponíveis no mercado. Se, por um lado, a tornozeleira eletrônica é a imagem que vem à mente da maioria das pessoas quando se fala sobre o controle telemático no sistema penal, por outro, este não é o único aparelho utilizado neste contexto. Como discutimos a seguir, as ferramentas que os países escolhem adotar para esta finalidade dependem, em grande medida, das tecnologias desenvolvidas por empresas nacionais.

A literatura documenta que, até o presente momento, o único equipamento de monitoramento de pessoas privadas de liberdade usado no Brasil é a tornozeleira eletrônica. A Figura 1, elaborada pela empresa *Spacecom*, descreve seu funcionamento. Além de ser rastreada via satélite, ela também é conectada à rede de telefonia celular, neste caso, os sinais de localização são enviados às unidades de monitoramento através da *internet*. Em outros países, como, por exemplo, os Estados Unidos da América, a tornozeleira eletrônica (*ankle bracelet*) emite sinais de frequência de rádio, os quais são responsáveis pelo rastreamento de seus usuários. Por este motivo, na literatura sobre o ME no contexto estadunidense, a sigla RF (*radio frequency*) e a tornozeleira eletrônica são usadas praticamente como sinônimos.

Figura 1 - Esquema de funcionamento da tornozeleira eletrônica fabricada pela empresa *Spacecom*.



Fonte: Site da empresa *Spacecom*, 2023.

A Figura 2 representa um conjunto formado por duas peças de monitoramento eletrônico: a tornozeleira e um aparelho de comunicação bidirecional entre usuário e as centrais de acompanhamento. Este *kit*, fabricado pela empresa *Attenti Group*, permite o rastreamento dos monitorados via sinais de GPS.

Figura 2 - Conjunto de aparelhos de monitoramento eletrônico duas-peças por GPS.



Fonte: Site da empresa *Attenti Group*, 2023.

A Figura 3, por sua vez, contém os equipamentos produzidos pelo *Attenti Group* para casos de violência doméstica. Nestas situações, enquanto o agressor usa ambos os equipamentos, a tornozeleira e o aparelho de comunicação com as centrais de monitoramento, a vítima usaria apenas o segundo. Para o funcionamento deste conjunto, é necessário o estabelecimento de zonas de exclusão, ou seja, áreas que não podem ser frequentadas pelo agressor dada a proximidade delas com ambientes nos quais as vítimas circulam. Caso tal regra seja violada, os responsáveis pelo acompanhamento dos monitorados emitem sinais de alerta para a proteção das vítimas e para avisar as autoridades competentes a respeito de infrações cometidas pelos agressores. Além disso, também cabe observar que alguns países optam pelo uso de tornozeleiras eletrônicas por ambas as partes, o que é considerado bastante controverso.

Figura 3 - Conjunto de equipamentos de monitoramento eletrônico para casos de violência doméstica.



Fonte: Site da empresa *Attenti Group*, 2023.

A Figura 4 também representa um conjunto de monitoramento eletrônico com duas peças, o qual se difere daquele apresentado na Figura 2 não apenas pelos aparelhos que, dele, fazem parte, mas também pelo contexto no qual costuma ser usado. Formado por tornozeleira eletrônica e uma espécie de telefone fixo, este conjunto é utilizado por indivíduos em prisão domiciliar e funciona da seguinte forma: enquanto a primeira é responsável por rastrear a localização deles, fiscalizando se estão mesmo em suas casas ou não, o segundo é o equipamento por meio do qual devem realizar o procedimento de verificação de voz periodicamente.

Figura 4 - Kit de dispositivos de monitoramento eletrônico para prisão domiciliar.



Fonte: Site da empresa *Attenti Group*, 2023.

3.3. História da monitoração eletrônica de pessoas nos EUA, na Europa e no Brasil

Estados Unidos da América

Segundo Campello (2015), a primeira experiência de monitoramento eletrônico de pessoas nos Estados Unidos ocorreu no início da década de 1960, sob o comando dos professores Robert e Ralph Schiwitzgebel, integrantes do Comitê de Experimentação Psicológica da Universidade de Harvard. Através deste experimento, foram controladas as localizações, indicadores físicos e neurológicos de indivíduos “desviantes”. Eles se destinavam, portanto, “tanto a delinquentes, quanto a doentes mentais ou pessoas com problemas sociais” (CAMPELLO, 2015, p. 77). Além de simplesmente mostrar onde eles se encontravam, os aparelhos desenvolvidos por estes professores também objetivavam mudar a conduta das pessoas monitoradas e induzi-las a comportamentos socialmente “desejáveis” e “aceitos”.

Nos meados da década de 1970, dispositivo semelhante foi desenvolvido pelo professor Ralph Schwitzgebel, desta vez, com o psicólogo Richard Bird. O Behavior Transmitter-Reinforcer (BT-R) era capaz de enviar informações sobre a localização dos indivíduos, seus batimentos cardíacos e suas mensagens para a base do laboratório. A depender das informações que emitia, as pessoas monitoradas recebiam em resposta sinais que podiam aprovar ou reprovar seus comportamentos (CAMPELLO, 2015).

Em 1970, a cidade de Saint-Louis, localizada no estado de Missouri, lançou o primeiro programa de monitoramento eletrônico de indivíduos em prisão domiciliar no país. Este projeto estimulou a discussão a respeito do uso do controle telemático como uma medida alternativa ao encarceramento, ao probation e ao parole, a qual teve como marco inicial a publicação de um artigo de Barton Ingraham e Gerald Smith em 1972. No entanto, apenas no início da década de 1980, ocorreu o primeiro projeto de controle telemático de presos com o aval da justiça criminal estadunidense. Este experimento, por sua vez, foi coordenado pelo juiz Jack Love da cidade de Albuquerque no Novo México e foi responsável pelo nascimento da primeira empresa a produzir tecnologias de controle de pessoas, a “*Nation Incarceration Monitor and Control Services*”.

Além destas experiências, Campello (2015) também destaca que, em 1994, foi implementado o programa de prisão domiciliar de Palm Beach, na Flórida. Este projeto, o qual consistiu em uma medida alternativa ao encarceramento para pessoas presas por pequenos delitos, utilizou o monitoramento eletrônico como uma espécie de reforço no cumprimento da pena. Neste mesmo período, na cidade de Key Largo, ele também foi usado em casos de violência doméstica. Durante essa iniciativa, tal ferramenta foi usada para definir zonas de exclusão, ou seja, áreas que não poderiam ser frequentadas pelos agressores por violarem o perímetro de distanciamento de suas vítimas.

Campello (2015) observa que, em 1985, treze estados dos EUA já faziam uso do monitoramento eletrônico. Em 1987, esta tecnologia já era utilizada por trinta e dois estados, totalizando 2.300 pessoas monitoradas. Dez anos depois, em 1997, este país já havia atingido a marca de 100.000 equipamentos de controle telemático em uso.

Europa

Na França, o monitoramento eletrônico de pessoas foi introduzido na legislação no dia 19/12/1997. Segundo Henneguelle, Money e Kensey (2016), neste país, ele não constitui uma sentença criminal, mas consiste, na verdade, em uma alternativa para o cumprimento de uma pena privativa de liberdade, podendo ser aplicado tanto em momentos anteriores quanto posteriores ao encarceramento das pessoas e implica certos deveres para o usuário. Dentre eles, a obediência ao toque de recolher, a

realização de reuniões periódicas com o juiz e também o envolvimento em atividades laborais e de cuidado com a família.

As primeiras experiências de uso do monitoramento eletrônico na França aconteceram simultaneamente nas cidades de Agen, Aix-en-Provence, Grenoble e Lille, sob comando dos juízes das suas comarcas. Tais municípios foram selecionados a partir dos seguintes critérios: seus juízes deveriam ser favoráveis à iniciativa, eles e as prisões locais deveriam trabalhar de forma harmônica e a ausência de oposição ao projeto por parte dos sindicatos regionais. Apenas em 2002, o uso do monitoramento eletrônico foi expandido para toda a França.

Desde então, para que possam cumprir suas sentenças desta forma, os apenados precisam atender aos seguintes pré-requisitos: suas penas privativas de liberdade devem ter sido inferiores a um ano ou o tempo a cumprir de suas penas não pode passar de um ano e devem ainda possuir um lugar com telefone fixo disponível para ficarem. Caso atendam a tais critérios e também suas prisões não tenham sido determinadas no pré-julgamento, eles são elegíveis para o esquema de controle telemático conhecido como “porta de entrada” (HENNEGUELLE, MONEY e KENSEY, 2016).

A primeira experiência de monitoramento eletrônico de pessoas na Alemanha também se deu no final dos anos 1990, na província de Hesse. Esta teria sido voltada a indivíduos que estavam cumprindo prisão preventiva (DÜNKEL, THIELE e TREIG, 2017). Em seguida, este experimento, coordenado pelo Ministério da Justiça alemão, também foi levado à província de Baden-Württemberg.

Para Dünkel, Thiele e Treig (2017), um importante marco para o monitoramento eletrônico de pessoas na Alemanha, assim como na Europa como um todo, foi a decisão da Corte Europeia de Direitos Humanos a respeito da prisão preventiva em 2009. Desde então, tal medida passou a ser considerada uma grave violação dos direitos das pessoas privadas de liberdade, estabelecidos pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Em resposta a este evento, já no ano seguinte, a legislação federal alemã foi alterada e passou a prever o monitoramento eletrônico dos indivíduos em liberdade condicional, prisão preventiva, de alta periculosidade e também de altas chances de reincidência. Nos últimos dois casos, monitora-se a longo prazo, mesmo depois de cumprida a pena à qual a pessoa foi condenada.

Outros aspectos interessantes sobre o uso do controle telemático na Alemanha se relacionam às restrições que lhe são impostas. Além de este só poder ser feito por meio de tecnologias de GPS que rastreiam a localização de pessoas monitoradas, este também não permite que a polícia acesse esta informação durante qualquer momento do dia. Isto só pode ser feito quando os indivíduos se aproximam das zonas de exclusão.

Brasil

A primeira experiência brasileira de monitoramento eletrônico de pessoas ocorreu em julho de 2007 na Comarca do município de Guarabira, localizado no sertão do estado da Paraíba (CAMPELLO, 2014). Segundo o relato de seu juiz de execução penal, Bruno César Azevedo Isidro, concedido a Campello (2014), a ideia de realizar tal experimento surgiu durante uma aula em que falava sobre o uso do controle telemático de presos nos Estados Unidos quando um aluno o questionou dizendo que, se ele quisesse, ele poderia fazer o mesmo com presos de sua comarca.

Posteriormente, este mesmo aluno o teria apresentado ao dono de uma empresa de tecnologia eletrônica chamada INSIEL. Da parceria entre esta firma e a Comarca de Guarabira, nasceu o projeto “Liberdade vigiada, sociedade protegida”. Tal programa consistiu na seleção de cinco homens privados de liberdade em regime semiaberto. Eles, além de aceitarem participar voluntariamente, utilizaram

tornozeleiras eletrônicas todos os dias das 6 às 9 horas. Campello (2014) registra que os aparelhos eram monitorados por satélites e supervisionados pelo Instituto de Metrologia da Paraíba.

O ano de 2007 também foi marcado pela primeira experiência de monitoramento eletrônico de pessoas no estado de São Paulo, a qual foi realizada pelo Departamento de Inteligência da Secretaria de Administração Penitenciária. Inicialmente, foram testados dispositivos de localização georreferenciada que, posteriormente, foram substituídos por aparelhos de rastreamento de veículos de cargas, cujas tecnologias foram desenvolvidas na Argentina e Estados Unidos. Por fim, foram testadas tornozeleiras eletrônicas. Neste teste, estiveram envolvidos trinta presos em três regiões do estado e que apresentavam bom comportamento (CAMPELLO, 2014). Em 2008, São Paulo já contava com a lei estadual nº 12.906/2008 (SÃO PAULO, 2008) que estabelecia o monitoramento eletrônico de pessoas privadas de liberdade em regime semiaberto.

No estado do Rio de Janeiro, por sua vez, a primeira lei estadual voltada para tal questão foi aprovada em 2009 (RIO DE JANEIRO, 2009). Desta forma, determinou-se que detentos que estivessem nos regimes semiaberto e aberto seriam monitorados através de tornozeleiras, braceletes ou de chip subcutâneo, de acordo com a disponibilidade destes aparelhos e de recursos no sistema prisional estadual. Em Minas Gerais, o primeiro teste de controle telemático de pessoas foi feito em abril de 2008 (CAMPELLO, 2014), contando com a participação de dez homens privados de liberdade que estavam no regime semiaberto. Ainda em relação a este estado, Campello (2014) observa que, em 2009, representantes de seu Poder Executivo, Ministério Público e Poder Judiciário formaram uma comitiva cujo principal objetivo era conhecer o sistema de monitoramento eletrônico argentino e seu funcionamento.

Campello (2014) ressalta que estes testes e, até mesmo, legislações estaduais se deram antes de haver uma lei federal que permitisse e regulamentasse o controle telemático de presos e presas no Brasil. Embora o primeiro Projeto de Lei neste sentido tenha sido apresentado em 2007, justamente o ano no qual aconteceram as primeiras experiências nacionais, a primeira lei federal (Lei nº 12.258/2010), propriamente dita, apenas foi aprovada em 2010 (BRASIL, 2010). Considerando que a Constituição Federal de 1988 determina que as alterações no direito penal devem ser implementadas a nível federal, o autor afirma que o uso do monitoramento eletrônico no período anterior à sua inclusão na LEP era, na verdade, inconstitucional.

Neste sentido, Campello (2014) destaca que a implementação das tecnologias de controle no Brasil se deu a partir dos esforços de juízes e gestores que, a despeito da lei e se antecipando em relação a ela, buscavam soluções para questões como, por exemplo, a superlotação das unidades prisionais e a viabilidade econômica do sistema. Além destas motivações, o autor também cita o interesse por um controle maior e mais eficaz sobre a vida de indivíduos que já circulavam entre muros como um fator determinante para a adoção do controle telemático de presos no Brasil.

Se, por um lado, estas eram as ditas intenções por trás da adoção desta política, por outro, isto não significa que estes foram os resultados, por ela, produzidos. Na seção a seguir, tratamos destas discrepâncias e dos demais desafios impostos ao rastreamento eletrônico de pessoas no Brasil e no restante dos países discutidos neste trabalho.

Quadro 1 – Sistematização das experiências de cada um dos países com seus sistemas de monitoramento eletrônico.

	Primeira experiência com MEP	Primeira lei de MEP	Condições em que o MEP é usado	Requisitos para usar MEP	Tecnologias usadas
Brasil	Projeto “Liberdade vigiada, sociedade protegida” na cidade de Guarabira (PB) em julho de 2007.	Lei nº 12258/ 2010 – alterou a LEP, especificando que, em casos de saída temporária no regime semiaberto e na determinação de prisão domiciliar, o juiz poderia definir a fiscalização por meio da monitoração eletrônica.	<ol style="list-style-type: none"> 1 - Estar em regime semiaberto; 2 - Estar em prisão domiciliar; 3 - Medida cautelar. 	Nos casos do regime semiaberto e das prisões domiciliares, o juiz deve requisitar que o monitoramento eletrônico seja a forma de fiscalização do cumprimento da pena e os usuários devem apresentar “bom comportamento”.	Tornozeleira eletrônica
EUA	Meados dos anos em 1960, monitoramento de signos físicos, neurológicos e intervenção no comportamento de indivíduos socialmente inaptos (CAMPELLO, 2015).	S.I.	<ol style="list-style-type: none"> 1 - Em casos de violência sexual; 2 - Em casos de violência doméstica; 3 - Em casos de conflitos entre gangues; 4 - Prevenção contra a evasão escolar; 5 - Monitoramento de presos reincidentes, considerados “perigosos e habituais”; 6 - Correlação entre a localização de um criminoso e as cenas de crimes. 	É usado em pessoas que, após pagarem fiança, estão aguardando seus julgamentos, pessoas que foram condenadas a sentenças a serem servidas na comunidade, como uma alternativa ao encarceramento, pessoas que estão cumprindo o restante de suas penas sob a supervisão de agentes de liberdade condicional, pessoas que devem ser supervisionadas após deixarem a prisão e casos nos quais há a opção de pena alternativa e o juiz julga ser apropriado cumpri-la através do monitoramento eletrônico.	Até os anos 1990, o único dispositivo era o RTF, como é conhecido o aparelho de prisão domiciliar. Drake (2009) observa que, atualmente, o MEP nos EUA conta com recepção de sinal de GPS melhorada, um sistema de rastreamento de celulares, localização adicional por sistemas de satélite, sinais de Wi-Fi e WiMax, TV/FM e rádio, uso de aceleradores, compassos digitais, giroscópios e altímetros.
Alemanha	A primeira experiência de EM na Alemanha se deu na província de Hesse. Neste caso, ela se destinava a indivíduos que cumpriam prisão preventiva.	Em 2010, a legislação alemã passou a permitir o monitoramento eletrônico nas seguintes situações: prisão preventiva, liberdade condicional, para indivíduos de alta periculosidade e/ou grandes chances de reincidência.	<ol style="list-style-type: none"> 1 - Pagamento de fiança pré-julgamento; 2 - Condição de uma ordem do tribunal; 3 - Cumprimento de pena de prisão; 4 - Liberdade antecipada; 5 - Pós-liberdade. Província de Baden-Württemberg: <ol style="list-style-type: none"> 1 - Cumprimento de pena de prisão 	A sentença não pode exceder dois anos; deve haver a expectativa de a pessoa monitorada não cometerá crimes no futuro, considerando sua personalidade, seu histórico criminal, as circunstâncias de seu crime, sua conduta após cometê-lo etc (BRUXELAS, s.d.).	Província de Hesse: Frequência de rádio Província de Baden-Württemberg: Frequência de rádio e GPS Província de Mecklenburg-Western Pomerania: Frequência de rádio e GPS Federal: GPS

			<p>Provincia de Mecklenburg - Western Pomerania:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 - Pós-liberdade Federal: 1 - Pós-liberdade 2 - Alternativa ao encarceramento ("esquema da porta de entrada"); 3 - Pós-liberdade antecipada da prisão ("esquema da porta de trás"); 4 - Pós-liberdade da prisão, depois do cumprimento completo da pena ("esquema do pós-sentença"). 	<p>1 - A pessoa deve ter sido presa por cometer pequenos delitos (isto é, delitos intencionais, implicam sentenças de até cinco anos.) e requisitar liberdade condicional após cumprir metade da sentença;</p> <p>2 - Liberdade condicional com ME obrigatório.</p> <p>Esquema da porta de trás:</p> <p>3 - O limite de duração do ME (no que concerne o tempo restante de uma sentença maior que três anos) é de três anos.</p>	<p>Borseková et al (2020) e Borseková et al (2018) não falam quais são as principais tecnologias de ME da Eslováquia.</p>
<p>Eslováquia</p>	<p>O projeto piloto foi iniciado em 01/07/2015 e sua implementação permanente foi feita em 01/01/2016.</p>	<p>Act no. 78/2015 Coll. - Permite que o ME seja aplicada no direito civil processual, para determinadas medidas preliminares e em todos os estágios do processo da justiça criminal.</p>		<p>Em casos de prisão preventiva: O usuário deve consentir, assim como quaisquer corresponsáveis;</p> <p>O crime em questão deve ser punível com três anos ou mais de prisão.</p> <p>Em casos de prisão domiciliar: O usuário deve consentir, assim como quaisquer corresponsáveis;</p> <p>O tribunal deve considerar a medida adequada e suficiente para cumprir os objetivos da pena;</p> <p>A sentença não pode exceder um ano ou dois se as circunstâncias aconselham contra a prisão (grávidas, pessoas com menos de 21 anos ou mais de 65 anos, doentes ou pessoas com deficiências, com familiares dependentes).</p> <p>Em casos de pré-liberdade condicional: O usuário deve consentir, assim como todos seus corresponsáveis;</p> <p>O tribunal deve estar convencido de que ele pode viver de uma maneira responsável, sem cometer novos crimes;</p>	
<p>Portugal</p>	<p>S.I.</p>	<p>S.I.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1 - Pagamento de fiança pré-julgamento; 2 - Cumprimento de pena de prisão; 3 - Pós-liberdade; 4 - Esquema de rastreamento no contexto de violência doméstica. 		<p>Frequência de rádio e GPS.</p>

					<p>Liberdade antecipada deve ser compatível com os princípios de paz e ordem (BRUXELAS, s.d.).</p> <p>Na classificação de tratamento penal, perfil criminal do usuário, características do crime cometido etc. (BRUXELAS, s.d.).</p> <p>Possuir residência na Bélgica;</p> <p>Requer o consentimento de todos os adultos corresidentes;</p> <p>A pessoa deve seguir uma ocupação diária construtiva, especialmente relacionada ao trabalho, à família e a reinserção educativa;</p> <p>Comparecer a reuniões regulares com os agentes de liberdade condicional;</p> <p>Cumprir com as condições acordadas para o uso do equipamento com os agentes de liberdade condicional;</p> <p>Não cometer novos crimes;</p> <p>Respeitar quaisquer outras medidas possíveis (BRUXELAS, s.d.).</p>	<p>Frequência de rádio, verificação por voz e GPS.</p> <p>Verificação de voz para penas menores que oito meses, Frequência de rádio para sentenças de oito meses a três anos.</p>
Espanha	S.I.	S.I.	1 - Liberdade antecipada.			
Bélgica	S.I.	S.I.	1 - Cumprimento de pena de prisão; 2 - Liberdade Antecipada.			
Holanda	S.I.	S.I.	1 - Pré-julgamento; 2 - Condição de uma ordem do tribunal; 3 - Cumprimento de pena de prisão; 4 - Liberdade antecipada.		<p>Nenhum suspeito é excluído da possibilidade de monitoramento eletrônico devido à natureza do crime cometido, mas, sim, porque não possui condições para cumprir com os acordos necessários (como, por exemplo, não possuir local de residência) ou com base no que os serviços de liberdade condicional consideram ser suas condições de manter os acordos e/ou suas chances de cometer novos crimes (BRUXELAS, s.d.).</p>	<p>Frequência de rádio e GPS para todas as situações, exceto execução de pena de prisão. Nestes casos, usa-se apenas RF.</p>
Noruega	S.I.	S.I.	1 - Cumprimento de pena de prisão; 2 - Liberdade antecipada.		S.I.	Frequência de rádio e GPS.
Dinamarca	S.I.	S.I.	1 - Cumprimento de pena de prisão.		<p>Podem ser aplicadas a todas as penas de até cinco meses de prisão (BRUXELAS, s.d.).</p>	Rastreamento da frequência do telefone celular.
Escócia	S.I.	S.I.	1 - Ordem do tribunal; 2 - Condição de uma ordem do tribunal; 3 - Liberdade antecipada;		S.I.	Frequência de rádio e GPS.

				4 - Pós-liberdade; 5 - Esquema de monitoramento de jovens. 1 - Cumprimento de pena de prisão.				
Sérvia	S.I.	S.I.	S.I.	Apenas pode ser aplicado à uma ordem de restrição de movimento baseada na seção 102 do Criminal Justice Act 2006 ou a uma condição restringindo o movimento de uma pessoa privada de liberdade durante uma saída temporária.				
Irlanda	S.I.	S.I.	S.I.	1 - Cumprimento de pena de prisão; 2 - Liberdade antecipada; 3 - Monitoramento de presos em unidades prisionais abertas.				
Finlândia	S.I.	S.I.	S.I.	1 - Pagamento de fiança antes do julgamento; 2 - Ordem do tribunal; 3 - Condição da ordem do juiz; 4 - Cumprimento de pena de prisão; 5 - Liberdade condicional antecipada				
Albânia				1 - Ordem do tribunal; 2 - Condição de ordem do tribunal; 3 - Cumprimento de pena de prisão.				
Áustria	S.I.	S.I.	S.I.	1 - Cumprimento de pena de prisão; 2 - Liberdade antecipada;				
Suécia	S.I.	S.I.	S.I.					

				3 - Monitoramento de presos em unidades prisionais abertas.		
Suíça	S.I.	S.I.	S.I.	Cidade de Basel: 1 - Cumprimento de pena de prisão.	S.I.	Frequência de rádio.
Lituânia	S.I.	S.I.	S.I.	1 - Pós-liberdade.	S.I.	Frequência de rádio.
Canadá	S.I.	S.I.	S.I.		S.I.	
Argentina	Foi o primeiro país a fazer uso do monitoramento eletrônico de pessoas na América do Sul (CAMPELLO, 2014).	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
Chipre	S.I.	S.I.	S.I.	É uma modalidade de execução da pena de encarceramento.	Uma pessoa condenada que foi admitida em um emprego externo pode receber permissão de cumprir parte de sua pena por meio de prisão domiciliar sob monitoramento eletrônico, com duração máxima de 4 meses (BRUXELAS, s.d.).	Frequência de rádio.
França	Começou como um experimento local em quatro tribunais: Agen, Aix-en-Provence, Grenoble and Lille, entre 2000 e 2001 (HENEGUELLE, MONNERY & KENSEY, 2016).	Lei Nº 97/1159 introduziu o monitoramento eletrônico como uma maneira de executar a sentença, seja antes ou depois da prisão. OBS.: Não é uma sentença criminal propriamente dita. Implica um toque de recolher (durante as noites e finais de semana) e obrigações específicas atribuídas pelo juiz, como o cuidado e o trabalho.	1 - Medida alternativa ao encarceramento.	1 - Criminosos devem ter sido sentenciados a penas curtas de prisão, menores que 1 ano ou tempo restante de suas penas atuais não pode ser maior do que um ano. 2 - Criminosos têm que possuir um espaço para ficar com o equipamento com um telefone fixo (para instalar o equipamento eletrônico). 3 - Deve receber liberdade no julgamento.		Tornezeleira eletrônica.

<p>Reino Unido</p>	<p>Os primeiros experimentos aconteceram em agosto de 1989, mas não foram bem-sucedidos (ARDLEY, 2005). O segundo teste aconteceu somente em 1995.</p>	<p>The Criminal Justice Act de 1991 introduziu a ordem de toque de recolher com EM como uma medida comunitária. No entanto, apenas foi realmente implementado a partir do Criminal Justice Act and Public Order Act de 1994.</p>	<p>1 - Curfew order; 2 - Liberdade antecipada sob licença.</p>	<p>S.I.</p>	<p>S.I.</p>
---------------------------	--	--	--	-------------	-------------

Fonte: Elaboração própria, 2024.

3.4. A Legislação brasileira

De acordo com a legislação brasileira:

(...) Art. 2º Considera-se monitoração eletrônica de pessoas 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 sua localização (BRASIL, 2011b).

Se, por um lado, a Lei nº 7.627/2011 foi a primeira norma a definir a monitoração eletrônica de pessoas usada pelo sistema de justiça criminal brasileiro, por outro, a Lei nº 12.258/2010 foi o primeiro marco legal federal a regulamentar sua utilização neste contexto. A partir dela, a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) e o Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940) sofreram importantes alterações (BRASIL, 2010). Esta lei permitiu que juízes passassem a incluir o monitoramento eletrônico em suas sentenças como uma ferramenta de fiscalização do cumprimento de penas no regime semiaberto e de prisão domiciliar. Além disso, ela estabelece as condições às quais apenados devem atender para que lhes sejam concedidas saídas temporárias, quais são os seus direitos e seus deveres.

Para obter os benefícios das saídas temporárias, eles devem fornecer seus endereços ou os de seus familiares, permanecer em suas residências durante as noites e não comparecer a estabelecimentos como bares e boates. Caso a participação em atividades educacionais e/ou profissionalizantes seja o objetivo da saída, sua duração deverá ser compatível com o tempo exigido para a realização delas. Caso contrário, o prazo mínimo para nova concessão deste benefício é de 45 dias (BRASIL, 2010).

Dentre os deveres do monitorado, estão receber as visitas do servidor responsável por seu acompanhamento, respondê-lo e seguir suas orientações, não remover, violar ou danificar seu aparelho e impedir que outras pessoas o façam. Uma vez estragado, seus usuários podem ser submetidos à regressão de regime, à revogação da permissão para saídas temporárias ou da prisão domiciliar e ao recebimento de advertências. A Lei federal nº 12.258/2010 também prescreve que tenham seus aparelhos retirados aqueles que, comprovadamente, não necessitem dos mesmos e aqueles que cometerem faltas graves e não cumprirem com seus deveres.

O monitoramento eletrônico de pessoas também é um dos principais assuntos da Lei federal nº 12.403/2011, também conhecida como Lei das Prisões. Tal normativa, por sua vez, estabelece que o controle telemático também seja usado como uma medida cautelar diversa da prisão.

De volta à Lei federal nº 7.624/2011, que define o que se entende por “monitoração eletrônica de pessoas”, temos que ela também que a responsabilidade pela administração, execução e controle de tal modo de vigilância cabe aos órgãos de gestão penitenciária. Tal responsabilidade seria composta pelas seguintes funções:

- I - Verificar o cumprimento dos deveres legais e das condições especificadas na decisão judicial que autorizar a monitoração eletrônica;
- II - 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;

III - Adequar e manter programas e equipes multiprofissionais de acompanhamento e apoio à pessoa monitorada condenada;

IV - Orientar a pessoa monitorada no cumprimento de suas obrigações e auxiliá-la na reintegração social, se for o caso;

V - Comunicar, imediatamente, ao juiz competente sobre fato que possa dar causa à revogação da medida ou modificação de suas condições.

Parágrafo único. A elaboração e o envio de relatório circunstanciado poderão ser feitos por meio eletrônico certificado digitalmente pelo órgão competente. (BRASIL, 2011a)

Essa normativa também estabelece que as pessoas monitoradas recebam documentos que contenham informações claras e compreensíveis acerca do tempo que deverão permanecer com os aparelhos, seus direitos, deveres e os procedimentos a serem adotados. A utilização de tais ferramentas deve ocorrer “de modo a respeitar a integridade física, moral e social” (BRASIL, 2011a) dos indivíduos vigiados. Neste sentido, temos ainda que a Lei federal nº 7.626/2011 também determina que o acesso aos dados gerados por elas seja limitado para que haja garantia do sigilo deles. Já a Lei federal nº 12.714/2012 define que estes mesmos dados sejam incluídos no sistema de acompanhamento da execução das penas, de prisões cautelares e de medidas de segurança. Tal sistema contém informações sobre os apenados, como, por exemplo, seus dados pessoais, os tipos de penas às quais foram submetidos, as atividades educacionais e laborais das quais participaram, entre outros, e deve ser acompanhado por juízes, defensores públicos, representantes do Ministério Público, dos conselhos penitenciários estaduais e da comunidade.

Além das leis federais sobre monitoramento eletrônico, nesta seção, também tratamos de atos regulamentares, tais quais decretos e resoluções. Neste sentido, cabe observar que a diferença entre estes dois tipos de marcos legais reside nos objetos de suas intervenções e nos atores responsáveis por elas. Enquanto as leis são formuladas pelo Poder Legislativo com o objetivo de regular situações gerais e abstratas, os atos regulamentares agem sobre situações individuais e concretas e podem partir de órgãos de controle externo ou chefes dos Poderes Executivos federal e estaduais, respectivamente (STRECK; SARLET; CLÈVE, 2006). Os atos regulamentares devem respeitar não apenas os limites de seus efeitos, mas também são proibidos de ingerir em direitos e garantias fundamentais e de inovar.

Neste trabalho, dentre os atos regulamentares, destacamos os Decretos federais e as resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e as do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP).

Posto isto, constatamos que os Decretos federais nº 9246/2017, nº 10.189/2019 e nº 10.590/2020 mencionam o monitoramento eletrônico de pessoas à disposição do sistema de justiça criminal brasileiro ao determinarem as regras para a concessão de indultos natalinos. Estas normativas estabelecem que ele não será concedido a pessoas que tiverem descumprido as condições impostas para a prisão albergue domiciliar com ou sem o uso de dispositivos para fiscalizá-la (BRASIL, 2017; BRASIL, 2019; BRASIL, 2020).

Em relação às resoluções do CNJ, observamos que a primeira delas, a Resolução nº 213/2015, determina a realização das audiências de custódia, isto é, a apresentação à justiça de todas as pessoas presas em um período de até 24 horas após a realização de suas detenções. Esta norma apenas abrange o monitoramento eletrônico de pessoas que é usado como uma medida cautelar diversa à prisão. Através

dela, o acesso aos dados gerados por tais dispositivos é condicionado à obtenção de autorização judicial para preservar seu sigilo.

A segunda resolução do CNJ, a Resolução nº 288/2019, por sua vez, “define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019). Neste marco legal, as seguintes medidas são consideradas alternativas penais com tal caráter:

- I - penas restritivas de direitos;
- II - transação penal e suspensão condicional do processo;
- III - suspensão condicional da pena privativa de liberdade;
- IV - conciliação, mediação e técnicas de justiça restaurativa;
- V - medidas cautelares diversas da prisão; e
- VI - medidas protetivas de urgência. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019, p. 3).

Assim como a Resolução nº 213/2015, as determinações da Resolução nº 288/2019 apenas incluem o uso do monitoramento eletrônico de pessoas à medida em que ele também pode ser utilizado como uma medida cautelar diversa à prisão. Posto de outra maneira, isto significa dizer que a tal resolução o reconhece como uma alternativa penal com enfoque restaurativo. Também é interessante observar que, de acordo com esta normativa, a promoção deste tipo de medida penal teria os seguintes objetivos:

- I - a redução da taxa de encarceramento mediante o emprego restrito da privação de liberdade, na forma da lei;
- II - a subsidiariedade da intervenção penal;
- III - a presunção de inocência e a valorização da liberdade;
- IV - a proporcionalidade e a idoneidade das medidas penais;
- V - a dignidade, a autonomia e a liberdade das partes envolvidas nos conflitos;
- VI - a responsabilização da pessoa submetida à medida e a manutenção do seu vínculo com a comunidade;
- VII - o fomento a mecanismos horizontalizados e autocompositivos, a partir de soluções participativas e ajustadas às realidades das partes;
- VIII - a restauração das relações sociais, a reparação dos danos e a promoção da cultura da paz;
- IX - a proteção social das pessoas em cumprimento de alternativas penais e sua inclusão em serviços e políticas públicas. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019, p. 4).

Já a Resolução nº 412/2021, também elaborada pelo CNJ, “estabelece diretrizes e procedimentos para a aplicação e o acompanhamento da medida de monitoramento eletrônico de pessoas” (CONSELHO

NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021a). Esta resolução destaca que o uso destas tecnologias deve ter por objetivo garantir a participação em atividades laborais, educacionais, no cuidado familiar e em atividades religiosas, o acesso à saúde e à subsistência.

Tal normativa acrescenta a possibilidade de que o controle telemático seja utilizado como uma medida protetiva de urgência em casos de violência doméstica (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021a). Quanto a seus usos também previstos por marcos legais anteriormente debatidos nesta seção, a Resolução nº 412/2021 estipula que o tempo de uso dos aparelhos de monitoramento eletrônicos deverá ser contabilizado integralmente como tempo de cumprimento de pena.

Ela também é responsável por acrescentar algumas condições para sua aplicação, as quais descrevemos a seguir. A primeira delas recomenda que sempre se dê preferência a medidas menos graves em detrimento da imposição do uso de tais dispositivos. Em especial, naqueles casos nos quais as características individuais dos apenados imponham obstáculos ao bom funcionamento dos mesmos, como, por exemplo, estarem em situação de rua, residirem em locais nos quais a rede elétrica é instável, intermitente ou, até mesmo, inexistente, serem pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas com doenças graves, gestantes, lactantes, mães ou pessoas responsáveis por crianças com até doze anos de idade ou por pessoas com deficiências, possuírem condições de saúde mental, fazerem uso abusivo de álcool ou demais drogas ou serem pessoas indígenas ou oriundas de comunidades tradicionais (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021a).

A segunda, por sua vez, consiste na permissão de que seu uso complemente o cumprimento das medidas de prisão domiciliar cautelar, se esta tiver sido determinada como forma de saída antecipada ou em substituição à pena de prisão. A terceira defende que o monitoramento eletrônico somente deve ser aplicado com o objetivo de controlar vagas de unidades prisionais superlotadas em situações excepcionais. Já a quarta proíbe que pessoas com até 21 anos de idade, independentemente do tipo de pena ao qual foram condenadas, usem aparelhos de monitoração eletrônica.

No âmbito do CNJ, também há a Resolução nº 417/2021, a qual menciona o controle telemático de pessoas no que diz respeito ao Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0). Neste sentido, determina-se que os mandados de monitoramento eletrônico e de sua revogação sejam incluídos no sistema. Esta resolução também define que as autoridades judiciais confirmam se há, ou não, mandados do primeiro tipo no BNMP para cada um dos monitorados sob sua jurisdição.

Quanto às resoluções do CNPCP, observamos que há apenas uma e se destina à regulação da monitoração eletrônica de pessoas privadas de liberdades e/ou em cumprimento de medidas cautelares. A Resolução nº 5/2017 estabelece que seu uso deve ser regido pelos seguintes princípios:

- I - Reserva da lei ou legalidade (...);
- II - Subsidiariedade e intervenção penal mínima (...);
- III – Presunção de inocência (...);
- IV – Dignidade(...);
- V – Necessidade (...);
- VI – Adequação social (...);
- VII – Adequação jurídica (...);
- VIII – Provisoriedade (...);

IX – Individualização da pena ou da medida (...);

X – Normalidade (...);

XI – Proteção de dados (...);

XII – Menor dano (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA, 2017).

Tal resolução também ressalta que o consentimento das pessoas a serem monitoradas é imprescindível para o uso de aparelhos que possuam esta finalidade. Tais dispositivos, por sua vez, devem respeitar ao máximo a integridade física, moral e social destes indivíduos. Nela, também se encontram definidos os conceitos de áreas de exclusão e inclusão. Estas, portanto, consistem em “perímetros no sistema de monitoramento que envolvem o local sob o qual determinada restrição de locomoção em determinado horário de acordo com metragem estabelecida em decisão judicial”. A Resolução nº 5/2017 do CNPCP observa que a definição destas zonas deve considerar os princípios de normalidade e do menor dano, para que não sejam agravadas as vulnerabilidades sociais e/ou impactadas as relações sociais, de trabalho, estudo, acessos aos serviços de saúde e outros serviços públicos das pessoas monitoradas e podem ser alteradas a qualquer momento. Tais alterações, no entanto, requerem autorização formal judicial.

Outros aspectos relevantes desta resolução dizem respeito às suas prescrições para o funcionamento das Centrais de Monitoração Eletrônica. Neste sentido, esta norma determina que a administração de tais equipamentos públicos, destinados à execução do monitoramento eletrônico de pessoas, compete ao Poder Executivo. Mais especificamente, à Secretaria ou ao Órgão responsável pela gestão do sistema penitenciário. Dentre suas atribuições, destacamos as seguintes: garantir tratamento digno e não discriminatório dos monitorados e das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar; orientá-los sobre o uso dos aparelhos e também sobre suas obrigações; oferecer suporte técnico para tais dispositivos; não acionar órgãos policiais diretamente, exceto nos casos de possíveis violações de medidas protetivas de urgência; não fornecer dados sobre pessoas monitoradas a terceiros.

Por fim, a nível estadual, merece destaque a Resolução conjunta nº 205/2016, da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), da Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG), da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), da Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG) e da Ordem dos Advogados do Brasil - Minas Gerais (OAB-MG), permite que a monitoração eletrônica também seja usada como uma ferramenta de fiscalização de medidas protetivas de urgência decorrentes de casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres, previstos pela Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). Embora não tais casos não sejam previstos por marcos legais, em Minas Gerais, a monitoração eletrônica também já foi utilizada para fiscalizar duas prisões domiciliares determinadas por não pagamento de pensões alimentícias (MINAS GERAIS, 2019a; MINAS GERAIS, 2019b).

3.5 Monitoração eletrônica de pessoas em Minas Gerais

A legislação mineira sobre monitoração eletrônica de pessoas não contém todos os detalhes da dimensão normativa do seu desenho enquanto programa. Embora conhecê-la seja essencial para entendermos quais são as suas aplicações e os papéis previstos para cada ator institucional envolvido, não é o suficiente para apreendermos como o cotidiano do programa foi concebido nem as transformações que tal concepção sofreu ao longo do tempo. Por isso, no presente relatório, também descrevemos e analisamos os editais de licitação e pregões eletrônicos publicados para a contratação dos serviços de implementação, gestão e administração deste programa.

Aspectos gerais, definições e objetivos do programa

Em novembro de 2009, o governo do estado de Minas Gerais publicou seu primeiro edital de licitação voltado para a prestação de serviços relativos à monitoração eletrônica de pessoas. No edital nº 402/2009, consta que a empresa a ser contratada seria responsável tanto por implantar, quanto por gerir e administrar o “Sistema de Observação Eletrônica de Ingressos no Sistema Prisional”, estando ele restrito à Região Metropolitana de Belo Horizonte e subordinado à Subsecretaria de Administração Prisional (SUAPI). De acordo com este edital, o sistema e o programa mineiros de monitoração poderiam ser definidos das seguintes maneiras:

O SISTEMA DE OBSERVAÇÃO ELETRÔNICA DE SENTENCIADOS do Governo de Minas Gerais representa o conjunto de equipamentos, programas e procedimentos necessários à operacionalização do PROGRAMA DE OBSERVAÇÃO ELETRÔNICA DE SENTENCIADOS. O PROGRAMA visa ampliar a capacidade do Estado de verificar se sentenciados estão cumprindo os termos de decisão judicial ou administrativa que concedeu benefícios permitindo a execução de pena fora de unidades prisionais (MINAS GERAIS, 2009, n.p).

O sistema seria “capaz de identificar, de modo contínuo e ininterrupto, determinadas informações sobre a localização de cada um dos sentenciados incorporados ao programa (...)” (MINAS GERAIS, 2009, n.p), seriam elas o rastreamento em tempo real ou o controle da presença em determinados locais. As condições impostas pelas decisões judiciais definiriam o tipo de informação a ser coletada sobre cada monitorado. Diante da violação destas condições ou de situações que comprometessem a precisão das informações transmitidas, a empresa deveria comunicar às autoridades estaduais competentes (MINAS GERAIS, 2009).

O edital de licitação nº 402/2009 também determina que a operação do sistema de monitoração eletrônica deveria ser feita a partir de uma Unidade Gestora da Secretaria de Estado de Defesa Social, em conjunto com a empresa contratada (MINAS GERAIS, 2009). Esta seria responsável por disponibilizar, manter e administrar os equipamentos e softwares usados pelo programa. Caberia à empresa, portanto, garantir o funcionamento adequado de todo o sistema durante todo o período de vigência de seu contrato.

Cerca de dois anos depois da publicação deste primeiro edital, o governo estadual de Minas Gerais lançou o segundo edital de licitação para a contratação de serviços relativos ao programa de monitoramento eletrônico de pessoas. Em relação a seus aspectos gerais, o edital nº 274/2011 promove duas grandes mudanças: as alterações do termo usado em referência ao público-alvo do programa e de seu próprio nome. A expressão “sentenciados” foi substituída pelo termo “observados” e o que, antes,

era conhecido como sendo o “Sistema de Observação Eletrônica de Sentenciados do Governo de Minas Gerais” passa a se chamar “Programa de Observação Eletrônica do Sistema Prisional do Governo de Minas Gerais”.

Entre o segundo edital de licitação e o primeiro pregão eletrônico, se passaram seis anos. Ao contrário dos editais anteriores, o pregão eletrônico nº 1501557-53/2017 menciona explicitamente os problemas nos quais o programa pretendia intervir: a superlotação do sistema prisional, os altos custos das políticas de encarceramento e as consequências negativas desta experiência na vida das pessoas privadas de liberdade. Este documento demonstra, portanto, que a monitoração eletrônica era considerada não apenas um meio de ampliar a oferta de vagas, mas também uma política alternativa ao encarceramento.

No pregão eletrônico nº 1501557-53/2017, identificamos outras importantes alterações no desenho deste programa. Antes vinculado à SUAPI que, por sua vez, estava subordinada à SEDS, em 2017, este programa estava subordinado à Secretaria de Administração Prisional (SEAP). Neste mesmo ano, seu nome foi, mais uma vez, modificado, este passando a ser “Programa de monitoração de condenados por tornozeleira eletrônica”. Também foi alterada a descrição do serviço a ser contratado: o escopo do programa passou a incluir as medidas protetivas. Este pregão também foi responsável por expandir a cobertura geográfica do programa: antes restrito à RMBH, ele passa a abranger todo o estado de Minas Gerais. Além disso, às obrigações contratuais da empresa, adicionou-se a emissão periódica de relatórios sobre o programa e seus usuários. As atividades de fixação, remoção, admissão, desligamento e configurações, por sua vez, foram atribuídas aos servidores estaduais.

Apenas um ano depois, em 2018, o governo de Minas Gerais publicou outro pregão eletrônico para a contratação de serviços relacionados à monitoração eletrônica. Quando o comparamos com o pregão anterior, observamos que ele também alterou seu desenho. No pregão eletrônico nº 1501557-02/2018, a superlotação do sistema prisional convencional é citada não apenas como o problema sobre o qual a monitoração eletrônica intervém, mas, sobretudo, como uma violação dos direitos das pessoas privadas de liberdade e de seus servidores. Outra novidade contida neste pregão é o reconhecimento explícito da monitoração como uma forma de custódia alternativa e eficaz.

Em 2023, foi publicado o mais recente e atualmente vigente pregão eletrônico para a contratação de serviços que compõem o programa mineiro de monitoramento eletrônico de pessoas. O pregão nº 1451044 000037/2023 define que tais serviços são constituídos pelo:

fornecimento de equipamentos, materiais, softwares com suas customizações/parametrizações e central telefônica, por meio de SOLUÇÃO DE MONITORAÇÃO ELETRÔNICA DE PESSOAS EM CONFLITO COM A LEI E ASSISTIDOS POR MEDIDAS PROTETIVAS (MINAS GERAIS, 2023, p. 21).

Além das justificativas do programa já apresentadas nos editais e pregões anteriores, este documento também cita o fato de Minas Gerais possuir a segunda maior população privada de liberdade do país (MINAS GERAIS, 2023). Em relação a seus objetivos, ele traz consigo o novo propósito de melhorar tais serviços, intervindo em dois aspectos principais. O primeiro deles seria o próprio sistema de monitoramento. Este pregão propõe a inserção de uma série de funcionalidades para que o sistema se adeque ao desenho do programa. O segundo consistiria no incremento dos canais de comunicação entre pólos de monitoração e monitorados (MINAS GERAIS, 2023). Este documento também prevê o aumento do número de dispositivos de monitoração individual a serem entregues, chegando a um total de 12.933.

Características mínimas dos componentes da solução

A partir da leitura dos contratos de prestação de serviço de implementação, gestão e administração do programa de monitoração eletrônica, observamos que as soluções a serem propostas deveriam abarcar não apenas os aparelhos de controle telemático, propriamente ditos, mas também os equipamentos necessários para o funcionamento da unidade gestora do programa e, até mesmo, as logísticas de armazenamento e análise de dados gerados por ele. Sendo assim, nesta seção, apresentamos os requisitos exigidos de cada componente da solução.

Dispositivos de monitoramento eletrônico individual

O edital nº 402/2009 permitia que o Kit de Observação Individual (KOI) assumisse duas configurações distintas. A primeira seria composta por um total de três dispositivos. A unidade transmissora cujo objetivo seria emitir sinais de presença dos monitorados e consistiria na tornozeleira eletrônica, propriamente dita. A unidade de recepção e comunicação⁴ (URC), por sua vez, possuiria três funções distintas. Além de mensurar sua própria distância em relação ao primeiro aparelho, ela indicaria sua localização, determinada através de sinais de GPS, e também comunicaria eventos relevantes à Central de Observação via rede de telefonia celular. A base de recarga/alimentação, como seu próprio nome indica, teria a finalidade de recarregar a bateria da unidade de recepção e comunicação.

A segunda configuração possível do KOI seria composta por apenas dois aparelhos: a unidade única de comunicação (UCC) e o recarregador da UCC. Tal qual a unidade transmissora, a unidade única de comunicação corresponderia à tornozeleira eletrônica. Nesta configuração, porém, ela concentraria as atribuições da unidade transmissora e também as da URC. Então, ela seria responsável tanto por definir o paradeiro dos monitorados quanto por comunicar eventos pertinentes à Central de Observação.

Ainda no que se refere ao KOI, o Anexo I do edital de licitação nº 402/2009 estipula as quantidades a serem fornecidas pela empresa contratada durante cada um dos 60 meses de vigência do contrato, totalizando 3.982 monitorados. Além de oferecê-las, a empresa também se responsabilizaria por repor, sem custos adicionais ao Estado, cada KOI que apresentasse mal funcionamento ou cuja bateria expirasse. Caso a necessidade de substituição decorresse do mau uso, a empresa seria obrigada a repor mensalmente, no máximo, 5% do número total de KOIs. Os KOIs deveriam ser instalados por agentes estatais, mediante a supervisão dos funcionários da empresa.

A partir da publicação do edital de licitação nº 274/2011, o estado de Minas Gerais definiu que o KOI teria apenas uma configuração possível, composta, obrigatoriamente, pela tornozeleira e seu carregador. O peso máximo da UCC seria de 300 gramas e deveria demorar apenas cinco minutos para operar normalmente após sua instalação, permitindo a demonstração de todas suas funcionalidades ao monitorado. Além disso, ela também deveria possuir proteção contra clonagem.

O pregão eletrônico nº 1501557-53/2017 mantém inalterados os atributos básicos da tornozeleira eletrônica, ao mesmo tempo em que demanda uma série de melhorias em suas propriedades tecnológicas. A primeira delas seria o impedimento de que tais aparelhos oferecessem quaisquer riscos à

⁴ O edital de licitação prevê, ainda, que tal dispositivo deveria ser fixo ou móvel, a depender das determinações das sentenças judiciais às quais os monitorados estivessem submetidos. Caso o objetivo fosse o controle de sua presença em casa ou no trabalho, a unidade de recepção e comunicação deveria ser fixada em algum desses lugares ou em ambos. Porém, se seu objetivo fosse a transmissão de sua localização em tempo real, ela deveria ser móvel (MINAS GERAIS, 2009).

saúde de seus usuários. A segunda consiste na exigência de que os aparelhos não sejam afetados por campos magnéticos ou elétricos. A terceira melhoria tecnológica, por sua vez, diz respeito às formas através das quais seus sinais de localização seriam emitidos: a principal delas seria o sinal GNSS (*Global Navigation Satellite System*), mas, caso apresentasse falhas, deveriam ser ativados modos alternativos, tais quais: LBS (*Location Based Services*), ERBs (Estações Rádio Base), TDOA (*Time Difference of Arrival*), COO (*Cell of Origin*), Differential GPS e EOTD (*Enhanced Observed Difference*). Em quarto lugar, temos que este pregão também exigia que o aparelho contasse com a cobertura de, no mínimo, duas operadoras de telefonia móvel. A quinta e última melhoria tecnológica demandada neste documento estava relacionada aos dados de localização dos monitorados: o intervalo máximo para eles serem gerados seria de 20 minutos ininterruptos, havendo a possibilidade de ser reduzido a um minuto, caso solicitado pela DGME. Deveria permitir, ainda, que fossem reduzidos em intervalos de até 10 segundos nos casos de atenção especial, isto é, de potenciais violações em andamento.

Além destes avanços, o pregão eletrônico nº 1501557-53/2017 também determinou que os aparelhos de monitoração eletrônica a serem portados por “indivíduos assistidos por medida protetiva” não exigissem a fixação permanente em seus corpos, devendo ser discretos e capazes de produzir alertas visuais, sonoros e vibratórios para a vítima e comunicar a DGME através de mensagens eletrônicas (via SMS ou qualquer outro meio) sobre possíveis transgressões das áreas impostas para o cumprimento das medidas.

O pregão eletrônico nº 1501557-02/2018 adicionou características mínimas aos aparelhos a serem usados no programa de monitoração eletrônica. Pela primeira vez, se exigiu que tais dispositivos fossem comprovadamente homologados pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Tal pregão também exigiu que eles sejam entregues junto de seus manuais impressos, contendo informações sobre os tipos de notificações, quais providências tomar diante das mesmas, os cuidados com o aparelho, etc. Além dos manuais, os aparelhos deveriam ser acompanhados de carregadores portáteis. Isto é, que não demandassem a conexão de cabo elétrico afixado na pessoa, deixando-a livre para se movimentar enquanto o dispositivo se carrega. Através deste documento, também teve fim a exigência de que os monitorados possuíssem linhas telefônicas (fixa ou móvel) para que funcionassem adequadamente.

Quanto aos sinais dos dispositivos de monitoração eletrônica, este pregão eletrônico estabelece que estes deveriam ser emitidos via rede de dados de telefonia celular (GPRS), satélite (GNSS) e radiofrequência. As coordenadas georreferenciadas dos monitorados, por sua vez, deveriam ser capturadas a uma frequência mínima de 30 segundos e enviadas a cada um minuto. Em eventos de interesse (isto é, com indícios de falha técnica ou violação), o intervalo de captura deveria ser de apenas 10 segundos. Diante da perda total de sinal, os aparelhos deveriam armazenar os dados capturados internamente e enviá-los quando a conexão fosse restabelecida. Além disso, os aparelhos deveriam emitir alertas para o rompimento da tornozeleira; a baixa carga da bateria; a iminência de descarga total; a presença/ausência em zona de exclusão e em zona de inclusão; a aproximação da vítima, a ausência em zona de monitoramento continuado obrigatório; a presença em uma zona de monitoração continuada não permitida; a ausência de comunicação de sinal GPRS e a ausência de sinal GPS.

O pregão nº 1501557-02/2018 também diferencia os dispositivos a serem portados pelas vítimas de violência doméstica beneficiadas por medidas protetivas derivadas da Lei Maria da Penha e aqueles usados por pessoas cumprindo os demais tipos de medidas. Os primeiros passam a ser chamados de “unidades portáteis de rastreamento” (UPRs) e também a ter “botões de pânico”, os quais as vítimas poderiam usar para acionar a Polícia Militar de Minas Gerais quando sentissem risco iminente de vida. Este documento também modificou o nome da UCC para “tornozeleira portátil de rastreamento” (TZPR)

(MINAS GERAIS, 2023) e determinou inclusão das situações nas quais há violação da caixa dos dispositivos, chamadas de contato em aberto e acionamento do botão de pânico (nos casos da Lei Maria da Penha) dentre aquelas que geram alertas.

Regras para o funcionamento do sistema

No primeiro edital de prestação dos serviços que a monitoração eletrônica, publicado em 2009, o termo “sistema” fazia referência ao “conjunto de equipamentos, programas e procedimentos necessários à operacionalização” (MINAS GERAIS, 2023, n.p.) do programa. A expressão “sistema lógico”, por sua vez, dizia respeito ao “composto de todos os softwares e sistemas necessários à utilização plena dos equipamentos de observação” (MINAS GERAIS, 2023, n.p.). Ou seja, aqueles capazes de processar, controlar e monitorar as informações produzidas sobre a localização e medidas dos usuários do programa. Uma vez que, nos demais contratos, o segundo sentido continuou sendo associado à palavra “sistema”, adotamos o mesmo significado neste relatório.

O edital de licitação nº 402/2009 define que, ao sistema, caberia gerir todos os dados sobre eventos e incidentes relativos a, no mínimo, o dobro do número de monitorados pelo programa. Estas informações deveriam permanecer armazenadas pelo período de 5 anos. O sistema também deveria possuir padrões de alta disponibilidade, os quais garantiriam que não houvesse interrupções em seu funcionamento. Através dele, o programa poderia demarcar zonas georreferenciadas, de acordo com as condições para o cumprimento de cada medida, alterar a classificação das mesmas e visualizar mapas que destacassem os chamados pontos de interesse. O edital de licitação nº 274/2011 mantém inalteradas estas características.

No pregão eletrônico de 2017, pela primeira vez na história do programa, é definido um prazo mínimo para a recuperação de falhas no ambiente computacional da Central de Monitoramento. Estas não poderiam demorar mais de uma hora, contada a partir do início do trabalho, e mais de duas horas, uma vez feito o chamado técnico (MINAS GERAIS, 2017). Em 2018, este período foi reduzido para cinco minutos consecutivos, não podendo somar mais de 53 minutos em um ano de operação (MINAS GERAIS, 2018).

Através do pregão eletrônico nº 1451044 000037/2023, o sistema experimenta novas melhorias. Dentre elas, merece destaque sua integração com o Sistema Integrado de Gestão Prisional (SIGPRI) e o aplicativo Whatsapp. Enquanto a integração com a primeira plataforma pretende facilitar a troca de informações sobre monitorados e seus respectivos históricos, a integração com a segunda visa informá-los sobre a ocorrência de eventos relevantes através de mensagens de texto. Este pregão eletrônico também descreve com mais detalhes os tipos de informação que o sistema deve conter e quais devem ser seus formatos. Assim, passaria a ser possível que servidores do programa de monitoração consultassem qual era a localização dos monitorados em datas e horários específicos; se estavam, ou não, a pontos de interesse ou locais onde ocorreram delitos; quaisquer trajetos que tenham percorrido; os locais onde costumam ir; se houve encontros entre monitorados; se seus dispositivos estão carregados, violados, rompidos ou não.

Dados e informações sobre monitorados

O primeiro edital de licitação do programa de monitoramento eletrônico estipulava que o sistema deveria armazenar dados pessoais dos monitorados, suas sentenças judiciais e as condições às quais se encontravam submetidos. Em geral, tais normas se traduziriam na permissão ou na proibição de que os

monitorados frequentassem certos locais, a qualquer momento do dia ou apenas em horários específicos. Tais lugares seriam definidos através de zonas georreferenciadas, elas podendo ser dos seguintes tipos: de presença obrigatória, de presença autorizada, de ausência obrigatória ou de advertência. Além de indicar a posição dos sentenciados em relação a tais zonas, o sistema de monitoramento também deveria se atentar à posição dos mesmos em relação aos chamados “pontos de interesse” (sendo eles escolas e universidades; delegacias e postos policiais; hospitais; instituições bancárias; terminais de transporte público e pontos comerciais). Neste edital, também se estabelecia que tais perímetros pudessem ser configurados tanto para indivíduos quanto para grupos.

Outro importante ponto abordado por este edital é a produção e a gestão de dados relativos a incidentes de descumprimento das regras anteriormente descritas. Segundo o edital de licitação nº 402/2009, tais incidentes ocorreriam em seis situações distintas, a saber: o distanciamento do observado em relação à Unidade de Recepção e Comunicação durante horários permitidos; o mesmo tipo de afastamento, porém, em horários proibidos; a entrada em locais proibidos em certos momentos do dia; a entrada em locais permitidos em certos momentos do dia; a localização em zonas de advertência. Este documento definiu que as informações sobre tais incidentes fossem registradas para, pelo menos, o dobro da quantidade mínima de monitorados e armazenadas por cinco anos no mínimo. No instante em que este tipo de evento fosse notado pelo sistema, ele deveria notificar automaticamente (através do envio de um e-mail ou de uma mensagem de texto de celular) o agente responsável pelo monitoramento e também as autoridades competentes. Uma vez emitidas tais notificações, o sistema também deveria registrar quais foram as providências tomadas.

O edital nº 402/2009 previa ainda a possibilidade de acesso remoto a estes dados, desde que também fossem registradas as informações dos usuários que as consultassem. As buscas feitas na base histórica do monitoramento eletrônico deveriam permitir a aplicação de filtros como, por exemplo, por indivíduo observado, por tipo de ocorrência ou por agente responsável. Também era exigido que tais dados pudessem ser impressos e analisados em *softwares* externos, respeitadas todas as questões relativas à sua confidencialidade. Ainda no que diz respeito a tais questões, de acordo com este edital de licitação:

A CONTRATADA não poderá, em nenhuma hipótese, utilizar as informações a que tenha acesso em função da assinatura do CONTRATO, para qualquer fim distinto da prestação dos serviços descritos. Também, é vedado à CONTRATADA ceder, transmitir, realizar cópia ou qualquer outra atividade que comprometa o sigilo da informação e que não seja estritamente relacionada a prestação de serviços objeto do CONTRATO. Qualquer violação da integridade e segurança da informação sujeitará a CONTRATADA e seus agentes às penas previstas nas legislações civil e penal em vigor (MINAS GERAIS, 2009, n.p).

Sendo assim, apenas os sistemas que fossem criptografados, auditáveis e possuíssem firewall estariam aptos para abrigar tais dados. Obrigatoriamente, o sistema também devia garantir a interrupção dos processos de produção, análise das informações e de resposta aos incidentes de descumprimento das medidas judiciais. Para que isto fosse possível, o Anexo II do edital 402/2009 também estabelece a obrigatoriedade da alta-disponibilidade do sistema e dos demais elementos necessários para seu funcionamento adequado, tais quais os sinais de telefonia celular e de internet; da energia elétrica e também da infraestrutura interna de comunicação.

A partir da publicação do edital de licitação nº 274/2011, as zonas georreferenciadas usadas no programa de monitoramento eletrônico passaram a ser de apenas dois tipos: inclusão e exclusão. Em relação a este aspecto do programa, este novo edital traz consigo outras quatro importantes novidades. Além de mencionar as informações necessárias para o cadastro das zonas, também determina-se que o sistema ofereça “possibilidades ilimitadas de limites geográficos das áreas de interesse, nas formas circular, poligonal e rota” (MINAS GERAIS, 2011, n.p.) e que as classificações das zonas possam vir a ser alteradas na Central de Observação. Por fim, o segundo edital de licitação reduz os incidentes a serem identificados pelo sistema a quatro tipos, os quais seriam a entrada de unidade de comunicação em local proibido naquele horário, localização de unidade de comunicação em local proibido naquela hora, entrada de unidade de comunicação em local permitido naquela hora, localização de unidade de comunicação em zona de advertência.

Já o pregão eletrônico nº1501557-53/2017 modifica os pontos de interesse em relação aos quais a posição do monitorado deverá ser observada. Estes passam a incluir os seguintes locais: creches, prisões e postos de combustíveis. Além disso, também passa a ser permitido alterá-los de acordo com a sentença ou com as preferências do poder executivo estadual. Tal documento também é responsável por determinar que as tornozeleiras eletrônicas emitam alertas não apenas para as violações relacionadas à localização dos indivíduos monitorados, mas também para a baixa carga da bateria do aparelho e a iminência de descarga total. Este pregão também torna obrigatória a elaboração de relatórios de auditoria, contendo as ações executadas no sistema, os comandos enviados, eventos e violações de regras, providências que desencadearam e a visualização gráfica da localização e movimentação do monitorado. Também estabelece a criação de um banco de dados, onde estejam todas as informações de cada monitorado.

O pregão eletrônico nº 1501557-02/2018 é o primeiro contrato do programa a conter informações sobre quais seriam os possíveis usos dos dados gerados através da monitoração eletrônica de pessoas. Tal documento determina que o sistema precisava ser capaz de gerar relatórios periódicos automaticamente e que estes deveriam servir para informar a DGME a respeito de eventos e violações. No ano de 2023, o contrato de prestação de serviços do programa de monitoração eletrônica também definiu que o sistema permitisse o cadastro de mais de um agressor por vítima e de mais de uma vítima por agressor para as medidas protetivas da Lei Maria da Penha (MINAS GERAIS, 2023).

Centrais de Comunicação e Processamento e de Observação

O edital de licitação nº 402/2009 também determina quais seriam os três componentes principais do Sistema de Observação de Sentenciados. À Central de Comunicação e Processamento, caberia “receber, processar, armazenar e retransmitir a informação recebida de cada uma das unidades de recepção e comunicação ou das unidades únicas de comunicação” (MINAS GERAIS, 2009, n.p). Posteriormente, tais dados seriam enviados e armazenados pela Central de Observação, cujas atribuições seriam a garantia da prestação e do bom funcionamento dos serviços de controle, vigilância e supervisão das informações. O governo estadual cederia os espaços nos quais a Central de Comunicação e Processamento e a Central de Observação se instalariam. Eles poderiam ser o mesmo, desde que isto não prejudicasse a qualidade dos serviços prestados. Por fim, o último componente, o Sistema Lógico consistiria em todos os *softwares* e os sistemas necessários para lidar com tais dados, de maneira eficiente e adequada (MINAS GERAIS, 2009). Caso surgisse a necessidade de manutenção de qualquer um dos componentes do Sistema de Observação Eletrônica de Sentenciados, ela deveria ser feita pela empresa contratada.

Ainda em relação às instalações físicas da Central de Observação, este documento define que elas deveriam contar com a presença de, pelo menos, um profissional técnico todos os dias úteis no horário de 8 às 20 horas. A função deste profissional seria supervisionar a operação do Sistema de Observação de Sentenciados. Além disso, a Central também deveria oferecer suporte técnico e operacional aos agentes estatais responsáveis pelo monitoramento através de uma *helpdesk*. Esta funcionaria via telefone, 24 horas por dia, durante os 7 dias da semana. O Anexo I do edital de licitação publicado em 2009 também exige o estabelecimento de canais de comunicação entre o estado e a empresa contratada, através dos quais fosse possível notificar eventos em tempo real às autoridades competentes e também encaminhar ordens de serviço.

O pregão eletrônico nº 1501557-53/2017 se destaca por reconhecer a necessidade de que as equipes móveis das forças de segurança que compõem o programa também recebessem aparelhos eletrônicos que orientassem seu deslocamento em campo. Tais dispositivos permitiriam que estes profissionais acompanhassem a localização dos monitorados e consultassem seus respectivos dados. Neste documento, portanto, determinou-se que a empresa contratada fornecesse um tablet a cada 300 pessoas monitoradas.

Em 2018, os aspectos do desenho do programa de monitoração eletrônica relativos à UGME foram atualizados. Neste novo pregão, suas atribuições foram resumidas da seguinte maneira:

(...) faz a instalação dos dispositivos, atualmente tornozeleiras eletrônicas, acompanha o cumprimento ou descumprimento da decisão judicial pela monitoração da localização do indivíduo e, em caso de descumprimento, realiza tratativas, dando a oportunidade de justificativa ao monitorado (MINAS GERAIS, 2018, p. 10).

Além de apresentar as funções da UGME com maior clareza, o pregão eletrônico nº 1501557-02/2018 também determina a criação de seis pólos de monitoração eletrônica, a serem localizados nas cidades de Uberlândia, Juiz de Fora, Montes Claros, Governador Valadares, Pouso Alegre e Alfenas. Este documento também inova ao permitir que a empresa prestasse seus serviços para o programa de forma totalmente remota, sem que deixasse de ser a responsável pela instalação dos pólos. A ela, caberia ainda o gerenciamento do estoque dos dispositivos não ativos em cada um das unidades.

O pregão eletrônico nº 1451044-000037/2023 estabelece que a criação da Unidade de Resposta Audível (URA), através da qual os monitorados pudessem receber mensagens a respeito de suas medidas e esclarecer suas principais dúvidas sobre as mesmas. Para tanto, a URA emitiria mensagens automáticas e também disponibilizaria a opção de conversa com atendentes. Tais chamadas seriam gravadas, assim, seria possível avaliar o atendimento, a conduta dos profissionais e também realizar procedimentos de segurança. Este documento define, portanto, que a empresa contratada seria responsável pelo atendimento virtual, telefônico e automatizado aos monitorados.

Treinamento da equipe responsável pelo programa

De acordo com o edital de licitação nº 402/2009, a empresa contratada também se responsabilizaria por treinar e capacitar as equipes que compõem o programa de monitoração eletrônica para realizar instalações e retiradas dos equipamentos e também para monitorar as pessoas. O primeiro treinamento deveria ser realizado no prazo de 35 dias úteis, contados a partir da assinatura do contrato, com a participação de 40 servidores. A sua carga horária mínima seria de 40 horas. A cada seis meses,

seriam realizados novos treinamentos com, no mínimo, oito horas de duração. No edital de licitação nº 274, publicado em 2011, o funcionamento e as aplicações do sistema de monitoração eletrônica, isto é, do software utilizado pelo programa, passaram a figurar entre os tópicos a serem abordados nestes treinamentos.

No pregão eletrônico nº 1501557-53/2017, as recomendações para o treinamento da equipe do programa sofreram importantes mudanças. A capacitação ampliou seu escopo: ela abarcaria tudo que estivesse relacionado à solução e seus componentes. Ou seja, desde instalar os aparelhos de monitoração passando por manusear, configurar e utilizá-los e até a operar o *software*. Além disso, foram ampliados o prazo para a realização do primeiro treinamento e a capacidade máxima da turma. A empresa teria até 60 dias após a assinatura do contrato para ministrá-lo com a participação de, no máximo, 100 pessoas, todas todas indicadas nominalmente pelo governo estadual. Semestralmente, novas capacitações seriam ministradas para grupos de até 50 pessoas. Além disso, este documento também prevê a realização de novos treinamentos a cada atualização do sistema. Todas estas modalidades teriam a carga horária mínima de oito horas. Para a realização deles, a empresa deveria fornecer salas de aula, equipadas com projetor, aparelhos idênticos àqueles usados pelo programa de monitoração eletrônica e um computador para cada servidor presente. A firma também deveria elaborar as apostilas, a servirem como material de apoio nas capacitações, e distribuí-las digitalmente.

Com a publicação do pregão eletrônico nº 1451044-000037/2023, as diretrizes para a realização dos treinamentos do programa são, mais uma vez, alteradas. Embora seus tópicos permaneçam os mesmos, em 2023, eles passaram a ser divididos entre aqueles que podem ser ensinados remotamente e aqueles que não o podem. A operacionalização do software e a configuração da solução são exemplos de temas que estão no primeiro grupo. O segundo seria constituído pelo manuseio e fixação do dispositivo monitorado. Além desta novidade, este documento também define que o prazo para a realização do primeiro treinamento é de apenas 30 dias corridos após a assinatura do contrato. A capacidade máxima da turma de sua primeira edição, por outro lado, fora ampliada para 150 pessoas. Os demais treinamentos deveriam ser realizados de doze em doze meses ou, no caso de atualizações no sistema, em até 15 dias após elas serem implementadas. Por fim, este pregão define que todas as modalidades de treinamento deveriam ter, no mínimo, 4 horas de duração.

Considerações Finais

Nesta seção, descrevemos os principais aspectos de cada um dos editais de licitação e pregões eletrônicos relativos à prestação dos serviços de implementação, administração e gestão do programa de monitoração eletrônica em Minas Gerais. Publicados entre os anos de 2009 e 2023, estes documentos nos permitem não apenas retratar o seu desenho, mas também identificar as transformações que sofreu conforme o cotidiano prático do programa lhe impôs novos desafios. Embora os editais e pregões também contenham informações sobre como as empresas deveriam elaborar propostas técnicas e comerciais, quais seriam os critérios de avaliação delas, como elas seriam pagas durante a vigência do contrato e como deveriam prestar contas ao Estado, não abordamos estes aspectos neste relatório. Tais questões fogem de seu escopo à medida em que não descrevem características e objetivos do programa mineiro de monitoração eletrônica, mas do contrato entre o estado de Minas Gerais e a empresa responsável por implementar, gerir e administrá-lo.

Conforme demonstramos ao longo desta seção, com o passar dos anos, seu desenho se tornou cada vez mais detalhado e complexo. As recomendações quanto à coleta e ao tratamento dos dados gerados através da monitoração eletrônica são um excelente exemplo disto. O primeiro edital de licitação,

publicado em 2009, continha poucas exigências a este respeito. As informações dos monitorados a serem usadas pelo programa estavam restritas basicamente à sua localização e à compatibilidade delas com as decisões judiciais às quais se encontravam submetidos. Nas licitações e pregões eletrônicos subsequentes, foram incluídas exigências relacionadas às funcionalidades dos *softwares* utilizados para a análise destes dados e ao acesso que as equipes em campo teriam aos mesmos. Também merecem destaque as alterações realizadas nas configurações do KOI. Se, por um lado, em 2009, admitia-se que possuísse duas ou três peças, por outro, ao longo dos anos, chegou-se ao entendimento de que deveria ser constituído apenas da tornozeleira eletrônica e de seu carregador. A imagem abaixo contém um resumo das principais modificações promovidas no desenho em cada edital de licitação ou pregão eletrônico.

Linha do tempo dos contratos do programa de monitoração eletrônica



4. A MONITORAÇÃO ELETRÔNICA EM SUAS DIMENSÕES EMPÍRICAS

As considerações desta seção foram realizadas a partir de entrevistas com atores responsáveis pelo processo de formalização da monitoração de pessoas em Minas Gerais, por sua implementação e acompanhamento. Seu objetivo é traçar desde a trajetória de construção de seu desenho, seus modelos inspiradores, até elementos mais específicos de construção de marcos conceituais e de dimensões técnicas e políticas, para “além” de suas dimensões normativas, oriundas de seus marcos legais.

4.1. Marco conceitual do programa

O programa de monitoramento eletrônico está assentado em cinco premissas principais. Em primeiro lugar, estaria a ideia de que “todo crime merece ser punido”. Em segundo lugar, teríamos a noção de que a pena de prisão não é a única punição possível e, por isso, não deve ser imposta a todos os indivíduos que cometeram algum tipo de delito. Postas estas questões, a terceira premissa consistiria no entendimento de que a aplicação da pena privativa de liberdade em detrimento das chamadas “alternativas penais” é a grande responsável pela superlotação do sistema prisional brasileiro, principalmente, em Minas Gerais, e por sua incapacidade de reintegrar os indivíduos encarcerados à sociedade. Assim, as prisões contribuem para que eles permaneçam em suas trajetórias criminais, retroalimentando todo este ciclo. Em outras palavras, o programa mineiro de monitoramento eletrônico considera que as pessoas que cometem crimes de menor potencial ofensivo, sem o uso da violência, que possuem condições específicas de saúde ou que já cumpriram parte de suas penas privativas de liberdade com bom comportamento podem e devem ser beneficiadas com o uso da tornozeleira eletrônica, considerada como uma medida “mais branda”. Por fim, o programa também parte do entendimento de que o controle da localização de agressores é uma ferramenta extremamente valiosa para os casos de medidas protetivas, previstas pela Lei Maria da Penha. O monitoramento eletrônico é a única maneira por meio da qual é possível verificar se o agressor se aproximou da vítima e responder, em tempo real, ao risco de vida que este movimento representa. No entanto, ainda que todas essas premissas estejam presentes nos discursos dos seus gestores e operadores, não há um alicerce teórico ou oriundo de uma literatura ou pesquisas neste campo de conhecimento.

4.2. Objetivos do programa

Os objetivos do programa consistem na redução da superlotação carcerária, na diminuição dos custos associados ao sistema prisional, na promoção efetiva da reinserção social dos monitorados e na garantia de seus direitos fundamentais. O programa de monitoração eletrônica e as políticas prisionais, ditas “convencionais”, são indissociáveis à medida em que todos os problemas nos quais ele pretende intervir são derivados das mesmas.

Em relação à diminuição da superlotação, o processo de expansão do programa, tanto em termos de população monitorada quanto de polos instalados, é tido, por seus atores, como extremamente positivo. Como justificativa, eles citaram a necessidade de que o programa também atenda municípios do interior de Minas Gerais cujas comarcas realizam Audiências de Custódia e têm designado a monitoração eletrônica em medidas cautelares. A descentralização do programa permitiu o fim de uma espécie de “fila de espera” para atendimento na DGME em Belo Horizonte. Como esta era a única unidade que admitia pessoas no programa, instalava as tornozeleiras eletrônicas ou entregava as unidades portáteis de rastreamento, as demais cidades mineiras precisavam agendar horários para realizar tais ações, além de

dependem da disponibilidade de aparelhos. A partir da descentralização do programa, novos polos passaram a realizá-las. Este processo acabou com o principal gargalo do programa.

Embora predomine a interpretação positiva acerca da expansão do programa, ela também tem causado preocupações. Este processo não deve ser interpretado como um avanço do programa, enquanto ele não for capaz de dar as devidas tratativas para todas as violações cometidas. Como ele ainda não é, a expansão do programa só agrava seu principal problema (a discrepância entre o volume de violações e o número de agentes disponíveis para analisá-las e resolvê-las). Há, também, uma preocupação com o aumento do número de pessoas monitoradas em Minas Gerais. Este processo não será um sinal de avanço do programa, enquanto este não se tornar capaz de dar as devidas tratativas para as violações cometidas. Novamente, como isto ainda não é possível, a expansão do programa só agrava tais problemas.

Naquilo que diz respeito à diminuição de gastos com o sistema prisional, em um contexto de precariedade e baixa eficiência da prisão, a monitoração eletrônica se coloca como oportunidade para seus usuários e, principalmente, como um uso mais eficiente dos recursos públicos. Apesar disso, não existem evidências de que isto realmente acontece. Os atores responsáveis pela política partem da premissa de que o alcance desses objetivos já foi comprovado por estudos anteriores, ainda que eles não os conheçam.

Há certa confusão entre os custos do programa, como um todo, e os custos da tornozeleira eletrônica. Ao invés de incluírem os custos dos aparelhos em si, mas também dos salários dos servidores e das instalações da DGME, apenas consideram o preço dos dispositivos eletrônicos fixados nos corpos dos monitorados. Assim, por exemplo, quando questionado sobre os custos do programa de monitoramento eletrônico, o Entrevistado 3 destacou que o preço diário de uma pessoa cumprindo este tipo de medida é de apenas R\$ 6,95 (R\$ 209,00 mensais), enquanto, no sistema prisional convencional, este valor gira em torno de R\$ 2.000 mensais. Em contrapartida, para o entrevistado 8, não há estudos que provem que a monitoração eletrônica é “mais barata” que o sistema prisional convencional, mas o valor necessário para manter uma pessoa presa é maior do que o valor demandado para mantê-la usando tornozeleira eletrônica, uma vez que o equipamento em si é muito barato.

O programa tem, ainda, um objetivo adicional, que é promover a ressocialização de indivíduos em conflito com a lei. Isto é, a monitoração eletrônica é uma forma de reintegrar o indivíduo à sociedade gradativamente e com supervisão. Assim, essa medida é uma espécie de voto de confiança nestas pessoas. Elas ganham a chance de permanecer fora do ambiente carcerário, desde que cumpram todas as condições impostas pelos juízes. Assim, o programa impediria o processo de “contaminação”, o principal fator dificultador para a ressocialização. Ou seja, o risco de que a convivência entre presos de diferentes níveis de periculosidade incentive a escolha pelo e a permanência no “mundo do crime”. Ao permitir que esses indivíduos cumpram suas medidas através da monitoração eletrônica, os juízes não só possibilitam que continuem trabalhando, mas também evitam a retroalimentação deste ciclo. Em um mundo ideal, a última alternativa seria prendê-los. Para ilustrar estas questões, o Entrevistado 7 mencionou os casos da Lei Maria da Penha, que geralmente envolvem crimes de menor potencial ofensivo, como ameaças. Para ele, a prisão das pessoas que cometeram estes delitos não se justificaria e apenas agravaria as situações. Outro exemplo seriam os devedores de pensão alimentícia. O Entrevistado 7 destacou que eles não seriam “criminosos de verdade” e que, muitas vezes, só precisam de oportunidades de trabalho, o que se torna impossível se forem privados de liberdade. Nossos interlocutores também destacaram que o programa amplia a capacidade do sistema prisional para lidar com as progressões de regime. A disponibilidade de tornozeleiras eletrônicas possibilita que este processo aconteça de forma mais ágil, desafogando as unidades prisionais.

No que diz respeito aos indicadores utilizados pelo programa para medir seu próprio desempenho, existem estatísticas descritivas geradas pelo SAC 24, o sistema eletrônico de monitoração eletrônica. Dentre elas, merecem destaque o número de indivíduos monitorados no estado e o número de violações cometidas. Sobre este tema, os entrevistados também afirmaram que a demanda por dados sobre o programa cresceu muito nos últimos anos. Tal movimento motivou algumas das modificações propostas no contrato firmado com a empresa gestora em 2023. Alguns campos de informação sobre os monitorados eram opcionais e, por isso, os servidores do programa não os preenchiam. Assim, seu preenchimento passou a ser obrigatório. Tais informações são cruciais para o bom funcionamento do programa. Em especial, para o trabalho de seus gestores que precisam repassá-los para seus superiores ou outros atores interessados. Idealmente, o sistema SAC 24 deveria emitir todos os dias relatórios que contivessem esses dados, ou seja, um sistema de auditoria.

No que se refere à visão que a sociedade, como um todo, tem sobre o programa, seus atores acreditam que a maioria da população pensa que ele não funciona ou que ele contribui para a impunidade e o cometimento de novos crimes. Esta crença estaria enraizada, em primeiro lugar, em alguns gargalos do programa. Dentre eles, problemas tecnológicos apresentados pelas versões mais antigas das tornezeiras e dos *softwares* utilizados, o déficit de servidores e os descompassos entre os entendimentos que distintos atores institucionais têm a respeito da monitoração eletrônica.

Em segundo lugar, esta crença se apoia na propaganda negativa feita pela mídia. Nas reportagens que relatam crimes cometidos por monitorados, o uso da tornezeira recebe grande destaque e a reincidência é automática e irrefletidamente associada à suposta ineficácia do programa. Em terceiro lugar, tal pensamento também se deve ao desconhecimento da população e da imprensa no que diz respeito ao funcionamento da monitoração eletrônica. Quando tais casos ocorrem, costuma-se cobrar a DGME, como se o acompanhamento daquele indivíduo não estivesse sequer sendo feito ou, pelo menos, não estivesse sendo realizado da maneira mais adequada. Desconhecem, portanto, o fato de que a monitoração é incapaz de prever a violação, ela apenas notifica depois que o evento já ocorreu. Também desconhecem que não há um servidor acompanhando o cumprimento da medida de cada monitorado. Além disso, os entrevistados também citaram exemplos nos quais as medidas já haviam sido cumpridas e, mesmo assim, as notícias associaram o crime cometido a uma possível falha do programa. Em últimas instâncias, estas crenças e situações demonstram que ainda prevalece uma visão superficial sobre a monitoração eletrônica que poderia ser combatida através da realização de campanhas de conscientização.

4.3. Ações do programa

O programa de monitoração eletrônica de pessoas é composto pelas ações: admissão, acolhimento, acompanhamento do cumprimento da medida por equipe multidisciplinar, a monitoração em si e, por fim, as “tratativas”.

4.3.1. A admissão

A admissão consiste no primeiro contato entre os monitorados e o programa. O processo de admissão inclui a apresentação de documentação, como alvará de soltura e decisão judicial, e a definição de zonas de permissão ou proibição e/ou um horário de recolhimento para o monitorado. Porém, antes de descrevermos estas ações, propriamente ditas, é necessário detalhar quais são os caminhos percorridos até ela. Estes variam de acordo com os tipos de medidas que lhes foram impostos.

Quando uma pessoa é presa, ela tem o direito de passar por uma audiência de custódia em até 24 horas. Nesta audiência, o juiz decide se sua prisão provisória será mantida ou se ela poderá responder ao processo em liberdade, mediante o uso de tornozeleira eletrônica. No segundo caso, a equipe da unidade prisional deve encaminhá-lo para atendimento na DGME. Para que isto aconteça, é necessário providenciar seu alvará de soltura e agendar um horário. Feitos estes trâmites, a escolta do presídio leva a pessoa até a DGME, onde ela aguardará em uma carceragem enquanto sua documentação é conferida. Depois desta verificação, a pessoa é cadastrada no sistema. Assim, inicia-se o processo de admissão no programa de monitoração eletrônica dos indivíduos beneficiados por medidas cautelares.

Outro possível caminho de entrada no programa de monitoração eletrônica é o recebimento de um alvará de soltura condicionado. Quando uma pessoa privada de liberdade o recebe, a unidade prisional na qual ela se encontra é responsável por fazer o contato com a DGME e solicitar o agendamento do processo de admissão. No dia combinado, a escolta da unidade a leva até a sede da DGME e ela aguarda em uma carceragem, enquanto seus documentos são conferidos pela equipe do programa. Finalizada esta conferência, os dados daquela pessoa a ser monitorada são inseridos no sistema, ela recebe a tornozeleira e é liberada para sair da DGME. A partir deste momento, ela passa a ser monitorada pelo programa.

Finalmente, o terceiro possível caminho de entrada no programa de monitoração eletrônica é destinado aos agressores enquadrados na Lei Maria da Penha. Nestes casos, a pessoa a ser monitorada, pode não ter passado por uma Audiência de Custódia, pode não ter estado presa, e, mesmo assim, ter recebido uma medida de monitoração eletrônica. Quanto isto acontece, o agressor comparece à DGME e é admitido no sistema. Em outras palavras, ele é cadastrado no Sistema Integrado de Gestão Prisional (Sigpri) e passa a ter um número de registro no Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN). Embora não tenha registro em uma unidade prisional, propriamente dita, ele passa a ter registro no MG-Mulher. Caso ele não compareça voluntariamente na DGME, a Polícia Militar é responsável por conduzi-lo até a unidade para colocar a tornozeleira. Nestes casos, também é necessário fazer a admissão de suas vítimas no programa, as quais devem comparecer voluntariamente à DGME para retirar as unidades portáteis de rastreamento que utilizarão.

4.3.2. O acompanhamento por equipe multidisciplinar

Dentre as ações do programa de monitoração eletrônica, também está o acompanhamento por equipe multidisciplinar durante todo o cumprimento da medida. Esta equipe deveria ser composta por profissionais como, por exemplo, psicólogos, assistentes sociais e advogados e seria responsável por observar os impactos da monitoração nas vidas dos monitorados e das suas famílias, por auxiliá-los a se inserir no mercado de trabalho e cumprir os trâmites legais de suas medidas.

Cabe observar que o programa não possui mais uma equipe multidisciplinar. Após a extinção do setor encarregado de realizar estes acompanhamentos, esta função foi transferida para a Central Integrada de Atendimento de Medidas Extra Custódia (CIAMEC), sediada no mesmo prédio que a DGME. Se, por um lado, o Entrevistado 8 afirmou que esta ação apenas foi repassada para outra equipe, por outro, os Entrevistados 1 e 2 afirmaram que esta ação não faz mais parte do fluxo do programa. De acordo com estes interlocutores, o atendimento por equipe multidisciplinar era oferecido e mantido pelo Poder Judiciário que, recentemente, o interrompeu. Até o momento em que as entrevistas foram feitas, a DGME ainda não os havia retomado, mas os servidores citaram a expectativa de que isto acontecesse em janeiro de 2024. Durante o período de interrupção destes atendimentos, uma cartilha, distribuída ao final da

admissão dos monitorados no sistema, era o único tipo de orientação que eles recebiam para o bom cumprimento de suas medidas.

4.3.3. A monitoração

Assim que feitas a admissão dos indivíduos no programa e a instalação dos aparelhos em seus corpos, inicia-se a monitoração propriamente dita. O programa utiliza o sistema SAC 24 para acompanhar os monitorados e extrair relatórios sobre violações cometidas. Esta ação do programa consiste na verificação constante da localização dos monitorados, observando se estão se atentando às condições que lhes foram impostas para o cumprimento de suas medidas. Ou seja, se estão se mantendo distantes de suas vítimas (nos casos de violência doméstica), se respeitam os horários nos quais estão permitidos ou proibidos de permanecerem fora de seus domicílios, se estão visitando apenas os locais autorizados, se estão com suas tornozeleiras carregadas e se elas permanecem fixadas em seus corpos. Caso quaisquer destes descumprimentos sejam observados, cabe aos servidores alocados na equipe de monitoração tentar contato com os monitorados e, posteriormente, avaliar suas respectivas violações. Uma vez constatadas, o setor jurídico é acionado para elaborar os ofícios que serão enviados aos juízes responsáveis.

No programa de monitoramento eletrônico, a tornozeleira é apenas o mecanismo de fiscalização do monitorado. Além da fiscalização, o programa também é composto por ações que consistem em acompanhar o próprio monitorado e as atividades lícitas que ele desempenha, como, por exemplo, a assinatura semestral e o comparecimento em juízo. Para o Entrevistado 7, todas estas práticas estão bem ajustadas aos objetivos do programa. Tais ações envolvem, além da própria DGME, os seguintes atores institucionais: a Central de Acompanhamento de Alternativas Penais (CEAPA), o Poder Judiciário e o Ministério Público.

Nas medidas protetivas decorrentes da Lei Maria da Penha, a monitoração possui algumas peculiaridades. Enquanto o agressor carrega consigo a tornozeleira eletrônica, a vítima deve portar um aparelho, semelhante aos telefones celulares, em sua bolsa. Além de emitir sinais sonoros e vibrar quando o agressor se aproxima, este dispositivo também possui um botão do “pânico”, o qual deve ser acionado quando a vítima estiver em risco iminente. Uma vez acionado o botão, a equipe da DGME aciona imediatamente a Polícia Militar.

Ainda no que diz respeito a esta ação, cabe observar que o programa está restrito ao estado de Minas Gerais. Isto significa que, ao atravessarem as fronteiras geográficas estaduais, os usuários das tornozeleiras eletrônicas interrompem a transmissão de suas localizações para o programa. O sinal é cortado, pois a empresa contratada pelo governo estadual mineiro não presta os serviços de monitoração em outras unidades da federação.

4.3.4. As tratativas

Após a avaliação das violações e a confecção dos ofícios, são dadas as tratativas. As medidas que estão em cumprimento só podem ser alteradas se o juiz competente autorizar. A título de exemplo, nossos entrevistados citaram monitorados que mudam seus endereços, os seus horários de trabalho ou, até mesmo, aqueles que cometeram violações graves. Não importa se é necessário apenas alterar suas informações pessoais no sistema, se devem ser presos ou retornar à prisão, todas estas alterações devem ser comunicadas aos e autorizadas pelos juízes. Assim, se encerra o ciclo de ações do programa.

As tratativas seriam o principal desafio enfrentado pelo programa de monitoração eletrônica em Minas Gerais. Esta afirmação se justifica à medida em que elas estão sujeitas não apenas à variedade de entendimentos que os juízes possuem acerca das medidas de monitoração eletrônica, mas também da interlocução que eles mantêm com os servidores do programa. Nem toda violação é, de fato, um descumprimento de medida. Há violações que decorrem de problemas técnicos na tornozeleira, de falhas no sinal de telefonia celular ou, até mesmo, de acidentes sofridos por monitorados. Cabe à equipe da DGME, distinguir estas situações daquelas em que houve efetivamente descumprimentos. Segundo o Entrevistado 2, esta atividade é dificultada pelo pouco detalhamento das decisões judiciais e pela demora ou, até mesmo, pela falta de resposta dos juízes.

A DGME e os seus servidores se esforçam para que todas as medidas recebam a mesma atenção e tratamento ao longo de seus cumprimentos. Em contrapartida, não é possível fazer o mesmo com as possíveis violações de suas determinações. Isto seria uma das consequências do pior problema enfrentado pelo programa atualmente na opinião de diversos entrevistados: o déficit de servidores. Diante da sobrecarga de trabalho da equipe e do volume de violações a serem analisadas, elas são classificadas de acordo com seus diferentes níveis de prioridade, o nível máximo consistindo nas violações de medidas protetivas previstas pela Lei Maria da Penha. O Entrevistado 3 assegurou que, destas, o DEPEN-MG sempre conseguiu tratar 100%.

O Entrevistado 9 avaliou que o programa regrediu muito neste aspecto. Antes, os próprios policiais penais podiam acionar outras forças de segurança, principalmente a Polícia Militar, para prender monitorados que não estivessem respeitando as condições das medidas às quais foram submetidos. No entanto, o Poder Judiciário chegou ao entendimento de que isto não deveria ser feito. Desde que esta decisão foi tomada, já houve muitas situações nas quais os policiais militares acionaram a DGME relatando terem abordado monitorados com violações em andamento, mas sua equipe não pode tomar nenhuma providência.

4.4. Públicos-alvo e os diferentes impactos do programa

4.4.1. Perfil dos monitorados

Atualmente, o público-alvo do programa inclui pessoas em prisão domiciliar, em medida cautelar, agressores e vítimas beneficiadas por medidas protetivas derivadas da Lei Maria da Penha. Se, por um lado, este é o público efetivamente atendido pelo programa, por outro, isto não quer dizer que este constitui um ponto pacífico do desenho do programa. Embora o termo “seletividade penal” se refira à sobre representação da população negra no sistema penitenciário e no sistema de justiça criminal brasileiros, nossos entrevistados não o entenderam desta maneira. Durante nossas conversas, quando foram questionados sobre esta questão, eles responderam fazendo menção aos critérios de elegibilidade para medidas judiciais com o uso da tornozeleira eletrônica. Considerando, portanto, o sentido que deram à expressão “seletividade penal”, os interlocutores desta avaliação descreveram quais seriam as características dos indivíduos que deveriam e não deveriam ser incluídos no programa de monitoração eletrônica.

De acordo com os Entrevistados 3 e 8, este programa deveria servir como um meio de tratar e responsabilizar os indivíduos que ainda não foram submetidos a penas privativas de liberdade e/ou aqueles que cometeram crimes menos graves. Como exemplo, o Entrevistado 8 citou pessoas que

perpetraram homicídios em legítima defesa e agressores enquadrados na Lei Maria da Penha. Ele acredita que essas pessoas possuem as condições necessárias para se reinserirem na sociedade e que o programa oferece a chance de não passarem por unidades prisionais em condições precárias, de não conviverem com criminosos perigosos e, até mesmo, de não seguirem o mesmo caminho. Neste sentido, nosso terceiro interlocutor também ressaltou que o ME deveria servir como uma espécie de “estreitamento” da porta do sistema prisional. No entanto, isto não é o que acontece na prática. Ambos entrevistados afirmam que, em Minas Gerais, o monitoramento eletrônico é aplicado em casos opostos a estes. Compartilhando desta perspectiva, o Entrevistado 9 argumentou que a não adoção de tais critérios por parte dos juízes contribui para a reincidência criminal.

Os entrevistados 1 e 2, por sua vez, opinaram que o uso da tornozeleira eletrônica só deveria ser admitido em casos de execução penal e medidas protetivas previstas pela Lei Maria da Penha. A aplicação da monitoração eletrônica no primeiro caso se justificaria à medida em que os monitorados já teriam cumprido parte de suas penas, demonstrado bom comportamento, sua disposição para a ressocialização ou, até mesmo, já teriam autorização para a realização de trabalhos externos. Estes entrevistados também argumentaram que o fato de tais indivíduos terem passado por unidades prisionais favorece sua aderência ao programa. Estas pessoas tomariam a tornozeleira eletrônica pelo que ela é: uma oportunidade. Em contrapartida, indivíduos cumprindo medidas cautelares não deveriam ser monitorados. Considerando que, geralmente, eles só passaram pela Audiência de Custódia, não tiveram a oportunidade de terem seus perfis avaliados pela Comissão Técnica de Classificação (CTC) de unidades prisionais nem demonstrar que possuem bom comportamento. Por isso, se esforçam para cumprir suas medidas das melhores maneiras possíveis. No segundo caso, seu uso é defendido por ser o único meio que permite mensurar e acompanhar a proximidade do agressor em relação a sua vítima. Além disso, alguns entrevistados mencionaram que, muitas vezes, o agressor não é um criminoso contumaz, mas, na verdade, alguém que se “excedeu” durante uma discussão familiar.

Se, por um lado, nossos interlocutores não concordam quanto ao impacto da passagem por unidades prisionais sobre o cumprimento de medida de monitoração eletrônica, por outro, suas opiniões convergem em alguns aspectos. Em certa medida, todos eles acreditam que, idealmente, o programa de monitoração eletrônica só deveria admitir pessoas que possuíssem endereço fixo, condições de compreender como ele funciona, apresentassem bom comportamento e disposição para a reinserção social. Assim, o programa conseguiria evitar tanto o cometimento de violações por falta de conhecimento quanto a reincidência criminal de monitorados. Isto, porém, estaria longe de ser sua realidade.

O fato de todo o processo acontecer de forma muito rápida apenas agrava tais problemas. Como a audiência de custódia deve acontecer em até 48 horas após a prisão, quando não é possível manter a prisão preventiva, a monitoração eletrônica é aplicada neste mesmo prazo. Idealmente, o monitorado deveria passar por uma espécie de “estágio” para usar a tornozeleira eletrônica. Durante este período, seria possível informá-lo melhor sobre seus deveres e também avaliar se ele se adaptaria bem à medida. Recentemente, promotores do MPMG, representantes de diferentes áreas, realizaram uma visita técnica à DGME e os servidores aproveitaram a oportunidade para reforçar a ideia de que esta medida não pode ser aplicada em quaisquer condições.

4.4.2. Monitorados em situação de vulnerabilidade social

Estes não são os únicos dilemas que decorrem da falta de um entendimento comum acerca das condições para o recebimento de uma medida de monitoração eletrônica. As distintas perspectivas que a

DGME e o Poder Judiciário construíram acerca do programa geraram uma série de desafios para sua implementação.

A aplicação da monitoração eletrônica entre pessoas em situação de rua constitui um dos principais problemas enfrentados pelo programa atualmente. Há uma série de questões que as deveriam fazer não elegíveis para o uso da tornozeleira eletrônica. A principal delas seria a própria recarga da bateria do aparelho. Uma vez que os monitorados são responsáveis por mantê-lo em pleno funcionamento e que a não recarga constitui uma violação da medida, o fato de que pessoas em situação de rua não possuem livre acesso a tomadas faz com que cometam infrações constantemente. Outra situação que, nestes casos, é confundida com violação da medida é a mudança de albergues e abrigos. Quando admitidos no programa, os monitorados devem informar o endereço onde passarão todas as noites. Como a estadia em tais lugares depende da disponibilidade de vagas, um monitorado em situação de rua pode ter informado o endereço de um albergue específico e se ver obrigado a passar a noite em outro. Além disso, também não é possível localizá-las, seja para comunicá-las de alguma novidade em seus processos, seja para responder às violações que cometeram. Todos estes eventos demandam análises por parte da equipe do programa (para que se confirme que houve violação ou não) e acabam prejudicando seu andamento. De acordo com os nossos entrevistados, os juízes de execução penal submetem estas pessoas à monitoração eletrônica porque não conhecem e não buscam se informar a respeito do funcionamento do aparelho nem do próprio programa.

As pessoas analfabetas, por sua vez, não deveriam ser submetidas a medidas com o uso de tornozeleiras eletrônica, uma vez que apresentam dificuldades significativas para entender o funcionamento do programa e as condições às quais devem se ater para não violá-las. Isto torna necessária a presença de seus familiares alfabetizados não apenas quando são admitidos no programa, mas praticamente em todos os atendimentos. Pessoas com baixo grau de instrução também saberiam muito pouco a respeito de seus direitos e, por isso, não os reivindicavam. Nossos interlocutores as compararam com outro perfil de monitorados: aquele formado por pessoas com níveis maiores de instrução. Este grupo possuiria condições para cumprir as medidas de monitoração eletrônica da forma mais adequada possível, o que diminui a probabilidade de violações.

Sob a perspectiva de nossos interlocutores, medidas de monitoração eletrônica também não deveriam ser designadas a pessoas com dependência(s) química(s), transtorno(s) mental(is) e pessoas com deficiência. Tais condições demandam assistência à saúde dos indivíduos e, por isso, extrapolam o escopo do programa. Neste sentido, eles relataram que a DGME não possui a estrutura adequada para recebê-las e atendê-las de forma satisfatória.

4.4.3. Vítimas beneficiadas por medidas protetivas decorrentes da Lei Maria da Penha

Nestes casos, as vítimas também necessitam portar o aparelho e, para que isto aconteça, elas devem comparecer voluntariamente à DGME. Muitas vezes, as mulheres não o fazem por falta de informações e orientação sobre o funcionamento das medidas protetivas e por medo, pois muitos agressores as intimidam e ameaçam. Entrevistados também citaram casos nos quais as decisões judiciais beneficiam não apenas as mulheres adultas, vítimas das agressões de seus cônjuges, mas também seus filhos menores de idade. Ambos devem ser cadastrados no SAC 24 e portar os equipamentos de monitoração eletrônica. Para nossos interlocutores, estas situações são extremamente complexas. Embora seja possível impedir o agressor de se aproximar da escola que a criança frequenta, por exemplo, a maioria das medidas demanda que ela leve o aparelho consigo.

Embora o acompanhamento por equipe multidisciplinar seja importante para todos os tipos de medida de monitoração, nos casos de violência doméstica enquadrados na Lei Maria da Penha, ele é ainda mais imprescindível, uma vez que as vítimas e seus filhos costumam estar muito fragilizados psicologicamente e financeiramente.

As violações destas medidas são a prioridade do programa. Isto acontece por dois motivos principais. O primeiro deles é a seriedade das violações e o risco de vida que elas representam para as vítimas. O segundo deles consistiria na desproporção entre monitorados e funcionários disponíveis para a análise das violações e realizar as tratativas. Nesta mesma direção, os conteúdos das determinações judiciais são ainda mais cruciais para o funcionamento adequado das medidas protetivas. Dito de outra maneira, não basta que especifiquem apenas os dados dos agressores e os parâmetros que eles devem respeitar, os ofícios judiciais devem conter também informações de suas vítimas. A título de exemplo, o Entrevistado 2 afirmou que, caso tais documentos não apresentem os endereços das vítimas, é impossível que DGME configure as medidas de seus agressores no sistema de modo que a aproximação de suas residências constitua uma violação.

4.4.4. Impactos da monitoração eletrônica

Os impactos da monitoração eletrônica sobre as vidas de seus usuários são desconhecidos. Em geral, isso se dá pela falta de indicadores e estudos dedicados a este tema no âmbito do próprio programa estadual. Segundo relato do Entrevistado 2, os únicos indicadores utilizados pelos programas seriam a quantidade de pessoas com monitoração eletrônica ativa, o número de monitorados por tipo de medida e o quantitativo de violações cometidas nos últimos 30 dias.

Apesar de o admitirem, durante nossas conversas, os servidores também enfatizaram que os monitorados devem considerar sua participação no programa como uma oportunidade para se reintegrarem à sociedade, sem que haja a interrupção abrupta do convívio familiar e com a possibilidade de que estudem e/ou trabalhem. Em seus discursos, este argumento emergiu fortemente associado à precariedade e à ineficácia do sistema prisional convencional. Como as condições de vida nos estabelecimentos penais são muito degradantes, os indivíduos que recebem medidas com o uso de tornozeleira eletrônica deveriam valorizá-la e se esforçar no sentido de cumpri-las da melhor maneira possível.

Uma das principais vantagens da tornozeleira eletrônica é permitir que o monitorado mantenha seu cotidiano ou, pelo menos, algumas das esferas de sua vida normalizadas. A monitoração eletrônica é uma alternativa ao cárcere. Parte-se, aqui, do pressuposto de que a punição ideal começaria dando a oportunidade para que as pessoas cumprissem suas penas em liberdade e só as prenderia em estabelecimentos penais convencionais depois que elas cometessem alguma violação. A principal desvantagem seria o estigma social associado ao uso do aparelho. Ele funciona como uma certidão de que aquela pessoa já teria cometido um crime. Embora diversos tipos de delito possam acarretar seu uso, as pessoas sempre pensam em crimes graves e violentos, como homicídios, a título de exemplo.

O uso das tornozeleiras eletrônicas também pode limitar a liberdade de movimento dos monitorados. Isso pode afetar negativamente o exercício de atividades importantes para a vida cotidiana e, até mesmo, para o próprio cumprimento das medidas dos monitorados. No entanto, nossos entrevistados relataram não conseguir acompanhar tais impactos. Isto se deveria à ausência da equipe multidisciplinar que, antes, realizava tais acompanhamentos. A equipe da DGME, atualmente, é capaz apenas de acompanhar o cumprimento da medida.

Se, por um lado, nossos interlocutores afirmaram não possuir os meios necessários para que possam mensurar os impactos da monitoração eletrônica sobre os usuários, por outro, eles citaram diversos exemplos práticos dos mesmos. Há casos nos quais a equipe envia ofícios a juízes para suspender a monitoração eletrônica de pessoas que estudam presencialmente, inscritas no ENEM e em outros concursos públicos. A equipe da DGME solicita a suspensão da monitoração para evitar constrangimentos ou, até mesmo, a eliminação dos monitorados destas provas. Para os entrevistados, estas situações podem piorar com a implementação da Resolução nº 412/2021 do Conselho Nacional de Justiça, uma vez que ela determina a emissão de sinais sonoros e vibratórios na tornozeleira eletrônica e também o recebimento de notificações no telefone celular dos monitorados.

Existem, também, problemas gerados pela imprecisão das determinações judiciais. Há monitorados que recebem permissões para estudar e/ou trabalhar, mas cujos juízes não especificam quais são os períodos a serem dedicados a tais atividades. Há decisões judiciais que determinam medidas protetivas derivadas da Lei Maria da Penha estabelecendo parâmetros apenas para vítimas, ou seja, que sequer citam os agressores. Em relação ao impacto do programa sobre a saúde dos monitorados, eles mencionaram a necessidade de retirada da tornozeleira para a realização de alguns exames, tais quais uma ressonância magnética. Para que seja retirada, eles devem se deslocar até a DGME ou, então, a assistência social do hospital onde o exame será realizado deve entrar em contato com a DGME para que ela designe uma equipe para ir lá e realizar a retirada da tornozeleira eletrônica. O entrevistado 8 admitiu que o uso de tornozeleiras eletrônicas pode causar desconforto físico e mental aos monitorados.

4.5. Desafios no que diz respeito:

4.5.1. À garantia dos direitos da pessoa monitorada

Nossos interlocutores não mencionaram explicitamente temas de natureza ética que estariam envolvidos no programa de monitoração de pessoas em Minas Gerais. No entanto, é possível inferir algumas questões desta natureza com base nas informações fornecidas. O programa de monitoração eletrônica envolve o uso de tecnologia para rastrear e monitorar os movimentos dos indivíduos. Isto levanta questões sobre a privacidade e a segurança dos dados dos monitorados, especialmente sobre a forma como eles são armazenados e protegidos, assim como questões sobre quem tem acesso a essas informações e como elas são usadas.

Quando questionado acerca do direito à privacidade dos monitorados, o Entrevistado 1 disse que nenhum dado é repassado sem autorização judicial prévia. Todas as pessoas que os acessam são treinadas para isto, para inserir dados no sistema. Além disso, o sistema possui diferentes níveis de consulta, os quais contêm as informações a serem acessadas e utilizadas por cada instituição que participa do programa de monitoração eletrônica. Com exceção da Polícia Penal, as demais forças de segurança não têm permissão para inserir dados, elas apenas realizam consultas.

Por sua vez, o Entrevistado 2 demonstrou forte preocupação com a forma por meio da qual a Resolução nº 412/2021 do Conselho Nacional de Justiça aborda tais questões. Nela, há a permissão e a recomendação de que os programas de monitoração eletrônica entrem em contato com os vizinhos de monitorados, caso os próprios não atendam seus chamados. Ao falar sobre este aspecto da resolução, nosso interlocutor ressaltou que é bastante comum os servidores não conseguirem se comunicar com os monitorados, os principais interessados no bom cumprimento das medidas de monitoração eletrônica e que ele imaginava que seria mais difícil ainda falar com seus vizinhos. Além disso, ele defendeu o direito

que tais pessoas têm de não se envolverem nestas situações, uma vez que podem implicar riscos à segurança delas.

O programa visa atender a um público-alvo específico, incluindo pessoas em prisão domiciliar, em medida cautelar e nas medidas protetivas derivadas da Lei Maria da Penha, bem como indivíduos com condições graves de saúde e/ou em situação de vulnerabilidade social. No entanto, o entrevistado 8 menciona que os juízes designam a monitoração eletrônica a todos os tipos de pessoas, o que pode levantar questões sobre a equidade e justiça do programa.

4.5.2. Aos modos de fiscalização do programa como um todo

Quando questionados a respeito dos modos de fiscalização do programa como um todo, os entrevistados nos responderam mencionando apenas a fiscalização do serviço prestado pela empresa contratada para administrá-lo. Em geral, eles elogiaram a atuação da Spacecom no programa mineiro de monitoração eletrônica. Além de o sistema apresentar poucas falhas e estas serem fáceis de resolver, a comunicação com o suporte é bastante ágil e a equipe têm todos os seus pedidos prontamente atendidos.

O entrevistado 7 expressou preocupação com os desafios que o crescimento do programa de monitoração eletrônica trará. Minas Gerais, que antes tinha apenas seis polos de monitoração, agora terá treze, incluindo municípios do interior. Isso significa que mais pessoas estarão em áreas com sinal de GPS fraco ou inexistente, o que aumentará a necessidade de análises de violações feitas pela equipe jurídica do programa. Em tais casos, só é possível confirmar uma violação após verificar a velocidade, altitude, latitude, longitude e temperatura do equipamento. Embora essas "falhas" também ocorram em cidades maiores, são menos frequentes e geralmente limitadas a elevadores e subsolos. O entrevistado também admitiu que, embora o sistema tenha sido projetado para identificar violações, às vezes ele as confunde com interrupções simples na comunicação com o aparelho, ou seja, na transmissão do sinal.

Uma mudança significativa em relação à fiscalização do programa como um todo ocorreu com a publicação da recomendação nº 62/2020 do Conselho Nacional de Justiça. Esta recomendação, visando conter a disseminação do coronavírus no sistema prisional brasileiro, permitiu que indivíduos privados de liberdade, mesmo sem benefícios legais de saída, fossem submetidos à monitoração eletrônica como uma forma de cumprir a pena em prisão domiciliar. Isso significava que, para evitar a contaminação de presos e funcionários, os juízes poderiam ordenar que a pena fosse cumprida em casa, com o uso de tornozeleira eletrônica. O entrevistado considerou essa decisão "fantástica", pois não apenas oferecia uma "oportunidade humanitária" para os presos, mas também permitia que eles buscassem atividades laborais e educacionais, assistência médica especializada e religiosa, sem que o Estado precisasse fornecê-las.

Quando questionado sobre as oportunidades de aprimoramento do programa, o entrevistado 7 destacou a importância da atuação integrada entre as polícias. Atualmente, a monitoração eletrônica não é exclusiva da DGME, pois tanto a PMMG quanto a PCMG e o MPMG têm acesso ao sistema. Para ele, essa integração é eficaz, valiosa e merece ser aprimorada. Ele também prevê que, no futuro, haverá situações em que um foragido da monitoração será localizado por meio de investigações da PCMG e preso pela Polícia Penal de Minas Gerais de forma autônoma. Ao final da entrevista, ele ressaltou que este é um programa dinâmico que revolucionou o sistema prisional, permitindo que nem o apenado nem o policial penal fiquem mais restritos aos muros de uma prisão.

4.5.3. Às tecnologias empregadas

O Entrevistado 2 relatou que, quando começou a trabalhar no programa de monitoramento eletrônico, se surpreendeu negativamente com o uso que fazia de ferramentas tecnológicas. Se, por um lado, ele esperava que este fosse o segmento do Departamento Penitenciário de Minas Gerais que utilizava as tecnologias mais avançadas, por outro, elas ainda não haviam sido incorporadas ao cotidiano burocrático do programa. A título de exemplo, o Entrevistado 2 citou que, no início do programa, os documentos ainda eram impressos e, posteriormente, entregues pessoalmente por servidores ou enviados por correio. Além de ocupá-los, estes costumes também geravam uma série de gastos financeiros desnecessários e agravavam os problemas decorrentes da centralização geográfica do programa. O Entrevistado 2 também comentou que, ao longo da história, as tentativas de incorporação de novas ferramentas tecnológicas em seu cotidiano enfrentaram bastante resistência por parte dos servidores. Segundo ele, os servidores apresentavam dois argumentos contra tais mudanças. O primeiro consistiria na ideia de que não seriam necessárias, pois o fluxo do programa “funcionava bem”. O segundo argumento consistiria no fato de que os funcionários já estavam acostumados e, caso tais fluxos fossem alterados, seria necessário treiná-los novamente. Apesar desta forte resistência, grande parte do fluxo do programa foi transferida para meios digitais ou, até mesmo, automatizada.

Os principais desafios tecnológicos que, atualmente, se impõem ao programa consistem na emissão dos sinais de localização dos aparelhos e, conseqüentemente, dos monitorados. A tornozeleira utilizada é o modelo TGPR da empresa Spacecom. É um equipamento que funciona a partir da tecnologia 4G, GNS e é avaliado como excelente pelo entrevistado 1. Porém, possui alguns atributos que carecem de melhorias. Durante as conversas, nossos interlocutores destacaram que o relevo mineiro prejudica a cobertura de sinal GNS, a qual varia entre as regiões do estado e também a depender das operadoras de telefonia celular.

O sistema de monitoração eletrônica confunde interrupções na emissão e no recebimento de dados de localização dos monitorados com violações propriamente ditas. Nossos interlocutores mencionaram tanto monitorados que moram nas zonas rurais de cidades do interior do estado quanto túneis de metrô, elevadores e prédios nas cidades maiores. Segundo eles, estes seriam locais onde os sinais de telefonia celular e de GPS não funcionam bem e, como o sistema não sabe diferenciar tais circunstâncias das violações das medidas, eles precisam analisá-las minuciosamente para que seja possível dar as tratativas necessárias.

Outro problema é o chamado “reflexo”. Os entrevistados usaram este termo em referência à mudança repentina da localização dos monitorados, o que costuma acontecer quando estão há muito tempo em um mesmo local ou se encontram em uma região com muitos prédios. Nestes casos, são analisados os seguintes dados: altitude, latitude, longitude e velocidade. Tais informações permitem diferenciar as situações nas quais os monitorados realmente se deslocaram daquelas nas quais isto seria impossível e, portanto, não seriam nada mais do que “reflexos”. O entrevistado 8 acrescenta que, embora o equipamento utilizado seja avaliado como excelente, o relevo mineiro tem se imposto como um obstáculo para seu funcionamento.

Nossos interlocutores se mostraram bastante otimistas com as mudanças promovidas pelo novo contrato de prestação de serviços para o programa de monitoração eletrônica, vigente desde setembro de 2023. Dentre suas vantagens, o Entrevistado 2 destacou que este teria como objetivo principal a diminuição da demanda por mão de obra, automatizando alguns de seus processos como, por exemplo, enviando mensagens automáticas para monitorados. Através do novo termo de referência, também

foram incorporados um serviço de telefonia (para contato com os monitorados) e um mecanismo de contagem automatizada do estoque de dispositivos.

4.5.4. Ao treinamento e ao suporte

Todos os funcionários da DGME começam trabalhando no setor de admissão, aprendendo tudo que há para saber sobre o funcionamento da tornozeleira eletrônica. Além disso, também é necessário que os servidores demonstrem possuir o perfil ideal para trabalhar no setor jurídico. Segundo nossos interlocutores, isto também acontece no setor de monitoração, responsável por acompanhar os monitorados em tempo real.

Durante nossas entrevistas, os policiais penais alocados no programa afirmaram que ainda é necessário profissionalizar o atendimento aos monitorados. Atualmente, o treinamento está muito restrito ao funcionamento do SAC 24, isto é, o sistema onde se faz a monitoração. Nele, os servidores apenas aprendem as funcionalidades do sistema, não sendo preparados para atender os monitorados, muito menos as vítimas de violência doméstica assistidas pelo programa. Além de os servidores não serem capacitados para os atendimentos, também não há nenhum protocolo que prescreva como devem ser realizados. Ambos os fatores contribuem para que servidores conversem de maneira muito informal e inadequada com monitorados. No caso das vítimas de violência doméstica, isto seria ainda mais grave, uma vez que os agentes se confundem e as tratam como tratam os “bandidos” e “criminosos”. Tais fatores também contribuem para que, muitas vezes, os servidores não saibam responder às dúvidas que os monitorados apresentam em relação à própria medida. Como exemplo disso, entrevistados citaram situações nas quais monitorados haviam mudado de endereço e não sabiam quais eram os procedimentos para alterar esta informação junto ao programa.

Em relação ao suporte prestado pela empresa contratada, nossos entrevistados o avaliaram como extremamente satisfatório. De acordo com seus relatos, a empresa sempre atende às demandas do estado rapidamente, sejam pedidos de reparos ou de adaptações no sistema.

O programa ainda enfrenta dificuldades em acompanhar adequadamente todos os monitorados e tratar todas as violações cometidas. O principal desafio que se coloca para o programa é a falta de compreensão do Poder Judiciário em relação a seus procedimentos e também ao funcionamento do aparelho. Para ilustrar esta questão, o entrevistado 7 narrou casos nos quais os monitorados procuram juízes para relatar defeitos na tornozeleira eletrônica porque esta estaria emitindo sinais, vibrando etc. Se, por um lado, o monitorado não compreendeu perfeitamente as instruções que lhe foram dadas durante o acolhimento feito pela equipe da DGME no dia em que a tornozeleira foi instalada nele, por outro, o juiz também não conhece o significado de cada sinal emitido e, diante da reclamação do monitorado, demanda que os servidores da unidade façam uma perícia técnica do aparelho em questão. Nosso interlocutor disse que estas situações fazem com que sua equipe fique “dando murro em ponta de faca”. Em outras palavras, fazem com que sua equipe se dedique a análise de violações que, na verdade, não são violações e, por isso mesmo, um esforço desnecessário.

4.5.5. A confiabilidade dos sistemas

O programa mineiro de monitoração eletrônica ainda é muito arcaico, com vários de seus procedimentos sendo realizados de forma totalmente manual. No termo de referência para a prestação do serviço de gestão e administração do programa publicado em 2023, houve a tentativa de otimizar seu

sistema, o máximo possível. Através do verbo “otimizar”, os nossos entrevistados se referiram à automatização, à redução da mão de obra humana no cotidiano do programa. Em seus relatos, eles observaram que o motivo por trás de tais mudanças é a Resolução nº 412/2021, a qual prescreve uma série de procedimentos que, em suas próprias palavras, seriam “humanamente impossíveis”. Para justificar esta afirmação, os servidores do programa com quem conversamos citaram as diretrizes para contato com monitorados nos potenciais casos de violações. Esta resolução define que, diante de cada tipo de violação, há um número específico de tentativas de ligações telefônicas a serem feitas e um intervalo de tempo entre elas a ser respeitado.

O programa de monitoração eletrônica busca se adequar às determinações da Resolução nº 412/2021 do Conselho Nacional de Justiça, mas o entrevistado 8 acredita que é improvável seguir integralmente esta resolução. Além dessa resolução, o entrevistado 7 também menciona a resolução conjunta nº 205/2016 da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), da Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG) e da Ordem dos Advogados do Brasil de Minas Gerais (OAB-MG), como marcos legais que regem o programa. Estas normas são importantes, uma vez que traçam os parâmetros da monitoração, as obrigações das pessoas submetidas a este tipo de medida, os deveres da DGME e quais condições ela deve fornecer para que uma pessoa seja monitorada, as providências que devem ser dadas às situações de violação, dentre outras questões. Considerando que este programa teve início em 2013, o entrevistado 7 ponderou que tais resoluções, na verdade, contribuíram para seu aprimoramento e seu ajuste em relação a seus objetivos.

Quanto a estas normativas, o entrevistado afirmou que outra resolução estadual está sendo elaborada tendo como referência a resolução nº 412/2021 do CNJ. Por este motivo, o setor jurídico ainda não se preparou para a vigência do novo contrato de licitação com a empresa que administra o programa. Ele nos revelou que, enquanto a antiga resolução não definia claramente o início e o fim do cumprimento da medida, a próxima já trará todos os parâmetros desta natureza definidos. Esta resolução também definirá que seja mudada a versão do aparelho e as condições sob as quais se dará sua oferta e de outros aparelhos, tais quais os tablets que devem ser usados pela equipe da DGME, caso haja problemas com a luz ou a internet. Além disso, o protocolo de comunicação com o apenado, se for identificada alguma violação, também será alterado. Anteriormente, a unidade deveria tentar entrar em contato com a pessoa três vezes em um intervalo de vinte minutos. Com o novo contrato e a nova resolução, apenas será feita uma chamada. Se a pessoa não a atender, a violação já será registrada. Depois, apenas o juiz poderá decidir se ela será mantida ou abonada.

Dadas as dificuldades de que os próprios servidores realizem tais tentativas de contato com os monitorados, durante a elaboração do novo contrato da monitoração eletrônica, foi feito um grande esforço no sentido de exigir que o próprio sistema as fizesse. Em outras palavras, que ele enviasse automaticamente notificações para os monitorados, via sinais sonoros e de vibração na tornozeleira eletrônica, SMS e mensagem no aplicativo Whatsapp e ligações gravadas para o celular cadastrado no momento da admissão daquela pessoa no programa. Além de notificações, também se passou a exigir que o sistema extraísse relatórios automaticamente para que eles fossem enviados ao Poder Judiciário pela equipe da DGME.

4.5.6. Ao fluxo de ações que compõem o programa

As pessoas que entrevistamos nos relataram que o fluxo do programa varia de acordo com o tipo de medida. No caso das medidas protetivas derivadas da Lei Maria da Penha, o fluxo é muito bem ajustado.

Sob a perspectiva destas pessoas, os principais desafios do programa em relação a seu fluxo se devem à disparidade entre o número de monitorados e o número de servidores que fazem a monitoração, propriamente dita. Em 2023, o programa possuía, aproximadamente, 5.442 pessoas usando tornozeleira eletrônica ou unidade portátil de rastreamento e apenas 6/7 servidores para monitorar as localizações das mesmas. Deste desequilíbrio, surgiu a necessidade de que os casos de violação sejam classificados de acordo com três níveis de prioridade. Situações nas quais há o rompimento da tornozeleira correspondem ao terceiro nível de prioridade e constituem o único tipo de violação respondido pela DGME sem acionamento prévio do Poder Judiciário. As pequenas violações, relativas à presença ou à ausência nas áreas delimitadas pela medida, não recebem tratativas. Para que as recebam, é necessário que os juízes as demandem. A impossibilidade de que o programa dê tratativas a todos os tipos de violação gera a sensação de impunidade tanto nos monitorados quanto na população em geral.

Mesmo as violações que são avaliadas e “oficiadas” aos juízes, correm o risco de não receber as devidas tratativas. Nossos entrevistados nos relataram que, muitas vezes, eles demoram mais do que deveriam para responder suas demandas ou, até mesmo, não as respondem. A urgência de alguns casos faz com que servidores do programa sejam obrigados a gastar seu tempo e esforço tentando contato com as Varas Criminais responsáveis por acompanhar as medidas dos monitorados.

Em última instância, estes problemas no fluxo do programa indicam que seu objetivo, isto é, a manutenção do cumprimento da medida de monitoração eletrônica, não é atingido. Nas entrevistas que realizamos, servidores destacaram que, idealmente, o programa deveria ser capaz de acompanhar cada monitorado, observando se ele rompeu seu equipamento, se ele se ateve às áreas de inclusão e exclusão e informar o juiz sobre tais questões. Isto seria ainda mais importante para os monitorados que possuem condições que os impeçam de cumprir a medida de forma satisfatória, como aqueles em situação de rua ou em sofrimento mental. Embora nossos interlocutores afirmem que seus esforços são notáveis e reconhecidos, eles também observam que esta é uma grande deficiência do programa.

Segundo nossos entrevistados, o fluxo perfeito de atendimento seria admitir o usuário, isto é, instalar a tornozeleira eletrônica e, imediatamente depois, encaminhá-lo para ser atendido pela equipe multidisciplinar. O objetivo deste atendimento seria fazer com que o monitorado entendesse melhor os propósitos deste tipo de medida, isto é, a oportunidade que o Estado brasileiro lhe concedeu e a importância de zelar pela tornozeleira eletrônica em sua qualidade de bem público. Além disso, este também seria o momento ideal para que se verificasse quais assistências aquele indivíduo necessita como, por exemplo, a emissão de documentos. Idealmente, todos os monitorados deveriam ser atendidos periodicamente, a depender da duração prevista para suas penas. Assim, a equipe também poderia orientar melhor o Poder Judiciário a respeito da necessidade, ou não, de manter aquela pessoa sob monitoramento. Atualmente, estas informações apenas são fornecidas aos juízes de execução penal quando eles as solicitam à equipe da DGME.

O programa enfrenta desafios em lidar com situações como agressores que moram próximos às suas vítimas, monitorados que mudam de endereço sem avisar a equipe da DGME, demora do Poder Judiciário em responder ofícios do programa e inadequações nos parâmetros inseridos na decisão judicial.

4.6 Indicadores

Os indicadores existentes no âmbito da monitoração eletrônica de pessoas têm, fundamentalmente, duas utilidades. Realizar uma projeção do número de vagas necessárias, que forneça uma justificativa técnica a esse número, e uma orientação de planejamento, segundo evidências. No entanto, há pouca disponibilidade de dados, sobretudo dados anteriores a 2019, que sejam discriminados por estratos, como data, RISP etc. e que possuam um “dicionário de dados”, com informações sobre eles, como significado, orientação de leitura, entre outros subsídios. Usa-se, assim, dados que estejam disponíveis, do modo como estão disponíveis, particularmente aqueles relativos à ocupação e vagas, sem que haja a possibilidade de se criar dados, ou coletar dados mais sofisticados e completos.

Além disso, mesmo os dados existentes têm seu acesso bastante limitado, por estarem sob a posse de atores específicos, sem uma circulação nem mesmo interna, ou publicização

“(...) tem muito dado, que nem o próprio DEPEN sabe que existe. E que agora que a gente tá começando a tentar estruturar isso. Porque aqui tudo ocorre muito na estrutura de planilha interna, que pertence a determinada pessoa. É tudo muito pessoal, aqui é muito difícil tentar uma análise mais complexa, porque é muito difícil ter acesso ao dado. Muitas vezes, eu descubro que existe o dado, sem eles [a própria secretaria] saberem que existe (...) aqui é tudo muito com base na experiência pessoal, do diretor x da unidade, que, por ter passado por uma experiência, toma a decisão y. A secretaria acaba ficando refém dessas experiências subjetivas. (Entrevistado 5).

A secretaria, por isso, não apenas não utiliza dados e informações objetivas, como, muitas vezes, nem conhece os próprios dados, não tendo suas ações e tomadas de decisão orientadas por informações. São usados, deste modo, mais para uma gestão imediata do que para uma gestão de longo prazo. O que se percebe na prática, por isso, é que demandas que alguns setores porventura realizem só podem ser respondidas à medida que realizadas, com dados que são criados a partir daí, ou seja, os dados existem “sob demanda”. Trata-se, assim, de uma importante limitação do uso de informações para o estabelecimento de indicadores, sobretudo aqueles capazes de gerar não apenas acompanhamento gerencial, mas também avaliações de resultado ou impacto. *“Os dados são usados exclusivamente para a gestão, e nunca para avaliação. E, mesmo assim, depende muito do setor, e depende de quem tá trabalhando com esses dados”* (Entrevistado 5).

Não existe uma base de dados geral, unificada, como seria desejável para processos avaliativos. Todos os dados pertencem a algum setor, e são gerados por iniciativa própria, mais do que por uma diretriz da secretaria, dependendo, portanto, da vontade, e “da cabeça do gestor”. Como já mencionado, então, são realizadas apenas projeções de vagas. Para isso, utilizam-se variáveis como número de presos, número de presos por “Lei Maria da Penha”, número de presos no sistema Semiaberto, e número de monitorados. Não existem projeções baseadas, por exemplo, no tamanho dos polos, para se obter o número de tornozeleiras por polo, taxa de crescimento, e extrapolação para determinado período (ainda que poucos momentos no tempo estivessem disponíveis). *“Eles queriam uma projeção, mas uma projeção que desse a eles o número que eles já tinham em mente, que era o de dobrar o número de tornozeleiras”* (Entrevistado 5).

Uma questão importante, portanto, no que diz respeito ao uso de dados e indicadores pelo programa está não apenas no fato de poucas informações objetivas serem utilizadas nos processos de tomada de decisão. Mas, quando são utilizadas, elas se prestarem mais a legitimar uma tomada de decisão já feita, anterior à confecção das análises, e que provavelmente se deu a partir de critérios de gestão e disponibilidade de recursos.

Informações importantes não existem de maneira sistematizada. Assim, por exemplo, ainda quando do cálculo para expansão do programa, foram utilizadas informações relacionadas à população prisional, dado existente, mas, também, sobre a infraestrutura necessária para a implementação de um polo do programa por município. Esses dados precisaram, por sua vez, ser construídos, não eram informações já existentes. Para se tornar uma informação sistematizada, seria necessária sua alimentação e atualização periódica, o que também não tem sido feito.

O mesmo ocorre com informações relacionadas ao custo. Carecem de construção e sistematização a cada uso, a cada demanda, o que merece atenção já que trata-se de uma informação que diz respeito ao próprio objetivo da monitoração de pessoas: a diminuição dos custos do sistema prisional. “(...) *não tinha um dado, por exemplo, do custo de um computador que precisasse ser comprado [para a abertura de um polo do programa]. Era mais fácil construir, mesmo, essa informação*”. (Entrevistado 5). Novamente, não foi criada uma rotina para alimentação e atualização dos dados construídos, quando são construídos.

Por fim, se a construção, sistematização e alimentação de bases de dados pertinentes ao programa não se dá de maneira estruturada e contínua, ainda, aqueles dados existentes nem sempre são utilizados para os processos de tomada de decisão, como pontuado anteriormente.

Não existem microdados no âmbito da Secretaria, ou seja, não há informação desagregada sobre o público do programa por exemplo, mas, sim, dados agregados, apenas “totais”. Os dados desagregados existentes são produzidos pela empresa contratada para a monitoração propriamente dita, o acesso é restrito, e usados, novamente, mais para o gerenciamento rotineiro da política, do que para a tomada de decisão estratégica.

Análises mais sofisticadas, que construam relações de causalidade, ou construção de modelos analíticos mais complexos, e que dessem conta de um marco conceitual da política, não são possíveis, diante deste cenário de escassez de informações, baixa variabilidade de dados, e inexistência de séries temporais mais completas. Por isso uma simples variação anual e percentual de diferentes tipos de informações acabam pautando os processos de tomada de decisão, quando tais processos seriam melhor norteados por estudos mais completos.

Os dados produzidos pela empresa contratada para a monitoração não contam com um padrão de resposta, ou possíveis categorias de resposta, o que comumente é chamado de “dicionário de dados”. E a não existência de variáveis ou categoria, dificulta acessos e análises de informações. “*Eu pergunto: vocês conseguem me dar um dado de escolaridade do monitorado, por exemplo, eles falam: ‘talvez eu até consigo’. Mas não tem como analisar esse dado*”. (Entrevistado 5)

O sistema de dados da Secretaria não permite análises temporais mais completas, sendo capaz de fornecer apenas uma “fotografia” das informações, estática, já que os dados consultados em um dia não estarão mais disponíveis no dia seguinte. Não há como fazer uso de informações, se elas não são

produzidas de maneira tempestiva. Esse estado de coisas é tido como estrutural, ou seja, perpassa diferentes gestões e núcleos de atuação, e faz com que seja possível uma atuação rotineira de organizações e programas, mas não processos de inovação. Toda essa discussão é relevante, aqui, pois um dos elementos que compõem o desenho de uma política diz respeito ao uso de indicadores, e indicadores são construídos com dados e informações.

4.7 Uso da monitoração eletrônica em outros contextos

O programa de monitoração eletrônica em Minas Gerais não segue padrões internacionais de monitoração, apenas padrões nacionais definidos pela Secretaria Nacional de Políticas Penais e pelo Conselho Nacional de Justiça.

Se, por um lado, o não uso de padrões internacionais de monitoração eletrônica no Brasil foi uma das questões que encontramos na literatura sobre o tema, por outro, não foi citado por nossos entrevistados como um problema. Isto, porém, não quer dizer que a falta de padrões a serem seguidos não os preocupe. Pelo contrário, em nossas conversas, eles nos relataram que a discricionariedade das decisões tomadas pelos juízes é um relevante obstáculo que se impõe para a implementação do programa. Como exemplo, nossos interlocutores citaram o fato de que as medidas cautelares não possuem um horário padrão de recolhimento à casa. Há aqueles juízes que consideram que ele deve acontecer entre as 22 e 6 horas e os que definem que ele deve se iniciar às 18 horas. Apesar de o programa se esforçar para que os juízes conheçam melhor seu funcionamento, a recíproca não é verdadeira. Nem todos são receptivos a este tipo de iniciativa.

Os Entrevistados 2 e 8 mencionaram que conhecem programas de monitoração eletrônica em outros estados brasileiros, como Paraná e Rio Grande do Sul, que estariam avaliando seus programas. No entanto, ele não soube dizer como o desempenho deles estaria sendo mensurado. Ao comparar estas experiências com a mineira, o Entrevistado 8 afirmou acreditar que nosso programa de monitoração eletrônica estaria à frente dos demais programas brasileiros. Como justificativa, ele nos disse que, em Minas Gerais, há diversas aplicações para a monitoração, enquanto, no Paraná, as vítimas de violência doméstica não são monitoradas.

O entrevistado 7 mencionou que não estava ciente de outras pesquisas que avaliassem o programa de monitoração eletrônica em Minas Gerais, além da que estava sendo discutida. No entanto, ele acreditava que o Conselho Penitenciário ou os órgãos de Direitos Humanos poderiam ter realizado tais pesquisas. Em relação aos indicadores que avaliam o desempenho do programa, o entrevistado explicou que eles podem ser divididos em dois grupos: aqueles que medem a eficácia do setor jurídico da DGME e aqueles que medem o comprometimento dos monitorados. Os primeiros indicadores se concentram na qualidade da comunicação entre o setor jurídico e o Poder Judiciário. Através dos ofícios elaborados pela DGME, os juízes podem ser orientados a revogar a medida de monitoração ou permitir que o indivíduo termine de cumprir sua pena sem o dispositivo. Os segundos indicadores se baseiam no esforço dos monitorados para cumprir suas obrigações com a medida e com a DGME. O entrevistado destacou que a tornozeleira eletrônica é um primeiro passo em direção à reinserção social da pessoa que a usa e um voto de confiança em sua recuperação. Por isso, é importante que o monitorado comunique a unidade sempre que houver imprevistos que o atrasem para se recolher em casa, mudanças de endereço, horário de trabalho ou até mesmo quando sentir que é necessário afrouxar o lacre do aparelho. Sob a perspectiva do setor jurídico da DGME, a maioria dos monitorados entra em contato com a unidade quando surge

esse tipo de demanda. Poucos indivíduos realmente descumprem as condições impostas, deixam a tornozeleira descarregar ou com defeitos.

De modo geral, nossos interlocutores não conhecem outros estudos que, como este, avaliam o programa de monitoração eletrônica em Minas Gerais, nas outras dezessete unidades da federação que possuem programas com tais finalidades ou, até mesmo, em outros países. No entanto, isto não os impediu de conhecer nem de citar as experiências de outros lugares durante nossas conversas. Alguns entrevistados relataram manter contato com gestores de programas de monitoração de outros estados e ponderaram que a principal diferença entre eles seria as empresas gestoras. Em alguns deles, há duas empresas responsáveis pelo funcionamento da monitoração eletrônica. Outra diferença destacada pelos entrevistados diz respeito ao grau de autonomia das equipes que a fazem. Há estados, como Minas Gerais, nos quais elas não possuem autonomia para capturar monitorados que cometeram violações graves, cabendo ao Poder Judiciário expedir o mandado de prisão. Por outro lado, há estados onde se dispõe desta autonomia. Em relação ao futuro do programa, os entrevistados compartilharam conosco a expectativa de que ele se torne a principal referência nacional.

4.8 Conclusões

A monitoração eletrônica de pessoas define-se como política pública, e não somente como uma ação específica em um contexto prisional mais amplo, e isso é claro para seus atores. Ela possui, entre seus objetivos principais, o estabelecimento de uma alternativa à prisão e, com isso, a diminuição das pressões sobre a demanda por vagas no sistema prisional e a humanização das formas de cumprimento de pena. Seu público-alvo não é definido nem por padrões internacionais de monitoração, nem pela Sejusp, mas, sim, pelo judiciário, que prioriza indivíduos que cometeram delitos de menor potencial ofensivo, ou aqueles que se enquadram na Lei Maria da Penha. Mas, de todo modo, não há um critério previamente definido que oriente a tomada de decisão dos juízes, que têm considerável liberdade em seus processos de tomada de decisão.

No que diz respeito à concepção da monitoração eletrônica de pessoas, trata-se de uma medida menos punitiva, por não haver cárcere ou escolta quando da circulação, sendo, por isso, uma situação menos gravosa para o indivíduo. Ainda que o modelo aqui implementado de monitoração não tenha tido, formalmente, inspiração em outros modelos, o acesso às experiências de outros estados acabou por participar da construção da política em Minas Gerais, ainda que de maneira não estruturada metodologicamente.

De um ponto de vista da operacionalização, a monitoração de pessoas pode se dar a partir das seguintes situações. Em uma delas, o indivíduo está em prisão, e recebe o alvará de soltura condicionado à monitoração eletrônica. Quando da soltura, a equipe de escolta o conduz à diretoria de monitoração, ou ao polo de monitoração, e lá é feita sua admissão no sistema de monitoramento. Em outra situação, o indivíduo, em liberdade, é julgado pelo cometimento de algum delito ou ato criminal, recebe a sentença pelo juiz, e se dirige, sem escolta, à diretoria de monitoração para o recebimento da medida e ingresso no sistema. A partir daí, nas duas situações de ingresso, o raio de percurso permitido é definido. O sistema de monitoração avisa situações em que o monitorado extrapola o perímetro definido para sua circulação, ou aquelas em que o aparelho de monitoração é desligado. Após averiguação, quando há violação, o monitorado é solicitado a se apresentar para justificativa.

Se a política tem como objetivo evitar situações de encarceramento, seu motivador está nos elevados custos do sistema prisional, em sua capacidade de evitar superlotação de presídios, e oferecer formas mais humanizadas de cumprimento de penas, como já destacado. Apesar disso, existem problemas que ainda precisam ser levados em consideração, sobretudo no que diz respeito à relação estabelecida com o Judiciário.

A política de monitoração eletrônica de pessoas cumpre a decisão de juízes, como já mencionado. As ocorrências identificadas no monitoramento, como descumprimentos, por exemplo, são registradas pelo programa e comunicadas ao Judiciário. No entanto, há uma demora de resposta, por parte dos juízes, o que pode agravar situações de reincidência. Esse é um dos pontos que carecem de melhoria, na relação entre programa e juízes. “(...) *não adianta a gente ter emitido vários ofícios, para o juiz, e essa resposta demorar de maneira tão demasiada, que quando ele é chamado para alguma justificativa, isso já se perdeu, o que gera um sentimento de impunidade.*” (Entrevistado 6). A dimensão de reeducação, no que diz respeito aos objetivos da Política, se perde, diante disso.

Por fim, o judiciário parece não compreender a política. Juízes aplicam a monitoração em situações nas quais ela não se adequa. Seja em função do perfil do monitorado, seja em função do tipo de delito cometido, que demandaria outro tipo de resposta. Assim, há a necessidade de uma melhor articulação entre a Sejusp e o Judiciário, ainda que a gestão do programa tenha implementado ações para a melhoria da conexão entre essas duas instâncias. Isso se reflete principalmente nos processos de tomada de decisão de juízes sobre a implementação da monitoração. Por exemplo, a decisão sobre aplicação da monitoração eletrônica a pessoas em situação de rua, não é compatível com os modos de operacionalização da medida. Pessoas em situação de rua podem descumprir sua medida simplesmente por não conseguir acesso a modos de recarregamento da bateria do aparelho de monitoração, ou não há como, aqui, definir um perímetro permitido de circulação para essas pessoas, que não possuem um endereço de moradia.

As limitações ou dificuldades na rotina da política podem dizer respeito, também, à tecnologia *stricto sensu* empregada para a monitoração, como, por exemplo, problemas na emissão dos sinais de localização dos aparelhos, confusões com interrupções na emissão e no recebimento dos dados com violações, e advindas da mudança repentina na localização dos monitorados (ou “*reflexos*”)

A aplicação da medida nos casos de cumprimento da Lei Maria da Penha, especificamente, encontra falhas importantes naquelas situações em que as vítimas de violência contra a mulher não se dirigem à diretoria de monitoração ou seus polos para adquirir o aparelho de monitoração que devem portar. Isso se deve, entre outros motivos, à falta de esclarecimento, para essas vítimas, dos modos de consecução da política, ou a dificuldades de deslocamento que essas mulheres possam ter. Não há nenhuma medida ou ação para minimizar esse estado de coisas nem no desenho formal da política, nem em sua implementação cotidiana, apesar da existência de uma equipe, na política, dedicada aos casos de cumprimento da Lei Maria da Penha, o MG Mulher.

Há uma clareza sobre o público-alvo da política. Segundo um dos entrevistados, por exemplo, o MG Mulher tem nos ofensores dos casos de violência doméstica um público. Assim como detentos que cumpriram determinado tempo de pena têm na monitoração de pessoas uma forma de progressão de pena que possibilite sua reinserção na vida social, familiar, e no mercado de trabalho, o que assinala a dimensão pedagógica e social da política.

A monitoração eletrônica de pessoas parece não dialogar com nenhuma outra ação ou programa da Política Prisional. Ainda assim, pode-se defini-la como uma política interinstitucional, parte em função de sua interface com atendimentos técnicos disponibilizados ao monitorado, como o atendimento psicossocial, por exemplo. Mas parte, também, em função de ações realizadas pela diretoria de monitoração eletrônica em parceria com outros órgãos que passou, em sua última gestão, a acompanhar resultados, implementar medidas para agilizar fluxos, realizar forças tarefa para diminuição do volume de trabalho com otimização de ações, realocação de servidores e digitalização de processos. Essas ações de otimização ocorreram sobretudo a partir da criação de uma comissão interinstitucional para a confecção do termo de referência para a nova contratação da empresa de operacionalização da política.

Mas, ainda assim, as relações interinstitucionais se dão sobretudo com as organizações policiais, civil e militar, nos casos de cumprimento da Lei Maria da Penha, e, nas demais situações, com órgãos do executivo e judiciário. A vítima de violência de gênero ou doméstica, assim, não precisa comunicar eventuais descumprimentos de medida às organizações policiais. A política estabelece essas chamadas. São, assim, organizações distintas, com lógicas de atuação distintas, que atuam no contexto de uma mesma política. No cotidiano de atuação, as respostas oferecidas pelas organizações policiais são mais rápidas e assertivas. As relações com o judiciário são mais demoradas, a despeito do fato de existir um Centro Integrado de Comando e Controle, que tem como objetivo gerar um incremento das relações interinstitucionais.

É necessário um maior ajustamento e coerência entre os elementos dos objetivos da política, seu público-alvo e atores institucionais envolvidos. Essa necessidade gera um fluxo interrompido da política, em que cada organização “cumpre seu papel”, sem interlocução com as demais instituições envolvidas. Assim, “(...) *alguns setores não sabem da atuação do outro. Então, eu tenho uma atuação muito limitada, só vou até tal ponto. A partir do momento em que enviei o SEI, por exemplo, não cabe mais a mim, não há como agir.*” (entrevistado 6). Esse estado de coisas pode distanciar a política de seus objetivos centrais, sobretudo aqueles que dizem respeito aos processos de reinserção social dos monitorados. Assim, o sistema de monitoração e algumas decisões dos juizes são incompatíveis entre si, existem casos que não se adequariam à medida, mas são, mesmo assim, determinados pelo judiciário.

Outro ponto aqui destacado diz respeito à legislação que orienta a monitoração eletrônica de pessoas, ou seu Marco Legal. A legislação estadual sobre monitoração eletrônica, principal norteadora das ações do Programa, carece de alguma adaptação, em função da existência de pontos divergentes com a legislação federal. “(...) *as ações acabam ficando um pouco perdidas, sobre qual legislação seguir, sendo que obrigatoriamente, elas teriam que obedecer às duas*” (entrevistado 4). Existem, deste modo, dois marcos legais para o programa que não são inteiramente convergentes. De um ponto de vista prático, a legislação estadual acaba por prevalecer. No entanto, com a troca de contrato da empresa contratada para operacionalização da Política, redigiu-se um novo termo de referência que solicita ferramentas capazes de adequar a Política aos termos definidos pelo Conselho Nacional de Justiça. Ou seja, a partir daí a legislação federal passará a prevalecer, e os limites oriundos da divergência de diferentes marcos legais deverão deixar de existir.

Ainda que, de um modo geral, os documentos que norteiam legalmente e metodologicamente a monitoração eletrônica de pessoas existam, o entendimento dos atores acerca do funcionamento da política é o que distanciam o monitoramento dos seus objetivos iniciais. Ou seja, a política carece de modos de formalização de seu desenho. Tomada a política prisional como um contexto mais amplo, no qual se

insere a monitoração de pessoas, poderia haver certa complementariedade de atuações. Por exemplo, de um ponto de vista do cárcere, as saídas temporárias poderiam ser monitoradas, o que incrementaria as possibilidades de controle. No entanto, as relações entre diferentes ações no âmbito de um mesmo contexto – a política prisional – não são melhor desenvolvidas.

Existem indicadores de acompanhamento para gestão, como a quantidade de monitorados, tempo de monitoração e intercorrências e violações, por exemplo, mas parecem não existir indicadores de impacto sobre os objetivos do programa. Assim, não existem informações sobre os modos como a política eventualmente gera diminuição de gastos no contexto da política prisional, ou informações sobre o monitorado pós desligamento, de modo a conhecer os efeitos da monitoração sobre os processos de reintegração social dos indivíduos. De maneira similar, não existem formas de mensuração dos impactos da política sobre a ocorrência de crimes e delitos de nenhuma natureza.

Uma das características mais importantes do sistema prisional confere ênfase sobre dimensões punitivas das penas. A monitoração eletrônica de pessoas procura, entre seus objetivos, diminuir a ênfase sobre a punição, por oferecer formas de integração social, familiar, e com o trabalho. No entanto, isso se dá de um ponto de vista mais conceitual do que empírico, uma vez que não existem indicadores que possam demonstrar essa mudança de perspectiva sobre a pena.

A seletividade penal é outra das características comumente atribuídas ao sistema prisional. Segundo essa perspectiva, alguns grupos de pessoas, ou alguns perfis sócio demográficos, “tendem” a ser mais “selecionados” do que outros, e saber se a monitoração de pessoas reproduz essa perspectiva é fundamental para se conhecer o alcance de seus objetivos, ainda que a seleção se dê anteriormente ao programa, por critérios que são estabelecidos pelo judiciário. Esses critérios estão mais relacionados, aqui, à natureza do delito cometido – como aqueles com menor potencial ofensivo, ou aqueles que dizem respeito à violência doméstica e de gênero – do que às características sócio demográficas dos monitorados. Ou seja, se há seletividade, ela se dá em função de processos anteriores à política, relacionados às organizações policiais (que acabam por decidir que será ou não detido), ou ao Judiciário (dado que o juiz decide pelo ingresso da política).

A monitoração eletrônica de pessoas não passou por processos avaliativos. Nem avaliações gerenciais (que não podem ser confundidas com acompanhamentos gerenciais), nem avaliações de resultados, impactos ou de desenho. Mas a controladoria realizou um levantamento de fluxos e identificação de “gargalos”. Não houve, aqui, uma tentativa de avaliação, mas, sim, de identificação de processos. Essa identificação gerou um plano de ação que padronizou ações, em um contexto em que não existem protocolos que orientem os atores da política. Passou-se a ter alguma padronização de ações e metodologias que, no entanto, não foi capaz de afetar a tomada de decisão dos magistrados.

Os treinamentos disponibilizados aos servidores e operadores do sistema de monitoração dizem mais respeito à operação da tecnologia empregada, do que aos princípios que configuram a monitoração como uma política pública. Assim, seus conteúdos procuram integrar o servidor às práticas cotidianas de monitoração, mas não parecem abranger questões mais conceituais, como aquelas relacionadas aos seus objetivos: diminuição da pressão sobre o sistema prisional, formas de penalizações mais humanizadas e capazes de gerar reintegração social, enfim, formas de se diminuir o impacto do encarceramento sobre as pessoas.

O monitorado, por sua vez, recebe informações sobre o aparelho, seu funcionamento, abrangência, formas de carregamento, entre outros conhecimentos de natureza prática. O fornecimento desses subsídios, no entanto, não é suficiente, com violações advindas daí.

A monitoração eletrônica pode gerar consequências distintas, em distintos, em distintos perfis de pessoas. No entanto, o programa não possui ações específica para lidar com essas particularidades. A tecnologia empregada não permite esse tipo de distinção, e o programa não prevê, em seu desenho, esse tipo de ação. *“O mesmo equipamento que uma pessoa com residência fixa e emprego recebe, é recebido pelo morador de rua, que o juiz define que será monitorado (...) quem tá em situação de rua, tem dificuldade para recarregar, por exemplo”*. (Entrevistado 6).

Existem estratégias de reinserção ou acompanhamento psicossocial dos monitorados. O agressor pode passar por palestras e outras medidas educativas para evitar reincidência e gerar estruturação de vida. No entanto, essas ações são empregadas apenas nos casos em que a medida é aplicada a agressores em situação de violência de gênero. Nos demais casos, parece não haver nenhuma ação que complemente a monitoração propriamente dita, ou que acompanhe o monitorado após a medida.

Por fim, a monitoração eletrônica de pessoas tem sido expandida para outros 6 polos, o que configura a descentralização dos serviços da unidade central da Região Metropolitana de Belo Horizonte, para outras regiões do estado. Há um plano estratégico para lidar com essa descentralização, e o treinamento para expansão deverá garantir alguma homogeneidade da política pelo estado.

5. O DESENHO DA MONITORAÇÃO ELETRÔNICA DE PESSOAS

5.1. O Marco Lógico da estratégia

O Marco Lógico, também conhecido como Matriz de Planejamento, é, como já destacado no presente relatório, uma ferramenta utilizada na formulação e gestão de políticas públicas e projetos de desenvolvimento. Ele é comumente empregado em processos de planejamento, monitoramento e avaliação, e organiza as informações relacionadas a um projeto ou programa a partir dos seguintes componentes:

- Diagnóstico e marco conceitual
- Definição do público-alvo
- Estabelecimento de condições para mensuração dos resultados
- Desenho de meios e alternativas de intervenção e os mapas de processos e resultados
- Hierarquia de objetivos e as árvores de problemas e soluções
- Avaliação e gestão por resultados

O Marco Lógico também inclui indicadores de verificação, que são utilizados para medir o progresso e o impacto do projeto, e as premissas, que são fatores externos que podem influenciar procedimentos de implementação. Essa ferramenta auxilia na definição clara dos objetivos e na identificação dos meios necessários para alcançá-los, facilitando o acompanhamento e a avaliação do progresso ao longo do tempo. Assim, é uma ferramenta útil para enfrentar diversos dos problemas e limitações na monitoração eletrônica de pessoas, advindas de uma ausência de desenho formal.

5.1.1. Componente 1: diagnóstico e marco conceitual

O diagnóstico e o marco conceitual das políticas públicas estabelecem seus motivadores (os motivos pelos quais a política foi elaborada), as definições sobre o fenômeno que procura afetar, e suas relações de causalidade.

Não foi realizado um diagnóstico específico para a realização do desenho da Monitoração Eletrônica de Pessoas. No entanto, ela se ancorou em informações secundárias e discussões conceituais, sobre as pressões sobre o sistema prisional, sua relativa incapacidade de gerar condições para a reintegração social de detentos em situação de cárcere, e seus desafios ao cumprimento de condições humanitárias de cumprimento de pena. Essas discussões conceituais, no entanto, não foram norteadas por pesquisas ou pela literatura sobre o tema, mas, sim, por visitas informais a estados que implementam a monitoração de pessoas.

5.1.2. Componente 2: definição do público-alvo

A definição prévia, já no desenho das estratégias, de um público-alvo é importante porque intervenções demandam algum processo de focalização, diante de cenários comuns de recursos escassos. Além disso, a focalização também permite um aumento da eficácia das ações e do impacto dos seus processos de implementação. Definir uma população alvo significa delinear a cobertura da estratégia.

São diversos os critérios de focalização. Eles podem ser territoriais, etários, institucionais ou definidos a partir de determinadas carências e demandas.

A monitoração de pessoas não foi capaz de definir, de antemão, seu público-alvo, em uma sistematização formal de desenho. Assim, sua aplicação se dá a partir da tomada de decisão dos juízes, de maneira discricionária, sem necessária relação com os objetivos da política. Várias limitações da política são decorrentes, assim, de uma falta de compreensão comum acerca da monitoração eletrônica. As distintas perspectivas que a DGME e o Poder Judiciário construíram acerca do programa geraram uma série de desafios para sua implementação.

5.1.3. Componente 3: estabelecimento de condições para mensuração dos resultados

A mensuração de resultados é útil para se conhecer o sucesso ou não da estratégia no que diz respeito à sua implementação, resultados e impactos. Este tipo de mensuração é feito por meio de indicadores, ou seja, de parâmetros mensuráveis, alimentados com dados de interesse para a estratégia. Esta etapa, portanto, consiste na criação de um mapa de indicadores que prevê como serão medidas as performances nas mais diferentes etapas da estratégia.

O uso de indicadores para acompanhamento do programa é limitado. Mas é inexistente, se for considerada qualquer possibilidade de avaliação de resultado ou impacto. Assim, não há a discriminação de informações por estratos, sobretudo no que diz respeito a dados anteriores a 2019, nem informações mínimas sobre os dados em si mesmo, como seu significado e orientação de leitura (“dicionário de

dados”). As tomadas de decisão, das mais rotineiras, às mais estratégicas baseiam-se nas experiências profissionais de gestores e não em evidências.

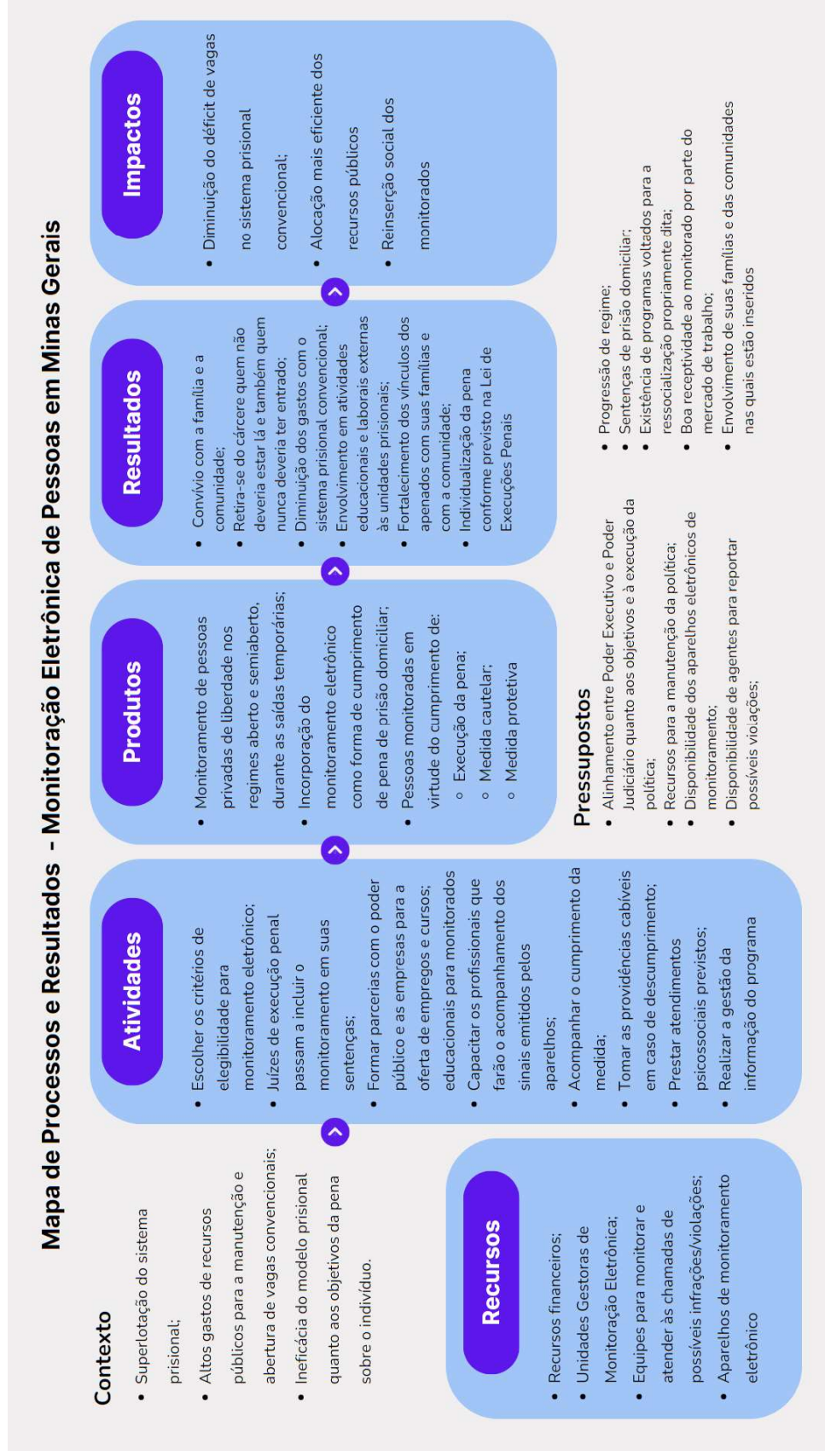
5.1.4. Componente 4: desenho de meios e alternativas de intervenção e os mapas de processos e resultados

Aqui as ações específicas da estratégia devem ser definidas o mais pormenorizadamente possível. Essas ações devem se vincular aos objetivos do Programa, aos seus marcos conceituais, e outros elementos. Graficamente, pode ser visualizada por meio dos Mapas de Processos e Resultados.

Os mapas de processos e resultados (Mapas de P&R) da Monitoração Eletrônica de Pessoas, construídos por esta pesquisa, apresentam, de maneira resumida, o formato do Programa, em suas dimensões operacionalizáveis, de maneira sintética, excluindo dimensões mais conceituais. Ainda assim, é um instrumento útil para se compreender, de uma forma gráfica, alguns de seus elementos centrais.

A partir de uma definição do contexto motivador do Programa, o Mapa de P&R sistematiza informações referentes aos recursos, atividades, produtos, resultados e impactos da política. Essas dimensões devem se dar de maneira articulada, ou seja, estabelecendo que recursos possibilitam a implementação de atividades, que atividades geram produtos, que produtos geram resultados, e que resultados geram impactos sobre a população alvo. Cada um desses elementos, por sua vez, conta com pressupostos para sua realização, ou seja, condições mínimas para o estabelecimento de uma dada dimensão, externas e/ou anteriores ao Programa, como pode ser visto na próxima figura.

Figura 5 - Mapa de processos e resultados



O contexto em que a Monitoração Eletrônica de Pessoas se insere, segundo seu Mapa de P&R – e que justifica sua implementação – diz respeito a um estado de superlotação do Sistema prisional mineiro, de um alto gasto de recursos para a manutenção e abertura de vagas de reclusão, e à ineficácia dos processos de pena em reinserir indivíduos presos à vida social. Para ser implementado, o Programa tem como pressupostos iniciais, o alinhamento entre os Poderes Executivo e Judiciário no que diz respeito aos objetivos e execução do Programa, estabelecendo, assim, recursos para sua implementação e manutenção, disponibilidades de aparelhos e agentes que reportem possíveis violações. Entre os recursos são mobilizados recursos financeiros, a criação de unidades gestoras de monitoração, a seleção e treinamento de agentes para o acompanhamento de monitorados, além dos aparelhos eletrônicos de monitoração propriamente ditos.

Espera-se que a mobilização desses insumos seja capaz de tornar possível a implementação de um conjunto de atividades que incluem a definição de critérios de elegibilidade de indivíduos para o uso do monitoramento eletrônico, a inclusão do monitoramento eletrônico em sentenças emitidas por juízes de execução penal, entre outras ações.

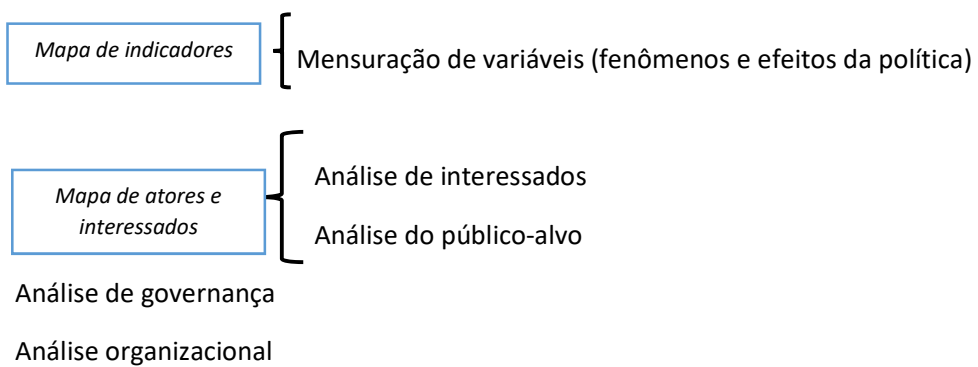
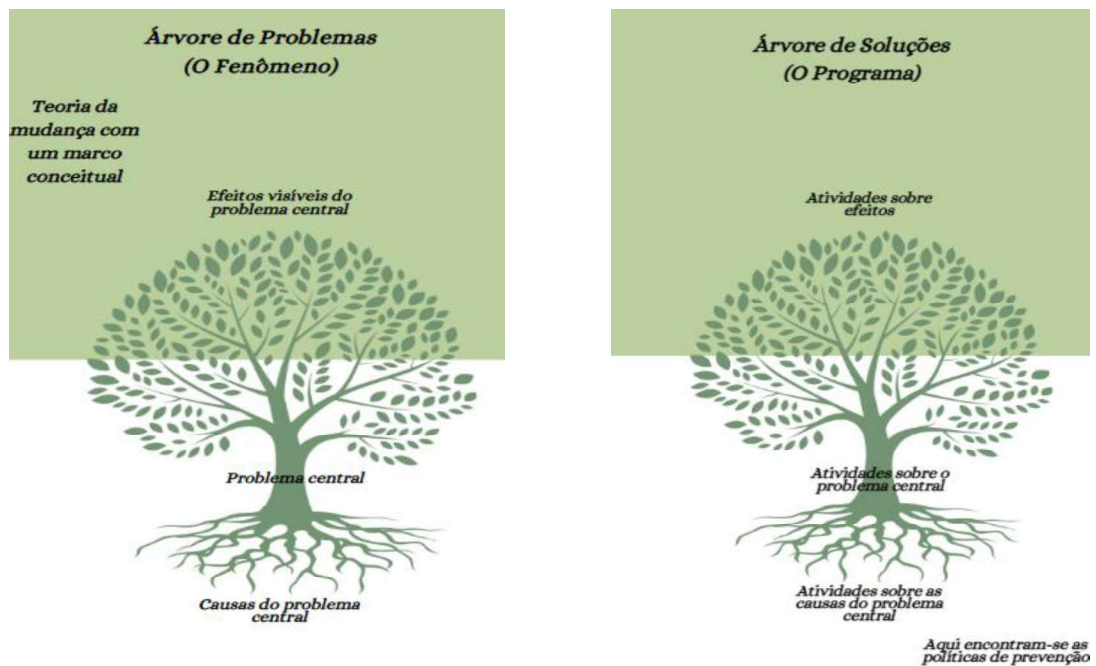
Essas ações, por sua vez, deverão criar produtos como o monitoramento de pessoas, em si, e sua incorporação como forma de cumprimento da pena de prisão domiciliar, partindo do pressuposto de haver disponibilidade de aparelhos eletrônicos de monitoramento, de agentes para reportar possíveis violações, e da possibilidade de progressão de regime. Os resultados esperados a partir daí envolvem o convívio das pessoas monitoradas com suas famílias e comunidades, a diminuição de gastos com o Sistema prisional entre outros, desde que estejam presentes pressupostos como a existência de programas de reinserção social, o envolvimento de famílias, a receptividade do Mercado formal de trabalho, entre outras condições.

Finalmente, se toda a cadeia anterior estiver presente de maneira articulada, são esperados impactos como a diminuição do déficit de vagas do Sistema prisional, a alocação mais eficiente de recursos públicos, e a reinserção social dos monitorados.

5.1.5. Componente 5: hierarquia de objetivos e as árvores de problemas e soluções

Como ferramenta da Teoria do Programa, as Árvores de Problemas e Soluções apresentam de maneira sucinta uma hierarquização das causas e efeitos do problema identificado, os objetivos gerais e específicos da política pública, as atividades planejadas e os efeitos esperados, numa construção analítica que relaciona os meios aos fins. Assim, relaciona as estratégias e ações previstas para o alcance dos resultados pretendidos pela política. Uma árvore de problemas e soluções estabelece as estratégias e ações que, devido a uma cadeia lógica ligando ação e resultado, "se..., então ..." são capazes de agir sobre o problema central de modo a saná-lo, alcançando os resultados pretendidos. Em suma, essas ferramentas propõem a identificação do problema, apontar as mudanças desejadas e sistematizar o processo para alcançar objetivos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021), articulando objetivos com os respectivos resultados esperados, do seguinte modo:

Figura 6 - Árvores de problemas e soluções.



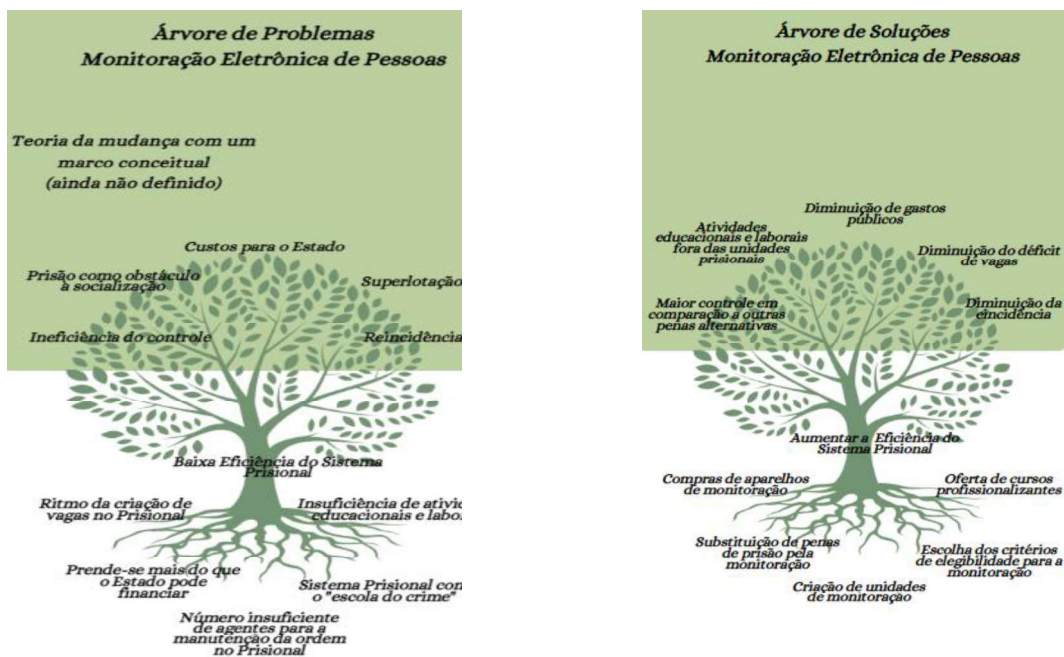
Fonte: Elaboração Própria, 2024, a partir de FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021

Assim, como a figura acima busca representar, o desenho de uma política pública, idealmente, deve ter como ponto de partida o estabelecimento de uma teoria da mudança, a partir da seleção de um determinado Marco Conceitual, ou um conjunto de teorias sobre o tema. Ou seja, deve-se estabelecer qual a mudança pretendida pelo Programa em determinada realidade (já que um programa não pode ser uma “panaceia” com vistas a atuar sobre “qualquer coisa”), e essa mudança precisa ser orientada conceitualmente, através de pesquisas e da mobilização de uma literatura sobre os fenômenos que se busca enfrentar, identificando sua natureza, comportamento e causas.

Apenas depois disso a primeira árvore – a árvore de problemas – é desenhada. Ela tem como objetivo, a partir da identificação de um problema central em seu “tronco” (mais ou menos geral, mais ou menos abstrato), a identificação de suas causas (“raízes”) e suas consequências mais visíveis e concretas (“folhas” ou “copa”), de modo a tornar o problema menos geral, menos abstrato e mais mensurável.

Em um segundo momento, a árvore de problema se converte em uma árvore de soluções. Trata-se, aqui, do programa propriamente dito, ou seja, apresentam-se suas ações que serão implementadas para o combate das diferentes dimensões do problema. Tem-se, assim, atividades que se debruçam sobre o problema em si, atividades sobre as consequências do problema e atividades sobre suas causas. Essas últimas são aquelas que fazem de uma política pública uma política de caráter preventivo, ou seja, que atacam as causas de um problema, de preferência antes que ele ocorra. Em segurança pública, pode-se afirmar que atividades presentes no “tronco” da árvore de soluções são aquelas levadas a cabo por organizações policiais preferencialmente. As Árvores de Problemas e Soluções do Programa de Monitoração Eletrônica de Pessoas não estão presentes em seu delineamento. Foram assim, confeccionadas por esta avaliação de desenho, a partir de análise documental e entrevistas realizadas com seus gestores e operadores.

Figura 7 - Árvores de problemas e soluções da monitoração eletrônica de pessoas.



Fonte: Elaboração Própria, 2024

A baixa eficiência do Sistema Prisional tradicional foi identificada, em um conjunto de documentos normativos acerca da Monitoração Eletrônica de Pessoas e entrevistas realizadas, como um problema central a ser enfrentado, e como motivador à sua emergência. As causas do problema envolvem elementos como as dificuldades em se criar vagas na mesma velocidade na qual as prisões são realizadas. O modelo de segurança pública brasileiro, ao conferir ênfase às ações de combate à criminalidade (em detrimento às ações preventivas) têm privilegiado estratégias levadas a cabo pelas organizações policiais, ou seja, aquelas que têm como indicadores de performance, entre outros, números de apreensões e prisões. Essa lógica acaba por causar impactos sobre o Sistema Prisional, que sofre um efeito de “funil”. Se as organizações de polícia se ramificam por todo o estado, o resultado de suas ações pressiona organizações prisionais, essas mais concentradas, focalizadas e menores. Esse estado de coisas, ainda, gera altos gastos para o Estado, ou seja, o Estado prende mais pessoas do que tem condições financeiras para manter, também uma causa do problema central.

Outra causa identificada durante a construção da árvore de problema do Programa também diz respeito ao fenômeno do “afunilamento” decorrente do modelo de segurança pública adotado pelo Brasil. Aqui, o Sistema Prisional não possui quantidade necessária de funcionários para manter a ordem nas unidades prisionais, e para o cumprimento satisfatório dos critérios oriundos da Lei de Execução Penal (LEP). Também um ponto de descumprimento da LEP encontra-se naquelas situações em que detentos que têm carreiras criminosas, ou são membros de facções, cumprem pena com outros detentos que praticaram crimes e desvios de maneira ocasional. Segundo esse argumento, as unidades prisionais funcionariam como “escolas do crime”, na qual esses seriam recrutados por aqueles para futuras práticas desviantes. Por fim, uma outra causa da baixa eficiência do Sistema Prisional tradicional encontra-se na baixa ou nenhuma oferta de atividades educacionais ou laborais aos detentos, o que distancia suas ações de qualquer elemento capaz de gerar reinserção social, como previsto pela legislação penal.

Todos esses elementos, identificados pelo Programa como causas para a baixa eficiência do Sistema Prisional, tem manifestações concretas, ou efeitos visíveis muito bem delimitados. A pena de prisão, assim, acaba por representar obstáculos aos processos de reinserção social, ao distanciar as pessoas privadas de liberdade de instituições formais e sociais centrais da vida social comum, como o trabalho, a escola, a comunidade e a família. A máquina pública se torna mais cara, unidades prisionais enfrentam problemas de superlotação, ineficiência de controle sobre indivíduos privados de liberdade (o que potencializa as possibilidades de violência no interior das unidades prisionais), favorecendo, por fim, a reincidência criminal.

A legislação⁵ permite que a monitoração eletrônica também seja usada como uma ferramenta de fiscalização de medidas protetivas de urgência decorrentes de casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres, previstos pela Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). Em Minas Gerais, a monitoração eletrônica também já foi utilizada para fiscalizar duas prisões domiciliares determinadas por não pagamento de pensões alimentícias (MINAS GERAIS, 2019a; MINAS GERAIS, 2019b).

⁵ Resolução Conjunta nº 205/2016, da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), da Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG), da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), da Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG) e da Ordem dos Advogados do Brasil - Minas Gerais (OAB-MG)

Quando a Árvore de Problemas é desdobrada, pelo Programa, em uma Árvore de Soluções, há o delineamento claro dos objetivos centrais da Monitoração Eletrônica de Pessoas, sobre a necessidade de incremento da eficiência do Sistema Prisional. Àqueles temas identificados pela Árvore de Problemas como causas de um problema central, são associadas, aqui, ações específicas, como a compra de aparelhos de monitoração eletrônica (tornozeleiras, braceletes etc.), a substituição das penas privativas de liberdade pela monitoração eletrônica, com a adesão de juízes, a criação de unidades de monitoração, onde serão acompanhados os sinais emitidos pelos aparelhos dos monitorados, a oferta de cursos profissionalizantes e a criação de convênios com o poder público e empresas privadas para oferta de empregos aos monitorados fora das unidades prisionais. Por fim, para que as ações tenham os impactos esperados, é necessária a escolha de critérios de elegibilidade para o uso dos aparelhos de monitoração eletrônica baseados, por exemplo, no consentimento dos monitorados e de suas famílias, no tipo de crime que cometeram, além da consideração de seu nível de periculosidade.

Todas essas são estratégias necessárias ao cumprimento de objetivos específicos, de modo a alcançar impactos como o envolvimento de monitorados em atividades laborais e educacionais fora das unidades prisionais, a diminuição dos gastos públicos com prisões e do déficit de vagas no Sistema Prisional. Além disso, as estratégias do Programa buscam um controle mais efetivo sobre os apenados, do que em outras penas alternativas e saídas temporárias. Por fim, espera-se, ao final, que ocorram quedas nas situações de reincidência criminal.

O desenho do Programa deve contar, ainda, com outros instrumentos, como o Mapa de Indicadores (que estabelece o que deve ser medido, e com quais bases de dados), e o Mapa de Atores e de Interessados (com análise de governança, de público-alvo e de interessados), não elaborados.

5.1.6. Componente 6: avaliação e gestão por resultados

Avaliação é importante porque é capaz de gerar controle administrativo, legalidade, e racionalidade nos processos de desenho e consecução de políticas públicas. Ela estabelece informações que servem para facilitar a tomada de decisão, e para decidir de uma ação deve continuar ou não. Ela também se constitui como um processo de aprendizagem e formação para os atores públicos. Apesar de se situar, aqui, como uma última etapa do desenho da Política, a avaliação pode se dar em diferentes etapas, desde a avaliação de seu desenho, a avaliação de seus processos de implementação, monitoração, avaliação de resultados e impactos. Não foram realizadas avaliações da estratégia aqui analisada, e não são confeccionados indicadores suficientes para que avaliações ocorram.

5.1.7. Quadro do Marco Lógico

O quadro seguinte busca sintetizar um esboço do Marco Lógico da Monitoração Eletrônica de Pessoas, discutido nos tópicos anteriores que, posteriormente, será desdobrado em suas variáveis mais específicas.

Quadro 2 – Esboço do Marco Lógico da Monitoração Eletrônica de Pessoas

Componente do Marco Lógico	Definição do Componente	Como o Componente é Realizado pelo Programa
Diagnóstico e marco conceitual	Componente que identifica e registra os motivadores dos Programas e os modos de explicação e caracterização do problema que buscam afetar.	Não foi realizado um diagnóstico específico sobre os problemas que o programa procura enfrentar. No entanto, sua formulação se ancorou em informações secundárias e discussões internas, sobre as pressões sobre o sistema prisional, sua relativa incapacidade de gerar condições para a reintegração social de detentos em situação de cárcere, e seus desafios ao cumprimento de condições humanitárias de cumprimento de pena. Esse componente se deu de maneira mais intuitiva do que formalmente orientada.
Definição de público-alvo	Componente que procura delinear e registrar a cobertura da estratégia. Permite focalização e incremento da racionalidade na distribuição de recursos e esforços.	O programa não é capaz de definir, de antemão, seu público-alvo, em uma sistematização formal de desenho. Assim, sua aplicação se dá a partir da tomada de decisão dos juízes, de maneira discricionária, sem necessária relação com os objetivos da política.
Estabelecimento de condições para mensuração dos resultados	Componente que consiste na criação de um mapa de indicadores que prevê como serão medidas as performances nas mais diferentes etapas da estratégia.	O uso de indicadores para acompanhamento do programa é limitado. Mas é inexistente, se for considerada qualquer possibilidade de avaliação de resultado ou impacto. Assim, não há a discriminação de informações por estratos, nem informações mínimas sobre os dados em si mesmos, como seu significado e orientação de leitura. As tomadas de decisão, das mais rotineiras, às mais estratégicas baseiam-se nas experiências profissionais de gestores e não em evidências.
Desenho de meios e alternativas de intervenção	Aqui, as ações específicas da estratégia devem ser definidas o mais pormenorizadamente possível, bem como a relação existente entre meios, recursos e pressupostos. Isso pode se dar por meio do uso do Mapa de Processos e Resultados.	A política não contava, de antemão, com um Mapa de Processos e Resultados, que foi confeccionado no contexto desta pesquisa.
Hierarquia de objetivos (árvore de problemas, árvore de objetivos)	Componente que apresenta, de maneira sucinta e articulada, o problema identificado, os objetivos gerais e específicos do Programa, o público-alvo, as atividades planejadas e os efeitos esperados, numa construção analítica que relaciona os meios aos fins.	A política não contava, de antemão, com uma hierarquização de objetivos, por meio do instrumento das árvores de problemas e de objetivos, que foi confeccionado no contexto desta pesquisa.
Avaliação e gestão por resultados	Estabelece informações que servem para facilitar a tomada de decisão, e para decidir se uma ação deve continuar ou não.	Ainda não foram realizadas avaliações da estratégia aqui analisada.

Fonte: Elaboração própria, 2024.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1. Síntese dos achados do trabalho de campo

Uma das conclusões preponderantes deste estudo é a carência de uma estrutura formal de desenho de política pública, construída por meio da aplicação de metodologias de formulação de políticas, tais como o Marco Lógico, Mapas de Processos e Resultados, ou qualquer outro instrumento que vise sistematizar as ações com rigor metodológico e robustez teórica e analítica.

A ausência de tal estrutura formal acarreta consequências substanciais. Uma delas reside na falta de critérios predefinidos para orientar a tomada de decisão dos diversos intervenientes envolvidos na Monitorização Eletrônica de Pessoas, especialmente os magistrados, que gozam de uma significativa autonomia em suas decisões, com pouca aderência aos objetivos da política. Nesse sentido, a interação entre a política e o judiciário apresenta desafios, destacando-se as limitações dos juizes em compreender os mecanismos de funcionamento e aplicar a monitorização em contextos apropriados, o que enfatiza a necessidade de uma melhor articulação entre a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp) e o Poder Judiciário.

Apesar de ser formalmente designada como uma política interinstitucional, a monitorização de pessoas parece não estar integrada a outras iniciativas do programa prisional. Enquanto as organizações policiais respondem de forma ágil e assertiva no seu cotidiano, as interações com o judiciário são mais demoradas, apesar da existência de um Centro Integrado de Comando e Controle destinado a fortalecer as relações interinstitucionais. Portanto, é imperativo um maior alinhamento e coesão entre os objetivos da política, seu público-alvo e os atores institucionais envolvidos. Essa necessidade de ajuste prejudica a eficácia da política, pois cada organização desempenha seu papel sem uma comunicação eficaz com as demais instituições envolvidas. Isso pode distanciar a política de seus objetivos centrais, especialmente no que diz respeito aos processos de reinserção social dos monitorados.

O entendimento inadequado por parte dos intervenientes sobre o funcionamento da política também desvia o monitoramento de seus objetivos iniciais, e a existência de uma estrutura formal proporcionaria um "mapa de atores" para reduzir essas limitações. Os treinamentos oferecidos aos servidores e operadores do sistema de monitorização não abordam adequadamente essa questão, concentrando-se mais na operação da tecnologia do que nos princípios que configuram a monitoração como uma política pública.

Os impactos e resultados da monitorização eletrônica podem variar dependendo do perfil das pessoas monitoradas. No entanto, o programa não possui ações específicas para lidar com essas diferenças individuais.

O uso de indicadores para monitorar o programa é limitado e inexistente quando se considera a avaliação de resultados ou impactos. Portanto, não há discriminação de informações por estratos, nem informações mínimas sobre os próprios dados, como seu significado e orientação para interpretação (um "dicionário de dados"). As decisões, desde as mais rotineiras até as mais estratégicas, baseiam-se na experiência dos gestores, em vez de evidências. Além disso, mesmo quando os dados estão disponíveis, o acesso é limitado devido à posse por parte de atores organizacionais ou setores específicos, e eles não são atualizados regularmente, o que impede sua circulação interna. As demandas por informações são atendidas apenas quando surgem, o que limita o uso de informações para a construção de indicadores.

As informações sobre os custos do programa também são limitadas, o que é preocupante, já que estão diretamente ligadas a um dos objetivos declarados da política, que é a redução dos custos do sistema prisional. Isso, mais uma vez, limita a capacidade de avaliação de impacto.

Em resumo, diante desse cenário, não há uma base de dados geral e unificada, essencial para a realização de avaliações, especialmente aquelas relacionadas a resultados ou impactos. Não existe nenhum mecanismo de alimentação ou atualização sistemática das informações, e análises mais complexas são inviáveis. As informações disponíveis são adequadas apenas para o gerenciamento rotineiro da política, não para a tomada de decisões estratégicas, que deveriam ser orientadas por evidências, não apenas pela experiência dos gestores.

O quadro seguinte organiza a avaliação de desenho e sobre a aderência entre desenho e implementação do programa, desenvolvendo, a partir de variáveis específicas, as respostas dadas às perguntas avaliativas. Ao “desdobrar” as dimensões do Marco Lógico, apresentado anteriormente, em subdivisões, ele apresenta de maneira mais pormenorizada as dimensões que conformam o desenho de uma política pública, e busca resumir as principais conclusões deste processo avaliativo.

Quadro 3 – Síntese da avaliação de desenho da Monitoração Eletrônica de Pessoas

Módulos de Análise	Categoria da Elaboração de Desenho	Características Principais no Programa	Conclusões
Módulo 1: Motivadores para o programa	Fundamentos e antecedentes do programa	A política tem como motivadores, a pressão por vagas no sistema prisional, a ênfase nas ações punitivas do estado, o cumprimento pouco humano de penas, e a incapacidade do cárcere em proporcionar formas de reintegração social dos presos.	Não foi elaborado um diagnóstico das condições que levaram à política, a partir de bases teóricas. Ou seja, os fundamentos que motivaram o programa emergem a partir de um conjunto de crenças dos atores, e não em pesquisas, dados e literatura.
	Relação entre fundamentos e o desenho das estratégias	Essas relações não foram delineadas metodologicamente, em função da ausência de um desenho formal e de bases teóricas sobre o problema que a política busca enfrentar.	Experiências anteriores de monitoração eletrônica, acessadas por meio de visitas a outros contextos, bem como a literatura sobre a temática, parecem pouco ter afetado a delimitação das estratégias.
	Estabelecimento de objetivos gerais e específicos	Houve estabelecimento de objetivos, mas não há seu registro formal em desenho.	A política tem como objetivo diminuir a pressão sobre vagas, diminuir cárcere, gerar pena humanizada, gerar processos de reintegração social. Mas esses objetivos não são registrados de maneira clara em seu desenho. Também não estão completamente postos na legislação que norteia a política, sobretudo em função da existência de dois marcos legais.
	Seleção e focalização existente no desenho do Programa, ou definição de público-alvo, focalização e cobertura	A focalização e cobertura é decidida pelos juízes.	Há uma clareza sobre o público-alvo da política. O MG Mulher tem nos ofensores dos casos de violência doméstica um público. Assim como detentos que cumpriram determinado tempo de pena têm na monitoração de pessoas uma forma de progressão de pena que possibilite sua reinserção na

			vida social, familiar, e no mercado de trabalho. A lacuna, aqui, encontra-se nos processos de operacionalização de objetivos sobre públicos. Assim, o fato de a focalização e cobertura estarem frouxamente articuladas na legislação faz com que a discricionariedade dos juízes seja ainda maior.
Módulo 2: O Marco Conceitual ou Analítico do Programa	Processo de formulação do problema e aderência entre formulação de problema e ações	Não existe. A política foi inspirada em outras experiências, mas não há qualquer evidência de que exista relação entre uso de tornozeleira, diminuição da pressão sobre vagas, penas mais humanizadas, entre outros elementos dos objetivos	Análises mais sofisticadas, que construam relações de causalidade, ou construção de modelos analíticos mais complexos não são possíveis, diante de um cenário de escassez de informações, baixa variabilidade de dados, e inexistência de séries temporais mais completas. A literatura na área, capaz de estabelecer relação entre problemas e ações também não foi utilizada.
	Análise de interessados	A monitoração de pessoas se define como uma política interinstitucional. No entanto, um mapa de atores não foi definido.	Não há clareza, em função na inexistência de um mapa de atores, sobre os papéis dos diferentes órgãos que atuam no âmbito da política. Essas ações são norteadas pelos marcos legais, mas não por uma metodologia de ação da política.
	Marco Conceitual ou Analítico	Não existe. Independentemente do objetivo da política, ou de sua formulação, ainda que não estruturada, é o juiz quem toma as decisões a respeito, norteadas pela legislação e experiências profissionais anteriores.	Não foi realizado um diagnóstico específico, ou uma revisão de literatura que pudesse nortear o desenho da Monitoração Eletrônica de Pessoas.
Módulo 3: Organizações e Atores	Política e governança	A governança da política sobre a atuação dos seus operadores é insuficiente.	O judiciário parece não compreender a política. Juízes aplicam a monitoração em situações nas quais ela não se adequa. Assim, há a necessidade de uma melhor articulação entre a Sejustp e o Judiciário. Também a polícia penal carece de processos de profissionalização.

	Multi institucionalidade	Se dá de forma parcial, com a articulação de alguns atores e agências da segurança pública. Mas o fato de se tratar de atores advindos de organizações distintas, com lógicas de atuação distintas, que atuam no contexto de uma mesma política não é levado em consideração, aqui.	A supervisão eletrônica de indivíduos parece operar independentemente de outras iniciativas ou programas da Política Prisional. No entanto, pode ser caracterizada como uma política interinstitucional, em parte devido à sua interação com serviços técnicos oferecidos ao monitorado, como apoio psicossocial, por exemplo. Também decorre de colaborações entre a diretoria de monitoramento eletrônico e outros órgãos, que recentemente começaram a implementar medidas para agilizar procedimentos, realizar ações conjuntas para reduzir a carga de trabalho, otimizar recursos humanos e digitalizar processos. Essas iniciativas de otimização foram principalmente impulsionadas pela criação de uma comissão interinstitucional para elaborar o termo de referência para a nova contratação da empresa responsável pela operacionalização da política.
Módulo 4: Dados e informações sobre o Programa	Processos de monitoramento e avaliação	Não existem processos de monitoramento e avaliação, mas, sim, acompanhamentos gerenciais.	A disponibilidade de dados para avaliação é bastante limitada. As informações disponíveis não incluem um "dicionário de dados" que ofereça explicações sobre significado e orientações para interpretação, entre outros detalhes. Os dados gerados pela empresa encarregada da monitoração não seguem um padrão de resposta e não são organizados em categorias específicas. Não há uma prática regular de atualização dos dados existentes. Além disso, o acesso às informações é restrito, pois estão sob controle de atores específicos, sem circulação interna ou divulgação pública. A secretaria de segurança desconhece seus próprios dados, resultando em ações e decisões desprovidas de orientação ou possibilidade de avaliação fundamentada em informações sólidas.
	Uso de diagnósticos para a caracterização de públicos	Não há um diagnóstico que oriente a política quanto ao público que deve tangenciar.	Os efeitos e consequências da monitoração eletrônica podem variar entre diferentes perfis de indivíduos. No entanto, o programa carece de medidas específicas para lidar com essas diversidades. A tecnologia utilizada não oferece essa capacidade de distinção, e o programa não inclui, em sua concepção, tal tipo de abordagem.

Fonte: Elaboração própria, 2024.

6.2. Dilemas da monitoração de pessoas no cenário internacional

Na literatura sobre monitoramento eletrônico de indivíduos, observamos que os países que fazem uso das diversas tecnologias voltadas para esta finalidade enfrentam dilemas semelhantes àqueles tratados neste relatório de avaliação, os quais resumimos em cinco questões principais: a sobreposição da monitoração a outras medidas restritivas de liberdades e direitos, a difícil relação entre os dados gerados pelos dispositivos e o direito à privacidade, suas limitações tecnológicas, a diferença entre os custos dos aparelhos e os gastos com o seu uso, propriamente ditos, e a incerteza a respeito da sua contribuição para a reinserção social das pessoas monitoradas, diante de um cenário de ausência de marcos conceituais e mapas de indicadores.

Em relação à sobreposição do monitoramento eletrônico a outras medidas restritivas de liberdade e direitos, destacamos que, apesar de esta política pública ser considerada uma solução promissora para problemas associados à superlotação dos estabelecimentos penais nos países em que é adotada, o controle eletrônico raramente substitui a prisão como forma de cumprimento da pena. Na maioria desses países, assim como no Brasil, ele se sobrepõe ao encarceramento. Em outras palavras, estes aparelhos costumam ser usados para rastrear presos que já estão trabalhando fora das unidades prisionais, que estão quase terminando de cumprir suas penas ou, até mesmo, aqueles que já as cumpriram integralmente. Segundo Campello (2014, p. 65):

(...) o que se observa é uma relação de complementaridade entre as medidas de controle em meio aberto e o cárcere, e uma expansão das políticas punitivas, instrumentalizando polícias e governos a um controle redimensionado dos indivíduos sob custódia penal. A determinação legal do monitoramento eletrônico no Brasil não acarretou a diminuição da população aprisionada, mas garantiu a eficiência de novos controles punitivos efetivando a relação complementar entre a prisão-prédio e a prisão eletrônica.

O dilema entre os dados gerados pelos dispositivos e o direito à privacidade consiste tanto nos limites éticos do monitoramento eletrônico quanto nas fronteiras que devem ser impostas ao seu uso nos Estados Democráticos de Direitos. Dentre elas, a literatura destaca o consentimento dos indivíduos monitorados e de seus familiares corresidentes que, a depender de cada país, pode ou não ser obrigatório. Além desta questão, pesquisadores também mostram preocupações com as implicações dos usos destas tecnologias em contextos nos quais há alta seletividade na justiça criminal e no sistema penal. Eles denunciam que, nestes casos, o monitoramento eletrônico pode servir para o recrudescimento do controle do Estado sobre populações pobres e negras, como no caso do Brasil. Neste sentido, eles também argumentam que tais dispositivos podem ainda intensificar a discriminação e a estigmatização que recai sobre as pessoas com passagem pelo sistema prisional.

A tais limitações, se somam ainda aquelas de caráter tecnológico, tais quais a qualidade reduzida dos sinais de localização emitido pelos equipamentos de controle em espaços fechados (DRAKE, 2009), ou, até mesmo, imprecisões sobre as zonas de exclusão que devem monitorar. No entanto, Drake (2009) argumenta que as empresas do ramo têm se dedicado a soluções para tais problemas, como, por exemplo, por meio da sobreposição de diferentes tecnologias de rastreamento (Via satélite, rastreamento terrestre, Wi-fi, WiMax).

Além disso, a literatura também documenta que há uma grande diferença entre os custos previstos para o uso de tecnologias de rastreamento eletrônico e os gastos que elas, efetivamente, implicam (DRAKE, 2009). Se, por um lado, os aparelhos requerem despesas mensais por pessoa monitorada mais baixas do que aquelas requeridas por vagas ocupadas no sistema prisional convencional, por outro, para que funcionem satisfatoriamente, eles também demandam altos investimentos em

pessoal. Ou seja, para que indivíduos sejam vigiados de fato, é necessário que equipes qualificadas se dediquem a esta atividade (DRAKE, 2009).

Finalmente, o quinto dilema consiste na incerteza a respeito das contribuições da monitoração para a reinserção social das pessoas privadas de liberdade: por si só os aparelhos são capazes de evitar a reincidência criminal? Em sua pesquisa sobre o monitoramento eletrônico na França, Henneguelle, Money e Kensey (2016) observam que uma série de fatores institucionais e individuais podem influenciar no efeito do uso destas tecnologias sobre o cometimento de novos crimes. Entre os primeiros, estão o número de visitas feitas às casas de seus usuários por agentes de segurança, a forma como são impostos os toques de recolher, a existência de programas de participação em atividades laborais e educacionais. Entre os segundos, estão a percepção que os próprios usuários têm a respeito do impacto do monitoramento eletrônico sobre o cumprimento de suas penas, a quantidade de vezes que foram presos antes de o usarem e a participação de suas famílias no processo.

6.3. Respostas às perguntas avaliativas

Retomando e respondendo às perguntas avaliativas, pode-se concluir o seguinte:

- **Qual a definição dos problemas que levam à Monitoração Eletrônica de Pessoas? Há um marco conceitual que fundamenta o desenho do programa? Há uma distinção clara entre estratégias e fins? Como?**
 - A monitoração eletrônica de pessoas não possui um marco conceitual que seja capaz de definir e diagnosticar o problema que busca enfrentar, baseado em teorias sobre as relações de causalidades supostas pelos seus objetivos. Assim, não há, no âmbito do programa, o uso de uma literatura que apoie a pressuposta relação entre a monitoração eletrônica, a diminuição dos custos do sistema prisional, o incremento das possibilidades de reinserção social de monitorados, ou de processos de humanização do cumprimento de pena. Essas relações de causalidade constituem-se mais como expectativas dos atores participantes da política, expressos de maneira informal, intuitiva, sem registros, o que prejudica suas capacidades de orientar o desenho das ações. Não há, por isso, uma clara distinção entre estratégias e fins, o que faz com que o uso da tornozeleira seja um fim em si mesmo.

- **O desenho do programa é claro, ou seja, apresenta uma definição do problema (com hierarquização de causas e consequências), de objetivos, de público-alvo (focalização e cobertura) e de ações de intervenção? Como?**
 - A formulação de problemas não seguiu uma hierarquia clara. Ou seja, não há uma definição das causas e consequências do problema a ser enfrentado, que vá além de expectativas e senso comum dos gestores e operadores. Não foram adotadas ferramentas de desenho que estabelecessem uma ordem de proximidade ou que relacionassem de forma evidente problemas específicos com ações, resultando em uma falta de coerência entre formulação, desenvolvimento e implementação.
 - O uso de instrumentos como árvores de problemas e soluções poderia ter sido benéfico, pois formalizam e registram os passos do processo de formulação.
 - Aspectos, como governança não foram bem definidos. Assim, atores organizacionais distintos têm tomadas de decisão que obedecem mais às lógicas

das suas organizações de origem, do que a lógica do programa. Um exemplo disso está nos processos decisórios de juízes, grande parte das vezes incompatíveis com as ações e condições do programa, ou com seus objetivos. Do ponto de vista do desenho formal, o programa possui algum nível de estruturação lógica. Mas ela ocorre sem o usos de ferramentas metodológicas de desenho, como aquelas mencionadas nas respostas anteriores às perguntas avaliativas, permanecendo principalmente na legislação que o norteia.

- **Qual é o arranjo de organizações e atores envolvidos no desenho do programa?**
 - A monitoração eletrônica de pessoas parece operar de forma independente de outras iniciativas ou programas da Política Prisional (ou qualquer outra política do Estado), apesar de sua conexão com serviços técnicos oferecidos aos indivíduos monitorados, como o suporte psicossocial e das medidas adotadas pela diretoria de monitoração eletrônica em colaboração com outras entidades. Ainda assim, esses serviços são oferecidos de maneira não sistemática e a apenas um grupo de monitorados, aqueles relacionados ao cumprimento da Lei Maria da Penha.

- **Existem indicadores de acompanhamento, de resultado e de impacto? Quais? Funcionam?**
 - Existe uma escassez de dados disponíveis para avaliação. As informações disponíveis carecem de um "dicionário de dados" que explicaria seu significado e forneceria orientações para sua interpretação. Os dados não seguem um padrão de resposta estabelecido ou categorias de resposta predefinidas. Além disso, não há uma prática regular de alimentação e atualização dos dados existentes. A acessibilidade às informações é limitada. A secretaria não apenas negligencia o uso de dados e informações objetivas, mas muitas vezes nem mesmo está ciente de seus próprios dados. Isso resulta em ações e decisões que não são orientadas por informações ou sujeitas a avaliação. Ou seja, estabelece-se, assim, a impossibilidade de engendramento de uma política baseada em evidências.

6.4. Recomendações

Em função das conclusões deste processo avaliativo, resumidas nas respostas às perguntas avaliativas, no esboço de seu Marco Lógico e em seu quadro síntese, recomenda-se a confecção de um desenho da Monitoração Eletrônica de Pessoas, com o uso de instrumentos formais de metodologias de desenho.

A utilização de ferramentas metodológicas como o Marco Lógico, e seus Mapas de Processos e Resultados e Árvore de Problemas e Soluções, é capaz de incrementar as capacidades do programa, gerar ações baseadas em evidências, e estabelecer possibilidades de avaliação de resultados e impactos. Esse desenho deverá contemplar os itens seguintes.

- A mensuração de diminuição de custos, em relação ao sistema prisional, constitui uma fragilidade não prevista em desenho, pois a monitoração pode ser empregada, não como alternativa ao encarceramento, mas como um complemento a ele. Recomenda-se a avaliação desta questão.
- A inclusão, no desenho do programa, de formas de solução de desafios que dizem respeito aos modos de fiscalização. Há, aqui, a necessidade do uso de sistemas mais confiáveis e precisos.
- Recomenda-se que as limitações da tecnologia empregada sejam incorporadas ao desenho da política.
- Recomenda-se o desenho de mecanismos de profissionalização dos policiais penais alocados no programa, no que diz respeito ao atendimento aos monitorados.
- Recomenda-se uma avaliação acerca da disparidade entre o número de monitorados e de servidores.
- Recomenda-se o uso de padrões internacionais de monitoração de pessoas. A identificação da capacidade do Programa em promover o alcance de seus objetivos pode ser prejudicada pelo não uso, no Brasil, de padrões internacionais de monitoração.
- O uso de padrões internacionais, ainda, pode incrementar o ajuste entre diferentes entidades organizacionais presentes na política.
- Recomenda-se a realização de diagnósticos – e sua inclusão na árvore de soluções – capazes de identificar a influência de diferentes fatores sobre o uso da Monitoração, reconhecendo a existência de diferenças de impactos em grupos distintos de pessoas. Esse reconhecimento permitiria o incremento dos impactos do programa, e a garantia da existência de arcabouços éticos para a promoção de equidade no uso da Monitoração.
- Recomenda-se que o desenho da política considere especificidades da aplicação do Programa entre população em situação de rua, ou nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, não elaborados ou incluídos no seu desenho.
- Há a necessidade da incorporação de mecanismos de individualização dos casos de aplicação, por meio do uso do Formulário Nacional de Avaliação de Riscos, o que destacaria situações em que prisões preventivas seriam mais adequadas.
- É necessária, também, a previsão de ações que garantam, ao monitorado, clareza dos mecanismos de Monitoração Eletrônica, evitando descumprimentos advindos de erros interpretativos.
- Recomenda-se uma revisão acerca da prevalência de uma perspectiva punitivista de privação de liberdade, oriunda do modelo de segurança pública brasileiro, incompatível com os objetivos identificados no Programa, pela sua Árvore de Problemas.
- Há a necessidade de se considerar a inclusão, no desenho do programa, de atividades que complementem a monitoração. Possibilidades de reintegração social podem ser reduzidas pela diminuição do exercício laboral, religioso, deterioração da saúde física e mental dos monitorados, incremento de tensões e violência doméstica, e restrição ao exercício de outras atividades importantes.
- A árvore de soluções do Programa deve incorporar também ações como estratégias de reeducação e acompanhamento psicossocial, não bastando a monitoração por si mesma.
- Recomenda-se a confecção e o uso de indicadores para o acompanhamento e a avaliação do programa.
- Deve haver uma base de dados geral e unificada com informações centrais do programa e de seu público, desde que garantidas as informações sob confidencialidade.

- Os dados existentes devem ter acesso melhorado aos operadores e gestores do programa, e não estarem sob a posse de atores organizacionais ou setores específicos, desde que garantidas as informações sob confidencialidade.
- Os dados e informações devem ser disponibilizados de maneira desagregada, sob a forma de microdados, desde que garantidas as informações sob confidencialidade.
- Devem ser confeccionadas informações sobre os custos do programa.
- O Programa deve incorporar dimensões relativas aos modos de avaliação de impacto, particularmente no que diz respeito aos seus objetivos de reinserção social, e da necessidade de sua associação a outras políticas, para o atingimento de seus fins.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. 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; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 12258, de 15 junho de 2010. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para prever a possibilidade de utilização de equipamento de vigilância indireta pelo condenado nos casos em que especifica. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 4, 16 jun. 2010. PL 1288/2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2010/lei-12258-15-junho-2010-606734-norma-pl.html>. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 12403, de 4 de maio de 2011. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 mai. 2011. PL 4208/2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12403-4-maio-2011-610596-norma-pl.html>. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 7627, de 24 de novembro de 2011. Regulamenta a monitoração eletrônica de pessoas prevista no Decreto-Lei 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 25 nov. 2011. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7627-24-novembro-2011-611829-norma-pe.html>. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9246, de 21 de dezembro de 2017. Concede indulto natalino e comutação de penas e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 22 dez. 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9246-21-dezembro-2017-785997-norma-pe.html>. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 10.189, de 23 de dezembro de 2019. Concede indulto natalino e comutação de penas e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 24 dez. 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-10189-23-dezembro-2019-789638-norma-pe.html>. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 10.590, de 24 de dezembro de 2020. Concede indulto natalino e comutação de penas e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1 - edição extra, Brasília, DF, p. 34, 24 dez. 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2020/decreto-10590-24-dezembro-2020-790951-norma-pe.html>. Acesso em: 22 jun. 2023.

BORSEKOVÁ, Kamila; KLÁTIK, Jaroslav; KORÓNY, Samuel; KRIĽTOFÍK, Peter; MIHÓK, Peter; ORVISKÝ, Martin. Sustainable Policy Measures Based on Implementation of Digital Technologies in Corrections: exploratory study from Slovakia and beyond. Sustainability, [S.L.], v. 12, n. 20, p. 8643, 19 out. 2020.

MDPI AG. <http://dx.doi.org/10.3390/su12208643>. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su12208643>. Acesso em: 25 abr. 2023.

BORSEKOVÁ, Kamila; KRISTOFIK, Peter; KORÓMY, Samuel; MIHOK, Peter; ANNA, Vaňová. Electronic monitoring as an alternative form of punishment: an exploratory study based on European evidence. *International Journal of Law and Interdisciplinary Legal Studies*, v. 4, nº 1, p. 39-51, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/322721451_ELECTRONIC_MONITORING_AS_AN_ALTERNATIVE_FORM_OF_PUNISHMENT_AN_EXPLORATORY_STUDY_BASED_ON_EUROPEAN_EVIDENCE. Acesso em: 4 maio 2023.

BRONZO, Carla; COSTA, Bruno (org.). *Gestão Social: o que há de novo?* Belo Horizonte: FJP, 2004

BRUXELAS. BELGIAN MINISTRY OF JUSTICE. National fact sheets. Disponível em: <https://www.euprobationproject.eu/national.php>. Acesso em: 05 maio 2023.

CAMPELLO, Ricardo Urquizas. Circulações governadas: o monitoramento eletrônico de presos no Brasil. *Aurora: Revista de Arte, Mídia e Política*, São Paulo, v. 7, n. 19, p. 51-69, abr. 2014. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/aurora/article/view/17974>. Acesso em: 25 abr. 2023.

_____. O monitoramento eletrônico de presos nos Estados Unidos: um trajeto genealógico. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 20, n. 38, 2015. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/7644>. Acesso em: 20 abr. 2023.

CARVALHO, A. et al. *Políticas Públicas*. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2002

CASSIOLATO, M. GUERESI, S. *Como Elaborar um Modelo Lógico: Roteiro para Formular Programas e Organizar Avaliação*. Brasília, IPEA, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 288/2019. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2957>. Acesso em 22 jun. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 412/2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4071>. Brasília: CNJ, 2021. Acesso em 26 jun. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Conferência Internacional sobre Monitoração Eletrônica, 21 a 23 de junho de 2023.

DRAKE, George. Offender Tracking in the United States. In: ELECTRONIC MONITORING CONFERENCE, 6. 2009, Egmond Aan Zee. Workshop Presentation. Egmond Aan Zee: Confederation of European Probation, 2009. p. 1-11. Disponível em: <https://www.cep-probation.org/wp-content/uploads/2018/10/EM09Pres-EM09-Dra.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2023.

DÜNKEL, Frieder; THIELE, Christoph; TREIG, Judith. "You'll never stand-alone": electronic monitoring in Germany. *European Journal of Probation*, [S.L.], v. 9, n. 1, p. 28-45, abr. 2017. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/2066220317697657>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/2066220317697657>. Acesso em: 20 abr. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Políticas Públicas. Avaliação de políticas públicas: por onde começar? um guia prático da metodologia do marco lógico / Fundação João Pinheiro, Diretoria de Políticas Públicas. – Belo Horizonte: FJP, 2021.

HENNEGUELLE, Anaïs; MONNERY, Benjamin; KENSEY, Annie. Better at Home than in Prison? The Effects of Electronic Monitoring on Recidivism in France. *The Journal Of Law And Economics*, [S.L.], v. 59, n. 3, p. 629-667, ago. 2016. University of Chicago Press. <http://dx.doi.org/10.1086/690005>. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/690005?journalCode=jle>. Acesso em: 04 maio 2023.

JANNUZZI, P. M. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 2004.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público Brasília* 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005

JANNUZZI, P. M., MIRANDA, W. L Pradin e Monit: ferramentas para tomada de decisão no ciclo de políticas públicas. Salvador, *Boletim de Estatísticas Públicas*, n.4, 2008, p.62-73.

JANNUZZI, P.M. Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea Editora, 2016.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A.: Fundamentos de Metodologia Científica. São Paulo. Ed. Atlas, 2001.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. Edital de licitação nº 402/2009. Contratação de empresa especializada na prestação de Serviços de Implantação, Gestão e Administração do Sistema de Observação Eletrônica de Ingressos no Sistema Prisional na Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG, destinada à Subsecretaria de Administração Prisional – SUAPI, conforme especificações técnicas contidas nos anexos I a VIII deste edital. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Defesa Social, 30 out. 2009. Disponível em: <https://www1.compras.mg.gov.br/processocompra/processo/consultaEditalRetificaoProcesso.html?metodo=visualizarEditalRetificao&id=38153>. Acesso em 17 ago. 2023.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. Edital de Licitação nº 402/2009, processo nº 274/2011. Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de implantação, gestão e administração do Sistema de Observação Eletrônica Prisional na Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG, destinada a Subsecretaria de Administração Prisional – SUAPI, conforme especificações técnicas contidas nos anexos I a VIII deste edital. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Defesa Social, 19 mai. 2011. Disponível em: <https://www1.compras.mg.gov.br/processocompra/processo/visualizacaoArquivosProcesso.html?id=96020>. Acesso em: 17 ago. 2023.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Pregão eletrônico nº 1501557-53/2017. Contratação de serviços de implantação, gestão e administração do programa de monitoração de condenados por meio de tornozeleira eletrônica. Belo Horizonte: Secretaria de

Estado de Planejamento e Gestão, 25 out. 2017. Disponível em: https://www1.compras.mg.gov.br/processocompra/pregao/consulta/dados/abaDadosPregao.html?interfaceModal=true&metodo=visualizar&id=129377&estado=tabConsultaPregoes_paginaCorrente%3d1%26tabConsultaPregoes_ordenacao%3d1-1%2c2-1%26descricaoLoteOpcaoEOu%3dE%26anoProcessoCompra%3d2017%26objetoLicitacaoProcesso%3dmonitora%25E7%25E3o%2beletronica%26objetoLicitacaoPlanejamentoOpcaoEOu%3dE%26localEntregaltemOpcaoEOu%3dE%26descricaoMaterialServicoOpcaoEOu%3dE%26especificacaoItemMaterialServicoOpcaoEOu%3dE%26metodo%3dpesquisar%26objetoLicitacaoProcessoOpcaoEOu%3dE%26tipoPregao%3dPREGAO&idPregao=129377. Acesso em: 17 ago. 2023.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Pregão eletrônico nº 1501557-02/2018. Contratação de serviços de implantação, gestão e administração do programa de monitoração de condenados por meio de tornozeira eletrônica. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 5 jul. 2018. Disponível em: https://www1.compras.mg.gov.br/processocompra/pregao/consulta/dados/abaDadosPregao.html?interfaceModal=true&metodo=visualizar&id=132202&estado=tabConsultaPregoes_paginaCorrente%3d1%26tabConsultaPregoes_ordenacao%3d1-1%2c2-1%26descricaoLoteOpcaoEOu%3dE%26anoProcessoCompra%3d2018%26objetoLicitacaoProcesso%3dmonitora%25E7%25E3o%2beletronica%26objetoLicitacaoPlanejamentoOpcaoEOu%3dE%26localEntregaltemOpcaoEOu%3dE%26descricaoMaterialServicoOpcaoEOu%3dE%26especificacaoItemMaterialServicoOpcaoEOu%3dE%26metodo%3dpesquisar%26objetoLicitacaoProcessoOpcaoEOu%3dE%26tipoPregao%3dPREGAO&idPregao=132202. Acesso em: 17 ago. 2023.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. Pregão eletrônico nº 1451044-37/2023. Prestação de serviços de monitoração eletrônica de pessoas em conflitos com a lei e assistidos por medidas protetivas. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, 5 abr. 2023. Disponível em: https://www1.compras.mg.gov.br/processocompra/pregao/consulta/dados/abaDadosPregao.html?interfaceModal=true&metodo=visualizar&id=151332&estado=tabConsultaPregoes_paginaCorrente%3d1%26tabConsultaPregoes_ordenacao%3d1-1%2c2-1%26descricaoLoteOpcaoEOu%3dE%26anoProcessoCompra%3d2023%26objetoLicitacaoProcesso%3dmonitora%25E7%25E3o%2beletronica%26objetoLicitacaoPlanejamentoOpcaoEOu%3dE%26localEntregaltemOpcaoEOu%3dE%26descricaoMaterialServicoOpcaoEOu%3dE%26especificacaoItemMaterialServicoOpcaoEOu%3dE%26metodo%3dpesquisar%26objetoLicitacaoProcessoOpcaoEOu%3dE%26tipoPregao%3dPREGAO&idPregao=151332. Acesso em: 17 ago. 2023.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais. Monitoramento Eletrônico de Pessoas no Estado de Minas Gerais. Minas Gerais: SEJUSP, s.d. Disponível em <https://www.seguranca.mg.gov.br/monitoramento-eletronico/> Acesso em 07 mar. 2023.

NELLIS, Mike. Survey of electronic monitoring (EM) in Europe: analysis of questionnaires 2013. Strasbourg: Council of Europe, 2013. Disponível em: <https://www.europris.org/file/report-mike-nellis-survey-of-electronic-monitoring-in-europe/>. Acesso em: 25 abr. 2023.

OSUNA, José Luis y MARQUEZ, Carolina (dirección e Ed) Guia para la evaluación de políticas públicas. Espanha, Instituto de Desarrollo Regional s/d – Capítulo Introdutório SAMPIERI, R.H., COLLADO, Carlos Fernandes. & LUCIO, Pilar Batista. Metodologia de Pesquisa, 3 ed, São Paulo-S.P. Editora Mc Graw – Hill, 2006.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Resolução Conjunta SEDS/TJMG/MPMG/DPMG/PMMG/PCMG/OAB-MG nº 205, de 13 de agosto de 2016. Regulamenta o Programa de Monitoração Eletrônica de Custodiados. Minas Gerais: TJMG, 2016. Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/data/files/EF/47/35/9C/6243B510F6A902B5480808A8/RESOLUCAO-SEDS-TJMG-_205-2016_%20_1_.pdf. Acesso em: 22 jun. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Decisão inédita em ação de pensão alimentícia em Minas: tjmg determina prisão domiciliar e tornozeleira eletrônica para réu em execução de alimentos. TJMG determina prisão domiciliar e tornozeleira eletrônica para réu em execução de alimentos. Minas Gerais: TJMG, 2019. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/prisao-domiciliar-com-tornozeleira-eletronica-em-acao-de-alimentos.htm>. Acesso em: 22 jun. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Decisão inédita no TJMG promove humanização: Magistrado observou as particularidades do caso para tomar decisão. Minas Gerais: TJMG, 2019. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/decisao-inedita-no-tjmg-promove-humanizacao.htm>. Acesso em: 22 jun. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. TJMG divulga estudo inédito sobre o uso de tornozeleiras em Minas Gerais. Minas Gerais: TJMG, s.d. Disponível em <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/tjmg-divulga-estudo-inedito-sobre-uso-de-tornozeleira-eletronica-em-minas-gerais-8A80BCE67FF4730B018060E364B75C49.htm#.ZAc8NXbMKHs>. Acesso em 07 mar. 2023.

Anexo: Roteiro de entrevistas

Introdução

Bom dia (Boa tarde/noite). Meu nome é _____. Queremos agradecer sua participação. Nós somos uma equipe da Fundação João Pinheiro que trabalha com monitoramento e avaliação de políticas públicas e estamos aqui para conhecer melhor o desenho do Programa de Monitoração Eletrônica de Pessoas em Minas Gerais. Por favor, sinta-se à vontade para participar e expressar suas ideias. Queremos acumular o máximo de informações de seus depoimentos, por isso, essa discussão será gravada. O senhor pode, porém, ficar absolutamente tranquilo com relação ao sigilo de todas as informações. Em outras palavras, você não será identificado em nenhum relatório, livro ou qualquer outro texto.

BLOCO 1 - ATUAÇÃO DO ENTREVISTADO NO PROGRAMA

Neste bloco, pediremos que o entrevistado contextualize sua atuação na política mineira de monitoração eletrônica de pessoas.

Antes de começarmos, gostaria de perguntar algumas informações a respeito de sua trajetória.

1.1 – Nome, idade, formação, cargo.

1.2 – Conte-nos rapidamente sua trajetória na Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas.

BLOCO 2 - DEFINIÇÃO DO PROBLEMA, DOS OBJETIVOS, DO PÚBLICO-ALVO E DAS AÇÕES DO PROGRAMA

Neste bloco, o entrevistado será incentivado a descrever aqueles que, em sua visão, seriam os aspectos normativos da política de monitoração eletrônica de pessoas.

2.1 – Como você definiria, em suas próprias palavras, a política mineira de monitoração eletrônica de pessoas?

- a. Qual é o problema social sobre o qual ela intervém?
- b. Quais são seus principais objetivos?
- c. Qual seria o seu público-alvo?
- d. Além dele, quais seriam os outros atores interessados nesta política?
- e. Quais são as ações que a compõem?

2.2 – Você considera que estes fatores (este desenho que você acabou de descrever) estão bem ajustados? Por favor, justifique sua resposta.

2.3 – Você acha que o programa de monitoração eletrônica de pessoas se relaciona ou complementa outra ação da política prisional, como as executadas pelas áreas de segurança e atendimento ao preso, por exemplo, ou você considera que é uma iniciativa alternativa?

2.4 – Você consegue se lembrar de algum marco legal (norma, resolução, lei, decreto) que considere relevante para seu cotidiano trabalhando na política de monitoração eletrônica?

- a. Se sim, você pode, por favor, descrevê-lo brevemente?

BLOCO 3 - FUNDAMENTOS E ANTECEDENTES DO PROGRAMA

Neste bloco, convidaremos o entrevistado a relatar o que sabe sobre a história da política de monitoração eletrônica de pessoas em Minas Gerais.

3.1 - O que você sabe sobre a origem da política de monitoração eletrônica de pessoas em Minas Gerais? Você pode, por favor, compartilhar esta história conosco?

- a. Você sabe o que motivou seu surgimento?
- b. Você sabe quem (organizações) esteve envolvido nesse início?

BLOCO 4 – ASPECTOS ESPECÍFICOS DO DESENHO DO PROGRAMA

Neste bloco, nos aprofundaremos em elementos específicos do desenho do programa que importam para a avaliação, mas não são totalmente explorados nas etapas iniciais da entrevista.

4.1 Indicadores de processos, resultados e/ou impactos

4.1.1 – Você sabe como o programa é acompanhado pelo nível de gestão? Há indicadores medidos periodicamente? Se sim, quais?

4.1.2 – Pensando especificamente o objetivo e o público-alvo do programa, você sabe se há algum indicador sobre o impacto da monitoração eletrônica na reinserção dos indivíduos monitorados? Em outras palavras, você sabe se o programa acompanha a trajetória posterior dos indivíduos depois que eles deixam a medida de monitoração?

4.1.3 – E sobre a existência de indicador que relacione a monitoração eletrônica de pessoas com redução de gastos e/ou com a redução de superlotação no sistema prisional?

4.1.4 – Você acha que a monitoração eletrônica de pessoas desempenha algum papel quanto à perspectiva punitivista da segurança pública, colaborando ou diminuindo? Por quê?

4.1.5 – Você acha que a monitoração eletrônica de pessoas desempenha algum papel quanto à seletividade penal do sistema penitenciário brasileiro? Por quê?

[questões específicas para os gestores]

4.1.6 – O Brasil, mais especificamente o programa de Minas Gerais, adota padrões internacionais de monitoração eletrônica de pessoas? Em caso negativo, por qual motivo?

4.1.7 – Você vê alguma relação entre a adoção desses padrões internacionais e a eficácia do programa?

4.1.8 – Você conhece avaliações já realizadas sobre o uso da monitoração eletrônica de pessoas? Em caso afirmativo, o que acha que essas avaliações apontam de relevante?

4.1.9 – E outras experiências com monitoração eletrônica, você conhece? Outros estados, países? Em caso afirmativo, o que percebe de diferente e de relevante nessas experiências?

4.1.10 – Ainda em caso afirmativo às duas (ou a qualquer uma das) respostas anteriores, as lições aprendidas de outras experiências afetaram a abordagem do programa?

4.2. Tecnologias empregadas

4.2.1 – Quais as tecnologias são utilizadas para operacionalizar a monitoração eletrônica de pessoas?

4.2.2 – Como as tecnologias contribuem para o sucesso do programa?

4.2.3 – Existe algum avanço tecnológico recente que afetou positivamente o trabalho da monitoração eletrônica de pessoas? Se sim, qual/quais?

4.2.4 – Existem medidas específicas adotadas para garantir a confiabilidade do sistema de monitoração eletrônica? Se sim, quais?

4.2.5 – Como o programa lida com possíveis falhas nos dispositivos de monitoramento?

4.2.6 – Existem problemas práticos enfrentados pelos monitorados em relação ao tamanho, recarregamento e conforto dos dispositivos eletrônicos? Se sim, como o programa busca solucionar ou mitigar esses problemas para melhorar a experiência dos monitorados?

4.3. Treinamento dos envolvidos no programa

4.3.1 – Como é a rotina de incorporação de um novo servidor à equipe da monitoração eletrônica? Ele passa por treinamento? Quem fornece? Há manuais etc.? Há formação continuada ou periódica?

4.3.2 – E para os monitorados, há uma orientação ou treinamento específico sobre o funcionamento dos equipamentos? E, uma vez instalado, há um canal de dúvidas ou suporte que o monitorado possa acionar para mitigar a possibilidade de descumprimentos involuntários?

4.4. Particularidades de públicos no desenho do programa

4.4.1 – A monitoração eletrônica pode afetar de forma distinta diferentes perfis de pessoas, como mulheres, jovens etc.? Em caso afirmativo, o programa já estava contando com essas diferenças em seu início ou foi algo captado na operacionalização?

4.4.2 – Ainda em caso afirmativo, como o programa trata essa questão?

4.4.3 – As diferentes situações previstas para a atuação do programa demandam ações diferentes da organização? Em outras palavras, há especificidades quando a monitoração é para pessoas em cumprimento de cautelares, ou em regime semiaberto, ou em prisão domiciliar, ou em cumprimento de protetivas derivadas da Lei Maria da Pena?

4.4.4 – Em caso afirmativo, essas especificidades estavam previstas desde o início ou foram construídas ao longo do desenvolvimento do programa?

4.4.5 – Especificamente nos casos de monitoração eletrônica derivados de violência doméstica contra a mulher: que tipos de problemas surgem nesses casos? Quais as vantagens do uso da monitoração?

4.4.6 – Ainda em relação aos casos de violência doméstica contra a mulher: o Formulário Nacional de Avaliação de Risco é incorporado para individualizar os casos de aplicação da monitoração eletrônica? Se sim, como ele afeta o programa?

4.4.7 – A monitoração eletrônica é aplicada para pessoas em situação de rua? Como ocorre nesses casos?

4.5. Aspectos do atendimento e dos direitos do monitorado no desenho do programa

4.5.1 – O programa prevê alguma estratégia de reinserção e/ou acompanhamento psicossocial para os monitorados? Se sim, quais?

4.5.2 – Ainda em caso afirmativo, como você avalia o desenvolvimento dessas ações?

4.5.3 – A monitoração eletrônica afeta a vida dos indivíduos monitorados? Se sim, quais são os aspectos positivos e negativos?

4.5.4 – Como o programa busca minimizar os impactos negativos e maximizar os benefícios para os monitorados?

4.5.5 – O programa percebe impactos sobre as vidas do entorno dos monitorados (famílias, amigos, vizinhos etc.)? Isso é tratado?

4.5.6 – A monitoração eletrônica afeta a vida laboral e/ou a participação religiosa dos monitorados? O programa enxerga e trata isso?

4.5.7 – A monitoração eletrônica afeta a saúde física e mental dos monitorados? O programa enxerga e trata isso?

4.5.8 – Existem questões éticas levantadas pelo uso da monitoração eletrônica de pessoas? Se sim, quais?

4.5.9 – Ainda em caso afirmativo, o programa enxerga e trata essas questões?

4.6. Desenho da relação com a empresa privada fornecedora dos serviços

4.6.1 – Quais são as atribuições da empresa contratada no programa de monitoração eletrônica de pessoas em Minas Gerais?

4.6.2 – Como você avalia o desempenho da empresa?

4.6.3 – Como você avalia a relação da empresa com os gestores e a equipe do Estado?

4.6.4 – Como você avalia este desenho de atribuições entre o Estado e a empresa na monitoração eletrônica de Minas Gerais?

4.7. Desafios e oportunidades para o programa

4.7.1 – Quais são os principais desafios práticos enfrentados pelo programa (fiscalização dos monitorados, os dispositivos propriamente ditos, o serviço da empresa, o trabalho dos servidores etc.)?

4.7.2 – Quais são os principais desafios para a concepção e/ou para a gestão do programa daqui para a frente?

4.7.3 – Quais são as principais oportunidades para a concepção e/ou gestão do programa daqui para a frente?

4.7.4 – Há alguma consideração que você queira fazer e que não abordamos nesta entrevista? Esteja à vontade para se expressar.