

QUEM OUSA CONTRAPOR O ESTADO PUNITIVO? UMA ANÁLISE DO MÉTODO DA ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS (APAC)

Victor Jorge Lugnani Chamorro  

María Alejandra Nicolás  

Daniel Teotonio do Nascimento  

Contextualização: : Contrapor a lógica de um Estado punitivo que mantém 910 mil pessoas presas no Brasil e que se retroalimenta com 43% de reincidentes criminais, traduz o imenso desafio de aplicar processos inovadores de tecnologia social e tratamento penal como os defendidos pelo método da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC).

Objetivo: O objetivo deste artigo foi identificar as relações e as principais dificuldades para a inclusão das unidades APAC na agenda política.

Metodologia: Com abordagem qualitativa e estudo de caso, por meio de quadro paradigmático interpretativista, buscou compreender, explicar e estabelecer relações entre os principais elementos emergidos dos estudos bibliográficos e documentais. Analisou triangularmente com os dados de questionário aplicado a atores relacionados ao Sistema Penitenciário de Foz do Iguaçu (PR).

Resultados: Os principais resultados apontam que o Estado brasileiro age sob preceitos ideológicos de controle e punição da criminalidade, que repercutem no encarceramento em massa, indivíduos que sem tratamento voltam a delinquir. Em resposta, a metodologia APAC, com algumas adaptações, tem-se mostrado como solução importante para a problemática prisional. O trabalho contribui como estudo analítico do problema prisional, agregando aspectos para possível Política Pública de implantação dessa metodologia de tratamento penal.

Palavras-chave: Estado punitivo; Política Pública; Agenda; Prisão; Método APAC.

WHO DARES TO OPPOSE THE PUNITIVE STATE? AN ANALYSIS OF THE METHOD OF THE ASSOCIATION FOR PROTECTION AND ASSISTANCE TO CONTENDERS (APAC)

Contextualization: Opposing the logic of a punitive State that keeps 910,000 people imprisoned in Brazil and those feeds back on 43% of criminal repeat offenders, reflects the immense challenge of applying innovative processes of social technology and criminal treatment such as those defended by the method of the Association for the Protection and Assistance to the Convicted (APAC).

Objectives: The objective of this article was to identify the relationships and the main difficulties for the inclusion of APAC units in the political agenda.

Methodology: With a qualitative approach and a case study, through an interpretative paradigmatic framework, it sought to understand, explain and establish relationships between the main elements emerging from bibliographic and documentary studies. Triangularly analyzed with data from a questionnaire applied to actors related to the Penitentiary System of Foz do Iguacu (PR).

Results: The main results indicate that the Brazilian State acts under ideological precepts of control and punishment of criminality, which have repercussions in the mass incarceration, individuals who without treatment return to delinquency. In response, the APAC methodology, with some adaptations, has proved to be an important solution to the prison problem. The work contributes as an analytical study of the prison problem, adding aspects to a possible Public Policy for the implementation of this methodology of penal treatment.

Keywords: Punitive State, Public Policy, Agenda, Prison, APAC Method.

¿QUIÉN SE ATREVE A Oponerse AL ESTADO PUNITIVO? UN ANÁLISIS DEL MÉTODO DE LA ASOCIACIÓN PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LOS CONDENADOS (APAC)

Contextualización del tema: Oponerse a la lógica de un Estado punitivo que mantiene encarceladas a 910.000 personas en Brasil y que retroalimenta con el 43% de los reincidentes penales, refleja el inmenso desafío de aplicar procesos innovadores de tecnología social y tratamiento penal como los defendidos por el método de Asociación para la Protección y Asistencia a los Reclusos (APAC).

Objetivos: El objetivo de este artículo fue identificar las relaciones y las principales dificultades para la inclusión de las unidades de APAC en la agenda política.

Metodología: Con un enfoque cualitativo y estudio de caso, a través de un marco paradigmático interpretativo, se buscó comprender, explicar y establecer relaciones entre los principales elementos que emergen de los estudios bibliográficos y documentales. Analizado triangularmente con datos de cuestionario aplicado a los actores relacionados al Sistema Penitenciario de Foz do Iguacu (PR).

Resultados: Los principales resultados indican que el Estado brasileño actúa bajo preceptos ideológicos de control y sanción de la criminalidad, que repercuten en el encarcelamiento masivo, individuos que sin tratamiento vuelven a la delincuencia. En respuesta, la metodología APAC, con algunas adaptaciones, ha demostrado ser una importante solución al problema penitenciario. El trabajo contribuye como estudio analítico de la problemática carcelaria, agregando aspectos a una posible Política Pública para la implementación de esta metodología de tratamiento penal.

Palabras clave: Estado punitivo, política pública, agenda, prisión, método APAC.

INTRODUÇÃO

O Sistema Penitenciário brasileiro, atualmente, consiste em um daqueles problemas sociais que Nicholls e Murdock definiram como “problemas intratáveis”, que só podem ser solucionados com o abandono de velhos paradigmas e soluções convencionais nos três setores da sociedade (governo, mercado e sociedade civil organizada)¹. Aborda-se nesta pesquisa justamente as dificuldades para se inovar nessa área tão sensível, que lida com indivíduos que contrariaram as normas criminais e cumprem pena nas mais de 1.500 penitenciárias espalhadas pelo Brasil.

Os problemas penitenciários ganham contornos cada vez mais desafiadores. De um lado, consistem em efeito e materialização da política punitiva no estilo ‘Lei e Ordem’ e de encarceramento em massa engendrados pelo Estado e o seu sistema burocrático exclusivista^{2 3}, acarretando na contenção de 910.000 detentos, com taxas de crescimento anuais na ordem de 21,13%⁴. De outro, representam causa e reprodução da insegurança social, pois a contenção maciça não agrega completamente aspectos de reintegração social de quem cometeu algum delito, provocando o retorno de 42% dos criminosos às penitenciárias pelo cometimento de nova infração: os reincidentes penais^{5 6}. Além disso, as penitenciárias superlotadas, com déficit de vagas da ordem de 49%⁷, são centros de comando e controle da violência na sociedade livre, em virtude do ‘poder paralelo’ exercido pelas organizações criminosas que emitem suas ordens ao crime organizado no País, a partir das cadeias brasileiras⁸.

A alternativa mais promissora para alterar esta realidade surge como uma inovação social, solução brasileira gerada da junção de capacidades sociais, novas práticas e fortalecimento dos atores locais em busca de melhorias e resolução de problemas da

¹ NICHOLLS, A.; MURDOCK, A. **Social Innovation**: blurring boundaries to reconfigure markets, Palgrave Macmillan, 2012.

² GARLAND, D. As contradições da “sociedade punitiva”: o caso britânico. **Revista de Sociologia e Política**, n. 13, p. 59-80, 1999.

³ FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1999a.

⁴ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional – **Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional**. 2022a. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Reentradas e reinterações infracionais**: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros/ Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2019a.

⁶ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional – **Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional**. 2022a. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

⁷ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional – **Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional**. 2022a. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

⁸ BENELLI, S. J. **Goffman e as instituições totais em análise**. A lógica da internação: instituições totais e disciplinares (des) educativas. São Paulo: Editora UNESP, p. 23-62, 2014.

sociedade⁹. Trata-se do Método APAC, uma metodologia de aplicação da pena, nos moldes da Lei de Execução Penal brasileira, que agrega um simples componente de sucesso: a participação social (voluntários, família e organizações sociais) no tratamento e reintegração de quem cometeu algum delito, com foco no enfrentamento dos elementos que induzem à reincidência criminal, de forma que o recuperando não volte a delinquir¹⁰
¹¹.

Para discutir e avaliar todos esses problemas, a trajetória teórica desta investigação aborda elementos essenciais como a estrutura e papel do Estado nas sociedades modernas^{12 13 14 15}, além dos aspectos de alteração da realidade estatal e social através das Políticas Públicas^{16 17} e constituição de agendas governamentais e influências dos diversos atores ligados ao tema penitenciário¹⁸.

Assim, este artigo tem como objetivo identificar as relações e as principais dificuldades para a inclusão das unidades APAC na agenda política.

Para alcance desse objetivo, a pesquisa está formatada como um estudo de caso¹⁹, com abordagem qualitativa, dentro do paradigma interpretativista, visando compreender, explicar e estabelecer relações triangulares entre as principais categorias e dados emergidos da fundamentação teórica. Apoiar-se ainda em pesquisas bibliográficas, documentais, bem como questionário aplicado a atores considerados invisíveis relacionados à temática penitenciária, na cidade de Foz do Iguaçu (PR).

Avaliar as consequências do problema penitenciário e inúmeros desafios para a implantação de Política Pública reintegradora, contrapondo a lógica encarceradora

⁹ BATAGLIN, J. Capa *et al.* Inovação Social: Um Estudo da Publicação Científica Internacional através da Análise de Redes. BBR. **Brazilian Business Review**, v. 18, p. 450-467, 2021.

¹⁰ OTTOBONI, M. **Ninguém é irrecuperável: APAC: a revolução do sistema penitenciário**. São Paulo: Cidade Nova, 1997.

¹¹ OTTOBONI, M. **Vamos matar o criminoso? método APAC**. São Paulo: Paulinas, 2001.

¹² WEBER, M. **A política como vocação**. In: *Ensaio de sociologia*. 3ª ed. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1974, p. 97-153.

¹³ GARLAND, D. As contradições da "sociedade punitiva": o caso britânico. **Revista de Sociologia e Política**, n. 13, p. 59-80, 1999.

¹⁴ FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1999a.

¹⁵ SGARBOSSA, L. F.; IENSUE, Geziela. **Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo: Fundamentos do Direito Público e do Direito Constitucional**. Curitiba: Instituto Memória, 2019.

¹⁶ SARAVIA, E. Organizador; FERRAREZI, E. Organizadora. **Coletânea de políticas públicas** - Vol. 1, 2006.

¹⁷ VILLANUEVA, L. F. A. **Política Pública Una visión panorámica**. Bolívia: PNUD, 2012.

¹⁸ CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas. Coleção Governo e Políticas Públicas**. Brasília, DF: ENAP. 2018.

¹⁹ YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos**. Bookman editora, 2015.

brasileira, é o grande diferencial desta investigação, que buscou abandonar aspectos de mera explicação de uma realidade que já é conhecida e vivenciada por toda a sociedade. Por este motivo, o estudo acrescenta novos olhares ao contexto prisional e aos desafios e limitações para criação de Unidade APAC, tendo como amostra a cidade de Foz do Iguaçu (PR) e os atores invisíveis que influenciam no avanço de eventual proposta de implantação da inovação social.

Os resultados da investigação demonstraram que o Estado brasileiro se encontra subordinado a preceitos ideológicos de controle e punição da criminalidade, que repercutem no encarceramento em massa²⁰, sem, contudo, promover, na mesma intensidade, Políticas Públicas de reintegração social e mitigação da reincidência criminal. A metodologia APAC, com índices de reincidência na ordem de 13,90%, ausência de rebeliões, baixa incidência de fugas e custos reduzidos por recuperandos (preso)²¹, representa uma alternativa importante para solução do problema carcerário; porém requer o engajamento social, mais divulgação, convencimento sobre os benefícios da metodologia e modulação na sua aplicação inicial, objetivando agregar todas as forças que influenciam à constituição de agendas governamentais e, conseqüentemente, à implantação de Políticas Públicas penitenciárias.

O presente artigo está estruturado em 3 sessões. Na próxima seção é apresentada a fundamentação teórica que deu suporte ao estudo. Na sequência consta os procedimentos metodológicos utilizados no desenvolvimento do estudo, terceira seção. A terceira seção apresenta a análise dos resultados obtidos.

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção trata do referencial teórico associado aos temas da presente pesquisa. Assim, é apresentado, num primeiro momento, o monopólio legítimo da punição (subseção 2.1) e em seguida se questiona se o sistema penitenciário brasileiro está na agenda política? (subseção 2.2).

O monopólio legítimo da punição

A concepção de Estado moderno definida por Weber²² pressupõe a existência de uma comunidade organizada, em algum território, que exerce o poder legal ou o monopólio da coação física legítima. O principal componente do Estado, portanto, é o

²⁰ GARLAND, D. As contradições da "sociedade punitiva": o caso britânico. *Revista de Sociologia e Política*, n. 13, p. 59-80, 1999.

²¹ FBAC - Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC). *Relatório sobre as APACs*. Disponível em: <<http://www.fbac.org.br/infoapac/relatoriogeral.php>>. Acesso em 29 jun. 2022a.

²² WEBER, M. *A política como vocação*. In: *Ensaio de sociologia*. 3ª ed. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1974, p. 97-153.

exercício do poder e a forma como ele é manifestado na sociedade. A monopolização desse poder exige a criação de estruturas, em que o Estado concentra meios materiais, humanos e jurídicos para o exercício da sua autoridade, afastando as ações individuais ou isoladas que comprometam a supremacia estatal²³.

Essa construção e o aperfeiçoamento da estrutura estatal necessita, cada vez mais, de um corpo normativo (leis, decretos, etc.) e instituições de coação (parlamentos, tribunais, polícias, exércitos, prisões e outros), que viabilizem o exercício da jurisdição compulsória, retirando do caminho evolutivo as manifestações dissidentes de grupos autônomos que possam contrapor o estabelecimento de uma ideologia política homogênea, eventualmente, no comando do Estado. A igreja, os clãs, famílias, indígenas, são alguns exemplos de organizações que foram cedendo espaço ao poderio estatal ao longo da história²⁴.

Dessa forma, as estruturas de coação e o corpo normativo vão garantir que o fenômeno da “legitimação” seja incorporado na sociedade, fazendo com que atos de força e de violência estatal sejam compreendidos como exercício natural do poder do Estado; como resposta àqueles que divergem ou que subvertem a estrutura estatal²⁵ ²⁶. Nesse contexto as prisões e as penas criminais ganham uma importância crucial para o estabelecimento do Estado moderno, pois são capazes de moldar a sociedade para a forma pretendida pelo grupo que domina da máquina estatal, seja pela retribuição punitiva aos que contrariam os preceitos normativos; seja pelo caráter intimidatório ao restante da sociedade, prevenindo atos insurgentes²⁷.

Sob outro enfoque, o Estado pode ser compreendido como uma relação social de dominação, formada por um “conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política.”²⁸. Os recursos de dominação, primordialmente, devem ser voltados para a manutenção das condições materiais de expansão da economia e dos mercados, fazendo com que o modo de produção capitalista e a formação de um estado-nação ganhem aspectos convergentes,

²³ SGARBOSSA, L. F.; IENSUE, Geziela. **Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo**: Fundamentos do Direito Público e do Direito Constitucional. Curitiba: Instituto Memória, 2019.

²⁴ SGARBOSSA, L. F.; IENSUE, Geziela. **Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo**: Fundamentos do Direito Público e do Direito Constitucional. Curitiba: Instituto Memória, 2019.

²⁵ WEBER, M. **A política como vocação**. In: Ensaio de sociologia. 3ª ed. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1974, p. 97-153.

²⁶ SGARBOSSA, L. F.; IENSUE, Geziela. **Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo**: Fundamentos do Direito Público e do Direito Constitucional. Curitiba: Instituto Memória, 2019.

²⁷ FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1999a.

²⁸ OSZLAK, C. Formación Histórica del Estado En América Latina: Elementos Teórico-Metodológicos para su estudio. IN: Acuña, Carlos, H. (comp.) **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas**: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, p. 3, 2011.

especialmente nas questões que envolvem exteriorização da posse; institucionalização da autoridade; formas de controle; formação e reforço contínuo da identidade coletiva. Isso acaba elevando o Estado ao principal garantidor e articulador das relações capitalistas e o único com legitimidade para estabelecer as relações sociais e ordem na sociedade²⁹.

As ideias de Oszlak³⁰ encontram perfeito alinhamento à teoria de Foucault^{31 32}, sobre as relações de poder nas sociedades modernas, formada essencialmente pela ligação entre o Estado, mercado e sociedade. O Estado, sob impulsos contínuos do livre mercado, procura definir e assegurar que o capital possa desenvolver-se incessantemente. A sociedade, base produtiva e consumidora, deve ser disciplinada a seguir e reproduzir todos os comandos estatais. Inicialmente, este processo ocorre com a imposição de normas, regras e o aparato burocrático, agindo fisicamente em processos de vigilância, treinamentos, punições, para criar “corpos dóceis e úteis”³³. Em um segundo momento, os esforços estatais para criação de uma ideologia de submissão voltam-se para as relações sociais e todos os eventos que envolvem o ser humano, através da criação de estruturas estratégicas de tecnologia de controle, seleção, registros, permissões e regulamentações, que estarão presentes na vida de cada pessoa, do nascimento à morte. Um verdadeiro “biopoder”, que não necessita mais de intervenção física coercitiva; mas aplica mecanismos tecnológicos e novos estilos de controles sociais que automatizam este processo³⁴.

Porém, de todas as atividades que permeiam a vida das sociedades, atualmente, há algumas estratégicas das quais o Estado mantém controles aproximados e em muitos casos exclusivos. O primeiro refere-se a conservação da ordem interna, essencial para guardar a disciplina e os comportamentos necessários para a concretização dos objetivos traçados; em seguida as questões de defesa territorial, geralmente através de forças armadas voltadas para eventuais inimigos externos (ação dissuasória) e, em algumas situações, inimigos internos do regime; também são estratégicos os sistemas de comunicação, transportes, fronteiras, águas navegáveis, moeda, pesos e medidas, fisco e regulação comercial e econômica, justamente pela ligação direta que possuem com o

²⁹ OSZLAK, C. Formación Histórica del Estado En América Latina: Elementos Teórico-Metodológicos para su estudio. IN: Acuña, Carlos, H. (comp.) **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual**, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, p. 3, 2011.

³⁰ OSZLAK, C. Formación Histórica del Estado En América Latina: Elementos Teórico-Metodológicos para su estudio. IN: Acuña, Carlos, H. (comp.) **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual**, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, p. 3, 2011.

³¹ FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1999a.

³² FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

³³ FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1999a.

³⁴ FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

modo de produção capitalista e o seu necessário desenvolvimento; e, por fim, o controle populacional de toda ordem (redistribuição de rendas, criação de regiões, mobilidade, documentação pública, nascimento, evolução social, morte, classes, etc.), a fim de que se tenha, no mínimo, registros sobre os indivíduos que compõem a sociedade³⁵.

Importante avaliar que, em ambas as teorias já discutidas, o componente disciplinar é fator essencial. Seja de forma explícita ou implícita, a disciplina deve garantir a harmonia (mesmo que compelida) entre todos os elementos (Estado, mercado e sociedade)³⁶. Os principais agentes dessa relação disciplinar – entre quem “manda e quem obedece” – estão espalhados pelo Estado, e são definidos por Weber³⁷ como burocracia e burocratas.

A burocracia, em linhas gerais, representa o corpo estatal: entidades e órgãos públicos, servidores e funcionários do Estado, que exercem parcelas do poder, de forma setORIZADA e especializada. São áreas de jurisdição ou atribuições definidas em normas administrativas rígidas e regulares que determinam o foco de atuação, ligadas a algum ramo importante da sociedade. Ela (burocracia) deve atuar de forma estável e com autoridade legitimada para executar as medidas coercitivas necessárias para materializar as decisões do Estado (racionalização do capitalismo), sempre regida por métodos, qualificações e deveres normativos, que façam transparecer à sociedade características como isenção e impessoalidade nas ações, mecanismos simbólicos de legitimação e de constituição de “autoridade burocrática”³⁸.

Tais características são fundamentais para o entendimento da concentração exclusiva de algumas atividades do Estado, em especial aquelas que lidam com o processo de aplicação de penas criminais, polícia e justiça, a fim de que se mantenha a perfeita relação de dominação entre os que comandam os negócios públicos e o restante da sociedade³⁹.

Assim, ao consolidar-se o papel do Estado como principal instituição regente do cotidiano social, cada peça da engrenagem estatal também é fortalecida e legitimada. O avanço da burocracia nos mais diversos setores sociais e a crescente especialização das atividades, aliados ao forte contorno normativo, fazem surgir atividades profissionais de burocratas, que passam a controlar, cada vez mais, aspectos sensíveis do próprio Estado,

³⁵ MANN, M. **O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados**. In: HALL, J. (Org.). *Os Estados na história*. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

³⁶ FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade: curso no College de France (1975-1976)**. São Paulo: Martins Fontes, 1999b.

³⁷ WEBER, M. **A política como vocação**. In: *Ensaio de sociologia*. 3ª ed. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1974, p. 97-153.

³⁸ WEBER, M. **A política como vocação**. In: *Ensaio de sociologia*. 3ª ed. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1974, p. 97-153.

³⁹ LEFORT, C. **O que é burocracia. Política & Sociedade**. São Paulo: Nacional, p. 155, 1979.

tais como orçamento, informações estratégicas, atividades exclusivas de dizer o direito, punir, acusar, legislar, etc. constituindo verdadeiros monopólios jurisdicionais e atributivos, que em algumas circunstâncias, são freados por outros grupos estatais que também buscam espaços ou meios de defesa⁴⁰.

Destarte, faz-se necessário compreender que o Estado, mesmo sob forte influência econômica e com viés controlador (natural dessa influência), possui capacidades exclusivas para solucionar problemas sociais. Um desses problemas reside especificamente no sistema penitenciário, onde estão aqueles que contrariaram as normas e estão contidos momentaneamente; mas que voltarão à sociedade após o cumprimento da pena. Resta saber se voltarão como indivíduos reintegrados ou como reprodutores de todas as agruras vivenciadas no cárcere, conseqüentemente mais motivados para a continuação da carreira criminosa⁴¹.

Os números desse problema são considerados alarmantes. Nota-se que de 1990 até 2022, os sistemas penitenciários brasileiros concentraram aumentos da ordem de 21,13% ao ano. Isso retrata em números absolutos que o Brasil possui atualmente 910.000 presos⁴², alocados em apenas 467.569 vagas, distribuídas por 1.507 unidades penais, excluindo as delegacias de polícia, batalhões e unidades especiais de contenção⁴³. Por esse motivo, o Brasil figura no 3º lugar mundial em aprisionamento de pessoas, com taxa de 357 por 100 mil habitantes, estando atrás apenas para os Estados Unidos da América (1º lugar, 639 por 100mil/hab.) e Tailândia (2º lugar, 459 por 100mil/hab.)⁴⁵.

O cenário futuro pode ser considerado ainda mais preocupante, pois há previsão que pelo menos 42% da população carcerária brasileira tende a reincidir criminalmente⁴⁶ e voltará a cometer novos crimes, seja porque não houve o devido processo de

⁴⁰ MOE, T.; SAIEGH, S.; TOMMASI, M. **La teoría positiva de la burocracia pública**. Sebastián M. Saeigh y Mariano Tommasi (Comps.), La Nueva Economía Polítca. Racionalidad e Instituciones, Argentina, Eudeba, 1998.

⁴¹ DE OLIVEIRA GAMBA, C.; VELOSO, R. C. O Método Apac como modelo de humanização do processo identitário do encarcerado. **Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas**, v. 20, n. 38, p. 53-76, 2020.

⁴² BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional – **Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional**. 2022a. Disponível em:<<https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

⁴³ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional - **Levantamento nacional de informações penitenciárias**, atualização junho de 2017 / organização, Marcos Vinícius Moura. Brasília. 2019b. Disponível em:<<https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

⁴⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Sistema Nacional de Mandados de Prisão**. 2022b. Disponível em:<<https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

⁴⁵ WPB. World Prison Brief, Institute for Crime & Justice Policy Research. **World Prison Population List**. Thirteenth edition. Helen Fair and Roy Walmsley. 2019. Disponível em:<https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_13th_edition.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2022.

⁴⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Reentradas e reinterações infracionais**: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros/ Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2019a.

reintegração social; ou seja pela fidelidade às organizações criminosas que ‘comandam’ os presídios brasileiros e exigem ‘atividades’ criminosas dos contingentes que conseguem agrupar⁴⁷. O processo de "prisionização" estará completo quando o egresso reproduzir, na sociedade livre, de forma mais violenta e mais elaborada, toda a cultura carcerária que adquiriu ou aperfeiçoou neste ambiente⁴⁸.

O problema penitenciário no Brasil, como verificado, não se resolve apenas com o aprisionamento em massa, nem tampouco será suprido com a construção de unidades penitenciárias para conter o déficit de vagas existente, tendo em vista a ausência de metodologia de tratamento penal que coíba o processo de reincidência. O Estado tem condições de fazer frente a esse problema social, vez que possui capacidades para mudanças estruturais e centralidade de todos os outros atores sociais, econômicos, administrativos e políticos, especialmente com a mobilização da sociedade, principal afetada nesta questão⁴⁹.

No entanto, é preciso questionar se o Estado brasileiro e a própria sociedade estão preparados para abandonar a concepção de que os sistemas penitenciários são ‘daquelas’ estruturas exclusivas de coação estatal e contenção dos ‘indesejáveis’ sociais, fator de legitimação do poder do Estado⁵⁰. É necessário que tais estruturas burocráticas típicas de Estado sejam locais reintegradores de pessoas, que não deixarão de ser punidas pelos erros cometidos; mas que devem ter oportunidade de retornar à sociedade e não cometerem mais crimes⁵¹.

Em que pese a Lei de Execução Penal brasileira (Lei 7.210/84) prever a participação social em pontos esparsos do texto, entre eles o Art. 4º: “*O Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança.*” e o Art. 80, que trata do Conselho da Comunidade⁵², a temática penitenciária permanece como uma das engrenagens típicas do sistema burocrático definido por Weber⁵³: uma ilha de profissionalização burocrática e de aparato de coerção, lidando com

⁴⁷ BENELLI, S. J. **Goffman e as instituições totais em análise**. A lógica da internação: instituições totais e disciplinares (des) educativas. São Paulo: Editora UNESP, p. 23-62, 2014.

⁴⁸ BAUMAN, Z. **Globalização: as consequências humanas**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 1999.

⁴⁹ EVANS, P.; WOLFSON, L. **El Estado como problema y como solución**. Desarrollo económico, p. 529-562, 1996.

⁵⁰ WEBER, M. **A política como vocação**. In: Ensaios de sociologia. 3ª ed. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1974, p. 97-153.

⁵¹ OTTOBONI, M. **Vamos matar o criminoso? método APAC**. São Paulo: Paulinas, 2001.

⁵² BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. **Institui a Lei de Execução Penal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210compilado.htm

⁵³ WEBER, M. **A política como vocação**. In: Ensaios de sociologia. 3ª ed. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1974, p. 97-153.

problemas que superam a sua respectiva capacidade de resolução⁵⁴.

Para alterar este processo de exclusividade ineficiente, faz-se necessário a participação social nas questões prisionais⁵⁵, por meio de Políticas Públicas que efetivamente enfrentem as causas do problema penitenciário no Brasil.

O sistema penitenciário está na agenda política?

Neste artigo utiliza-se a abordagem multicêntrica sobre Política Pública, que agrega ao processo as organizações públicas, privadas, sociedade civil e demais entes multilaterais; em contraposição à abordagem monopolista estatal, que o Estado é o ator preponderante do processo⁵⁶.

A Política Pública pode ser conceituada como: “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade.”⁵⁷; ou também como “*conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés / beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente.*”⁵⁸. Em síntese, a Política Pública busca alterar ou manter a realidade da sociedade, comunidade ou setor social, geralmente afetado por um problema ou uma questão que ganha importância no cenário social e político⁵⁹.

As abordagens das Políticas Públicas podem ser regulatórias, atuando no comportamento, serviços públicos ou produtos oferecidos à sociedade; distributivas, que beneficiam comunidades ou grupos sociais específicos, em que os custos da ação são propagados para coletividade; redistributivas, que concedem vantagens a grupos ou comunidades específicas, contudo os custos da política são imputados a outros setores sociais e; constitutivas, representadas como o conjunto das demais abordagens, pois vão atuar na alteração das competências estatais, nas regras gerais da sociedade, disputas políticas ou na própria elaboração de Políticas Públicas⁶⁰.

Seja qual for a abordagem ou a finalidade da Política Pública, é necessário

⁵⁴ ALVES, A. C. Profissionalização burocrática e participação social na Administração Pública brasileira pós-1988. **Revista de Direito Público Contemporâneo**, v. 1, n. 3, p. 65-94, 2017.

⁵⁵ OTTOBONI, M. **Vamos matar o criminoso? método APAC**. São Paulo: Paulinas, 2001.

⁵⁶ SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. Cengage Learning, 2020.

⁵⁷ SARAIVA, E. Organizador; FERRAREZI, E. Organizadora. **Coletânea de políticas públicas**. Vol. 1, p. 21, 2006.

⁵⁸ VILLANUEVA, L. F. A. **Política Pública Una visión panorámica**. Bolívia: PNUD, p. 12, 2012.

⁵⁹ SARAIVA, E. Organizador; FERRAREZI, E. Organizadora. **Coletânea de políticas públicas**. Vol. 1, 2006.

⁶⁰ SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. Cengage Learning, 2020.

percorrer um caminho para que a ação política seja colocada em prática, que vai da identificação do problema até a extinção da política pública, convencionado pelos teóricos como ciclos da Política Pública^{61 62}.

Tudo se inicia com a identificação do problema, momento em que diferentes atores, eventos e circunstâncias promoverão a visibilidade da temática e despertarão a atenção e o interesse da classe política e tomadores de decisão para a questão, nas esferas governamentais. Neste instante o problema passa a compor a agenda política. Em seguida, surgem as propostas de solução para o problema, onde são formuladas diversas opções para resolver a questão (inclusive nada fazer), envoltas em ações multilaterais de legitimação e aprovação política. O terceiro passo, a implementação da solução, requer a verificação dos meios necessários e o seu alinhamento com os programas de governo, planejamento, normativas e aplicação material. No quarto momento, a avaliação, verifica-se o desenvolvimento, com relação à obtenção ou não dos resultados esperados, através medições, julgamentos, análises e correções quando necessário. Por fim, a conclusão, que encerra o processo, seja pela obtenção do resultado definido ou resolução da problemática, ou pela descontinuidade da ação ou início de outra implementação alinhada a uma nova realidade⁶³.

O processo de encerramento de Política Pública pode abranger uma variante que vem sendo estudada pelos teóricos, denominada de “desmonte de Política Pública”, representando a paralisação ou interrupção súbita e proposital da ação, em virtude de alterações conjunturais ou políticas, tais como a mudança da ideologia do governo⁶⁴.

Outra definição do ciclo da Política Pública é exemplificada por Villanueva, caracterizando esta construção como “*operaciones intelectuales e políticas interdependientes*”, seguindo as fases de: “: 1. *La formación de la agenda*; 2. *La definición del problema público*; 3. *La hechura o formulación de la política, es decir, la construcción de opciones para resolver el problema*; 4. *La decisión o la selección entre opciones*; 5. *La comunicación de la política*; 6. *La implementación de la política*; 7. *La evaluación de la política*.”⁶⁵.

Uma última descrição dos estágios da Política Pública é defendida por Secchi, dividindo a elaboração da Política Pública em sete momentos, quais sejam: Identificação do problema; Formação da agenda; Formulação de alternativas; Tomada de decisão;

⁶¹ SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. Cengage Learning, 2020.

⁶² CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília, DF: ENAP, 2018.

⁶³ MULLER, P. La producción de las políticas públicas. **Innovar**, n. 12, p. 65-75, 1998.

⁶⁴ NICOLÁS, M. A.; ZIMMERMANN, S. A. O Desmonte (policy dismantling) no Campo da Análise das Políticas Públicas. In: Nicolás, María Alejandra; Gaitán, Flavio. (Org.). **Desmonte do Estado e Retração da Cidadania: Pensando alternativas de proteção social**. 1ed., 2021.

⁶⁵ VILLANUEVA, L. F. A. **Política Pública Una visión panorámica**. Bolívia: PNUD, p. 23, 2012.

Implementação; Avaliação; Extinção⁶⁶.

Em todas as formatações descritas acima, identifica-se um componente pré-decisório importante, a formação da agenda, que muitas vezes é negligenciado pelos decisores governamentais. Contudo, a perfeita compreensão deste elemento será essencial para orientar todo o debate de implementação da Política Pública e a eficácia das ações, que por ventura sejam aplicadas⁶⁷.

A agenda caracteriza-se como um “conjunto de problemas ou temas” entendidos pela sociedade e pela classe política como importantes e que requerem a intervenção estatal⁶⁸. A agenda possui uma subdivisão: agenda política, que são os assuntos que ganharam notoriedade e estão inseridos no conjunto de preocupações governamentais (passam a ser prioridade), aguardando a oportunidade e a confluência de circunstâncias favoráveis para que sejam trabalhados pelo poder público; e a agenda institucional, englobando os assuntos que efetivamente o Poder Público já decidiu que vai implementar alguma ação⁶⁹.

Para Capella⁷⁰, esta subdivisão também está presente. São identificadas como “agenda governamental”, que agrega os assuntos que despertaram o interesse do Poder Público; e a agenda decisional, englobando os assuntos prontos para tornarem-se Políticas Públicas.

Para compreender como um assunto ou problema passa a compor a agenda governamental, recorre-se à teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon⁷¹. O autor defende que existem três dinâmicas: problemas, soluções e política que, quando alinhadas, permitem que o assunto ou problema ingresse na agenda governamental. Este momento é definido como “janela de oportunidade”. Em todas essas etapas há um emaranhado de relações e composições, favoráveis e contrárias, movidas por questões circunstanciais, políticas e, especialmente, o envolvimento de atores visíveis e invisíveis que serão

⁶⁶ SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. Cengage Learning, 2020.

⁶⁷ CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília, DF: ENAP. 2018.

⁶⁸ SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. Cengage Learning, p. 36, 2020.

⁶⁹ SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. Cengage Learning, 2020.

⁷⁰ CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília, DF: ENAP. 2018.

⁷¹ KINGDON, J. W. **Como chega a hora de uma ideia?** In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). **Políticas Públicas: coletânea**. v.1. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-224.

determinantes no desfecho da composição da agenda^{72 73}.

A primeira dinâmica relaciona-se aos problemas apresentados, que terão como elementos de sinalização aos tomadores de decisão, componentes mensuráveis ou factuais como indicadores sociais que possam medir os problemas (taxa de encarceramento, índice de violência, pobreza, etc.), crises, eventos catastróficos, (epidemia, conflitos armados, rebeliões com centenas de mortos em presídios superlotados, etc.). Também podem trazer à luz governamental o *feedback* social acerca de problemas que ganham repercussão na comunidade ou eventos de grandes proporções, inclusive realizados pelo próprio governo, que causam comoção pública na mídia nacional, mobilizando a sociedade para tomadas de consciência e ações práticas, geralmente materializadas em passeatas, protestos, mensagens negativas sistemáticas⁷⁴.

A segunda dinâmica refere-se às alternativas apresentadas para solucionar os problemas. São as propostas de Políticas Públicas, que para serem consideradas deverão passar pelos filtros de exequibilidade técnica, representando a viabilidade e efetividade da solução apresentada. Também é necessário que a proposta seja aceita como viável pela comunidade atingida, que entre outras situações, deverá estar alinhada aos valores e princípios defendidos por essa comunidade. Por fim, é necessário, ainda, que a solução atenda à disponibilidade orçamentária e a todos os preceitos legais que regem a matéria, tanto relacionados ao problema, quanto aos regulamentos atinentes aos orçamentos públicos e economicidade^{75 76}.

A terceira dinâmica está relacionada às relações políticas, influenciadas pelo ambiente político em voga no momento da proposição da política, o “*humor nacional*”, a composição das forças políticas organizadas nos diversos centros de decisão, de acordo com o tipo de Política Pública que se pretende implantar. Por exemplo, na criação de uma legislação é verificado se haverá aceitação interna para que tal temática siga até o fim no processo legislativo; e, por fim, as mudanças governamentais e transições ideológicas nos cargos políticos do Estado, a fim de verificar se as proposições estão alinhadas com a gestão que exerce o poder⁷⁷.

⁷² SARAIVA, E. Organizador; FERRAREZI, E. Organizadora. **Coletânea de políticas públicas**. Vol. 1, 2006.

⁷³ CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília, DF: ENAP. 2018.

⁷⁴ CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília, DF: ENAP. 2018.

⁷⁵ SARAIVA, E. Organizador; FERRAREZI, E. Organizadora. **Coletânea de políticas públicas**. Vol. 1, 2006.

⁷⁶ CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília, DF: ENAP. 2018.

⁷⁷ KINGDON, J. W. **Como chega a hora de uma ideia?** In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). **Políticas Públicas: coletânea**. v.1. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-224.

Em todas as dinâmicas defendidas por Kingdon⁷⁸, os atores visíveis e invisíveis exercem papéis importantes, tanto para a conjunção de todos os fluxos e o consequente ingresso do assunto ou problema na agenda governamental, ou mesmo o bloqueio da temática e a sua exclusão do processo⁷⁹.

Os atores visíveis são aqueles que recebem maior atenção da sociedade (público) e dos meios de comunicação, considerados proeminentes no processo de confluência das dinâmicas e constituição da agenda, pois detêm parcela do poder político ou competência estatal. São exemplos os ministros e secretários governamentais de alto escalão, parlamentares, partidos políticos, ativistas sociais, grupos empresariais com grande influência no contexto político, os veículos de comunicação e os chefes de Poder Executivo⁸⁰.

Os atores invisíveis também atuam em todas as dinâmicas, mas possuem destaque na escolha das alternativas, justamente pelo caráter técnico que alguns desses agentes possuem. Eles são os burocratas, cientistas, pesquisadores, assessores, analistas, técnicos e representantes de grupos de interesse (sociedade civil organizada), autoridades técnicas com atribuições especializadas nos poderes públicos. Em geral, exercem atividades especiais que exigem conhecimentos específicos sobre a temática em discussão, seja por conta das atribuições inerentes ao cargo ou posição, ou por ocupar atividade fiscalizatória ou de aplicação da lei. Há, ainda, entre os agentes invisíveis, indivíduos “empreendedores” que agem em defesa de interesses de grupos econômicos e sociais, convencendo os agentes visíveis ou convergindo as dinâmicas dos fluxos aos interesses dos grupos que representam^{81 82}.

Destarte, a formação da agenda governamental é um processo complexo e requer a conjugação de diversos fatores que vão resultar na ambiência necessária para a continuidade do ciclo de implantação de Políticas Públicas em qualquer temática, tais como as relacionadas aos sistemas penitenciários. O Brasil, atualmente, seguindo um movimento mundial de globalização econômica e posturas neoliberais, vem direcionando esforços no sentido de garantir aos mercados e ao capital a segurança necessária para a fluência do desenvolvimento econômico⁸³. Entre outros aspectos, esse posicionamento

⁷⁸ KINGDON, J. W. **Como chega a hora de uma ideia?** In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). Políticas Públicas: coletânea. v.1. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-224.

⁷⁹ CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília, DF: ENAP, 2018.

⁸⁰ SARAVIA, E. Organizador; FERRAREZI, E. Organizadora. **Coletânea de políticas públicas**. Vol. 1, 2006.

⁸¹ KINGDON, J. W. **Como chega a hora de uma ideia?** In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). Políticas Públicas: coletânea. v.1. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-224.

⁸² SARAVIA, E. Organizador; FERRAREZI, E. Organizadora. **Coletânea de políticas públicas**. Vol. 1, 2006.

⁸³ GARLAND, D. As contradições da "sociedade punitiva": o caso britânico. **Revista de Sociologia e Política**, n. 13, p. 59-80, 1999.

estatal repercute em todas as dimensões da vida social, especialmente no crescimento linear do contingente de pobres e miseráveis nas grandes cidades e também na implantação de aparatos sistemáticos de recrudescimento das punições (lei penal) e do encarceramento em massa, invariavelmente criminosos reconhecidamente pobres⁸⁴.

O incremento da repressão criminal é fruto de posturas estatais vinculadas ao movimento lei e ordem, criado nos anos setenta, nos Estados Unidos da América⁸⁵, e visa reprimir o crescente número de crimes patrimoniais ou que tenham alguma vinculação ao fluxo financeiro ou controle social, como é o caso do tráfico de drogas, acarretando com isso a superlotação dos sistemas carcerários. Contudo, nesse movimento, não há interesse de reintegrar o indivíduo que cometeu um ato ilícito^{86 87}. São política de mera contenção, que visam apenas classificar, punir e manter os criminosos em espaços de segregação sem, com isso, avaliar que tais indivíduos voltarão ao convívio social, sem o devido tratamento⁸⁸.

Neste contexto, os indicativos da postura burocrática do Estado brasileiro e os dados apresentados sobre a evolução prisional e reincidência denotam que ainda existem barreiras para que a temática penitenciária no Brasil alcance a confluência defendida na teoria de Kingdon⁸⁹ e ingresse na agenda governamental como política de reintegração social, conforme preceitua a Lei de Execução Penal. Por enquanto, a única 'política' padronizada e mais visualizada pela sociedade nesta seara é a de contenção; mesmo que não haja vagas para absorver a todos⁹⁰.

Como uma possível solução, tem-se considerado a metodologia da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC), projeto brasileiro criado em São José dos Campos, em 1972, que através da aplicação de 12 elementos essenciais (participação da comunidade; o recuperando ajudando o recuperando; trabalho; espiritualidade e a importância de se fazer a experiência de Deus; assistência jurídica; assistência à saúde; valorização humana (base do Método APAC); a família – do recuperando e da vítima; o

⁸⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Reentradas e reinterações infracionais**: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros/ Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2019a.

⁸⁵ GARLAND, D. As contradições da "sociedade punitiva": o caso britânico. **Revista de Sociologia e Política**, n. 13, p. 59-80, 1999.

⁸⁶ GARLAND, D. As contradições da "sociedade punitiva": o caso britânico. **Revista de Sociologia e Política**, n. 13, p. 59-80, 1999.

⁸⁷ FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade: curso no College de France (1975-1976)**. São Paulo: Martins Fontes, 1999b.

⁸⁸ DE OLIVEIRA GAMBA, C.; VELOSO, R. C. O Método Apac como modelo de humanização do processo identitário do encarcerado. **Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas**, v. 20, n. 38, p. 53-76, 2020.

⁸⁹ KINGDON, J. W. **Como chega a hora de uma ideia?** In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). *Políticas Públicas: coletânea*. v.1. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-224.

⁹⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Sistema Nacional de Mandados de Prisão**. 2022b. Disponível em: <<https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas>>. Acesso em: 22 jun. 2022

voluntário e o curso para sua formação; Centro de Reintegração Social – CRS; mérito; e a jornada de libertação com Cristo), vem obtendo resultados expressivos como índices de reincidência legal de 13,90%, ausência de rebeliões, baixa incidência de fugas e custos reduzidos por reeducando (preso)^{91 92 93}. O método APAC concentra seus esforços nas vulnerabilidades individuais e sociais que podem comprometer a reintegração social do recuperando (preso), enquanto cumpre a pena nessas unidades, bem como auxilia e acompanha as atividades do recuperando após o processo de execução penal (em liberdade), a fim de tentar evitar que volte a delinquir ou que seja cooptado pelas organizações criminosas. O apoio e o engajamento da família e da comunidade onde o recuperando reside são determinantes para o sucesso do método. Dessa forma, deve haver comprometimento social no processo.

Atualmente a metodologia é aplicada em 63 unidades no Brasil e mais 79 em processo de implantação, com 6.500 internos. O processo de criação de uma APAC segue padronização metodológica, envolvendo o Poder Judiciário, Administração Penitenciária, Poder Legislativo municipal, comunidade, criação de estrutura adequada, fontes de custeio e parcerias, formalização jurídica, treinamentos e a transferência de recuperandos para o cumprimento da pena. Um dos primeiros passos para criação de uma APAC é verificar se há receptividade social para implantação da Unidade, o que geralmente é realizado através de consulta pública, com apoio das instituições envolvidas, com o objetivo final de mobilizar e sensibilizar as entidades interessadas e a comunidade⁹⁴.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa, caracterizada como estudo de caso⁹⁵, e com abordagem qualitativa buscou, dentro do paradigma interpretativista, compreender, explicar e estabelecer relações entre as principais categorias e dados emergidos da fundamentação teórica. Também foram coletadas e categorizadas, como meio de amostragem transversal, informações indicativas do processo de constituição de atmosfera para criação de agenda governamental, sendo utilizado como técnica de pesquisa a aplicação de questionário a alguns atores invisíveis relacionados à temática penitenciária, na cidade de Foz do Iguaçu (PR), a fim de levantar e debater a receptividade ou ambiência da instalação de uma

⁹¹ FBAC - Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC). **Relatório sobre as APACs**. 2022a. Disponível em: <<http://www.fbac.org.br/infoapac/relatoriogeral.php>> . Acesso em 29 jun. 2022.

⁹² OTTOBONI, M. **Ninguém é irrecuperável**: APAC: a revolução do sistema penitenciário. São Paulo: Cidade Nova, 1997.

⁹³ OTTOBONI, M. **Vamos matar o criminoso? método APAC**. São Paulo: Paulinas, 2001.

⁹⁴ FBAC - Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC). **Como Implantar uma APAC**. 2022b. Disponível em: <<https://fbac.org.br/como-implantar-uma-apac/>> . Acesso em 20 jul. 2022.

⁹⁵ YIN, R. K. **Estudo de Caso**: Planejamento e métodos. Bookman editora, 2015.

unidade APAC neste município, como forma de responder ao problema da pesquisa: Quais as dificuldades para inserir as unidades APAC na agenda governamental?

O estudo contou, ainda, com o suporte das pesquisas bibliográficas e documentais dispostas nos principais repositórios científicos, em especial nos periódicos CAPES e portais das entidades e órgãos oficiais relacionados às temáticas: Estado, burocracia, Política Pública, agenda governamental, reincidência criminal e superlotação carcerária no Brasil – sítios nos quais foram coletados os dados mais atuais sobre o assunto ^{96 97}.

Os dados foram analisados triangularmente, no sentido de obter conhecimentos analíticos das relações entre as categorias, os dados e as informações obtidas das respostas ao questionário. Todos os dados e resultados são convergentes e atuais, apesar do alargamento temporal de algumas teorias. A trajetória de estudo e as técnicas buscaram minimizar viesamentos e promover conclusões mais adequadas à realidade, apresentadas na seção própria ^{98 99}.

As categorias e respectivos elementos constitutivos emergiram do referencial teórico por meio dos conteúdos, discursos e ensinamentos dos diversos autores estudados^{100 101}, visando responderem à questão norteadora de cada categoria, conforme indicado na sequência. No Quadro 1 é apresentada a Categoria ‘Estado’, já o Quadro 2 evidencia a Categoria ‘Política Pública’.

Quadro 1: Categoria Estado

CATEGORIA	ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	PESQUISA OPERACIONAL
ESTADO	Estrutura punitiva	- Técnica: Revisão Bibliográfica e Pesquisa documental; - Questão norteadora: Como atua o estado no processo de encarceramento em massa?
	Legitimação ideológica	
	Coação legítima	
	Burocracia especializada	
	Disciplina	

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

⁹⁶ VOLPATO, G. L. **Método lógico para redação científica**. Botucatu: Best Writing, 2011.

⁹⁷ TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

⁹⁸ AZEVEDO, C. E. F. et al. **A estratégia de triangulação: Objetivos, Possibilidades, Limitações e Proximidades com o Pragmatismo**. IV Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade. Brasília, DF, 2013.

⁹⁹ YIN, R. K. Estudo de Caso: **Planejamento e métodos**. Bookman editora, 2015.

¹⁰⁰ TEIXEIRA, E. B. **A análise de dados na pesquisa científica**: importância e desafios em estudos organizacionais. Desenvolvimento em questão, v. 1, n. 2, p. 177-201, 2003.

¹⁰¹ CARLOMAGNO, M. C.; DA ROCHA, L. C. Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 7, n. 1, 2016.

Quadro 2: Categoria Política Pública

CATEGORIA	ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	PESQUISA OPERACIONAL
POLÍTICA PÚBLICA	Finalidade e ciclo de implantação	- Técnica: Revisão Bibliográfica e Pesquisa documental; - Questão norteadora: Qual a dinâmica e os elementos que influenciam a implantação da Política Pública penitenciária?
	Formação da agenda governamental	
	Janelas de oportunidade	
	Os atores	

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Ressalta-se que a categoria e elementos constitutivos relacionados aos dados prisionais foram coletadas nos documentos e publicações oficiais, visando estabelecer o panorama atual do sistema penitenciário brasileiro, relacionado ao objetivo da pesquisa, conforme Quadro 3.

Quadro 3: Dados atuais do Sistema Penitenciário brasileiro

CATEGORIA	ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	PESQUISA OPERACIONAL
DADOS ATUAIS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO	Índice de encarceramento no Brasil e quantidade de presos no sistema convencional	- Técnica: Revisão Bibliográfica e Pesquisa documental; - Questão norteadora: A lógica da contenção <i>versus</i> a lógica da reintegração em números?
	Unidades APAC e quantidade de recuperandos	

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Com relação às questões do questionário, a categoria e respectivos elementos constitutivos foram individualizados para proporcionar avaliações setorializadas e/ou globais sobre pontos que permitem ou não que determinado assunto ingresse em uma agenda governamental, conforme debatido na teoria de Kingdon¹⁰². No Quadro 4 expressa estas individualizações de conteúdo, voltados para a temática penitenciária.

Quadro 4: Método APAC

CATEGORIA	ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	PESQUISA OPERACIONAL
MÉTODO APAC	Posição ideológica	- Técnica: Questionário; - Questão norteadora: Uma APAC seria bem recebida na cidade de Foz do Iguaçu?
	Conhecimento sobre o tema	
	Solução APAC	
	Acolhimento institucional	
	Acolhimento social	
	Abrangência da oferta de tratamento (público prisional)	

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Nesse sentido, elaborou-se Questionário (formulário on-line), com 6 (seis) questões abertas e 1 de múltiplas escolhas, que após validação em pré-teste e

¹⁰² KINGDON, J. W. **Como chega a hora de uma ideia?** In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). Políticas Públicas: coletânea. v.1. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-224.

aperfeiçoamento¹⁰³, foi disponibilizado a 21 autoridades públicas e representantes de entidades em Foz do Iguaçu (PR), relacionadas ao contexto penitenciário. As autoridades, consideradas agentes invisíveis¹⁰⁴, foram: Juiz da Vara de Execução Penal, Promotor de Justiça da Vara de Execução Penal, Chefe da Polícia Civil, Comandante da Polícia Militar, Chefe da Polícia Federal, Diretor da Guarda Municipal, Chefe da Polícia Rodoviária Federal, representante da pastoral carcerária, Secretário de Segurança Pública municipal, Defensor Público Estadual, Defensor Público Federal, Procurador da República, Diretores Prisionais das 3 Unidades Penitenciárias na cidade, representante do Conselho da Comunidade, representante do Patronato, representantes de 3 Conselhos de Segurança Pública municipais e representante da Ordem dos Advogados do Brasil.

A escolha da amostra levou em consideração os atributos e conhecimentos dos atores invisíveis descritos, que são parte integrante da sociedade local e estão relacionados diretamente ao contexto penitenciário de Foz do Iguaçu, tendo em vista as vinculações institucionais e os atributos profissionais que possuem. O quantitativo está compatível com a dimensão do objeto que se pretende estudar. Dessa forma, a amostra é capaz de retratar a realidade do objeto de pesquisa e de fornecer os elementos informacionais almejados¹⁰⁵.

O encaminhamento do questionário foi precedido de uma carta de apresentação, descrevendo a pesquisa, ambientando o ator sobre o assunto, bem como informando sobre a abrangência do estudo e objetivos almejados com a técnica de coleta de dados. As questões elaboradas são apresentadas no Quadro 5.

Quadro 5: Questões sobre a Categoria ‘Método APAC’

QUESTÕES	OBJETIVO
1 - De forma geral, o Senhor(a) acredita que é possível reintegrar socialmente uma pessoa que cometeu algum crime? Quais os principais motivos para o seu posicionamento?	Compreender o posicionamento ideológico da amostra - extremista ou flexível.
2 - Antes da pesquisa, o Senhor(a) possuía algum conhecimento sobre o Método APAC de tratamento penal? Se a resposta for positiva, resumidamente, como foi essa experiência?	Compreender o conhecimento prévio e a consciência sobre o assunto abordado.
3 - Considerando os dados sobre reincidência criminal no Brasil, o Senhor(a) acredita que a redução desses índices em Foz do Iguaçu implicaria na redução dos números de crimes na cidade? Quais os principais motivos para o seu posicionamento?	Verificar se há consciência do processo causa-efeito da reincidência criminal - principal efeito combatido pela APAC.

¹⁰³ SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

¹⁰⁴ SARAIVA, E. Organizador; FERRAREZI, E. Organizadora. **Coletânea de políticas públicas**. Vol. 1, 2006.

¹⁰⁵ DE SOUZA MINAYO, M. C. Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. **Revista pesquisa qualitativa**, v. 5, n. 7, p. 1-12, 2017.

4 - O método APAC, essencialmente, opera com a participação social ativa, dentro e fora das unidades prisionais. Na sua opinião, a sociedade iguaçuense acolheria essa proposta de ação? Quais os principais motivos para o seu posicionamento?	Obter a avaliação panorâmica do processo e da posição social sobre o assunto.
5 - Considerando os aspectos técnicos, operacionais e objetivos institucionais almejados, na sua opinião, a Instituição, Organização ou Entidade a qual o Senhor(a) representa acolheria essa proposta de criação de uma Unidade APAC em Foz do Iguaçu? Quais os principais motivos para o seu posicionamento?	Compreender o posicionamento institucional em relação ao assunto.
6 - Considerando exclusivamente a sua experiência profissional e os conhecimentos técnicos da sua área de atuação (multidisciplinar), na hipótese da criação de uma Unidade APAC em Foz do Iguaçu, na sua opinião, a qual reeducando deveria ou não ser ofertada a oportunidade de ressocialização diferenciada? Deveria: Todos indistintamente; Crimes hediondos; Crimes contra a dignidade sexual; Facionados; Provisórios; Sentenciados; Os que passaram por seleção multidisciplinar; Regime aberto; Regime semiaberto; Regime fechado; Outros não destacados. Não deveria: Todos indistintamente; Crimes hediondos; Crimes contra a dignidade sexual; Facionados; Provisórios; Sentenciados; Os que passaram por seleção multidisciplinar; Regime aberto; Regime semiaberto; Regime fechado; Outros não destacados.	Compreender a existência de aspectos limitativos ou impeditivos para aplicação do método, a fim de corrigir com antecedência barreiras ou eventos adversos que podem impedir o avanço da Política Pública - atuar na reserva do possível e preventivamente.
7 - Outras manifestações sobre a pesquisa ou sobre o tema abordado, que Vossa Excelência entender pertinentes.	Ampliar o debate e recepcionar outras visões sobre o tema.

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

O perfil e quantitativo da amostra, do ponto de vista do objeto da pesquisa, também têm a capacidade de propiciar a reincidência e complementaridade de informações específicas sobre o tema, com a abrangência adequada, permitindo aferir possíveis generalizações, trianguladas com as categorias emergidas das teorias e dados¹⁰⁶.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção realizou-se a análise dos resultados por categorias, de acordo com os elementos constitutivos pré-estabelecidos.

3.1 Categoria - Estado

Com relação à categoria 'Estado', evidenciou-se que estrutura estatal é o componente determinante para o atual cenário de encarceramento em massa vivido nas sociedades modernas¹⁰⁷, pois este utiliza todo o seu potencial para mobilizar a sociedade (e selecioná-la), de acordo a ideologia dominante no poder. As ações são materializadas através do aparato burocrático especialista e exclusivo de coação legítima, envolto por

¹⁰⁶ DE SOUZA MINAYO, M. C. Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. **Revista pesquisa qualitativa**, v. 5, n. 7, p. 1-12, 2017.

¹⁰⁷ GARLAND, D. As contradições da "sociedade punitiva": o caso britânico. **Revista de Sociologia e Política**, n. 13, p. 59-80, 1999.

firmes preceitos disciplinares^{108 109 110}.

Dessa forma, permite-se constatar que o componente ideológico inserido na estrutura estatal em voga, especialmente no Brasil, tem dificuldade para absorver propostas que contrariam a lógica de encarceramento em massa e de rigor penal, ao estilo movimento lei e ordem. Mesmo movimentos sociais endógenos¹¹¹, em que a comunidade atua em rede, mobilizando atores sociais em prol da solução de problemas locais; ainda assim, haveria alguma resistência. Contudo, acredita-se que tais dificuldades podem ser contornadas com processos intensos de convencimento e avaliações dos resultados sociais positivos da ação, no sentido de alterar a postura estatal, fazendo com que se abram oportunidades para alternativas reintegradoras no sistema penitenciário, visto que o Estado, com o apoio da sociedade, será o único capaz de materializar tais Políticas Públicas.

Todos os teóricos pesquisados foram uníssonos ao afirmarem que o Estado é o único que possui os meios materiais e jurídicos para exercitar o poder legítimo na sociedade moderna e as estruturas burocráticas e os burocratas (sistemas penitenciários) são componentes determinantes.

3.2 Categoria – Política Pública

Constatou-se que as sociedades politicamente organizadas e democráticas não conseguem alterar a sua realidade senão através de decisões políticas¹¹², compostas por ações intencionais e causais, a fim de alcançarem objetivos públicos. Essa é a Política Pública, que para sua implementação, deve seguir uma lógica interdependente de etapas, que vai da formação da agenda até a avaliação da ação implementada¹¹³. Em todos estes momentos, muitos atores (visíveis e invisíveis) estão atuando, uns a favor e outros contra determinada proposta, mas sempre defendendo os seus interesses¹¹⁴.

Este complexo de relações possui 3 fluxos (problemas, soluções e política), que quando alinhados e consonantes, permitem que um tema ou problema inicie a sua

¹⁰⁸ WEBER, M. **A política como vocação**. In: *Ensaio de sociologia*. 3ª ed. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1974, p. 97-153.

¹⁰⁹ FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1999a.

¹¹⁰ SGARBOSSA, L. F.; IENSUE, Geziela. **Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo: Fundamentos do Direito Público e do Direito Constitucional**. Curitiba: Instituto Memória, 2019.

¹¹¹ BARQUERO, A.V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Tradução de Ricardo Brinco – Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

¹¹² CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília, DF: ENAP. 2018.

¹¹³ VILLANUEVA, L. F. A. **Política Pública Una visión panorámica**. Bolívia: PNUD, 2012.

¹¹⁴ SARAIVA, E. Organizador; FERRAREZI, E. Organizadora. **Coletânea de políticas públicas**. Vol. 1, 2006.

jornada, ingressando na agenda governamental (janela de oportunidade)¹¹⁵. Esse momento abre espaço para a conversão da proposta em Política Pública e respectiva materialização social^{116 117}.

A constatação mais evidente do processo de implantação de Política Pública é que se trata de atividade complexa, com várias forças atuando em todos os momentos. Dessa forma, a construção bem elaborada da agenda governamental, com o apoio de atores que tenham efetiva capacidade de influenciar os tomadores de decisão sobre a importância da temática é decisivo para uma possível implementação de Política Pública¹¹⁸. Com relação à criação de Unidades APACs, diante da postura beligerante do Estado¹¹⁹, entende-se que a melhor saída seria o que Secchi¹²⁰ defende como modelo “*bottom-up*”, que permite a criação de Políticas Públicas a partir da ação dos próprios burocratas, evitando bloqueios ideológicos. Contudo isso requer autorização legal antecedente, tendo em vista o Estado de Direito da sociedade brasileira, em que a ação dos agentes públicos está condicionada a preceitos da Lei. O Projeto de Lei 9.054/2017, parado na Câmara dos Deputados (reforma da Lei de Execução Penal), desde 2017 (Projeto criado em 2013, no Senado), seria um grande começo para alterar a realidade prisional no País.

Seja qual for a solução, é fato que os problemas penitenciários no Brasil são problemas sociais de grande repercussão, que requerem intervenção estatal, enquadrando-se perfeitamente na conceituação de problemas aptos a ingressarem na agenda governamental e serem objeto de Política Pública¹²¹.

3.3 Categoria – Dados atuais do sistema penitenciário brasileiro

Notou-se que os dados atuais do sistema penitenciário brasileiro retrataram a materialização do estado punitivo^{122 123}. A magnitude e o crescimento linear do

¹¹⁵ KINGDON, J. W. **Como chega a hora de uma ideia?** In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). Políticas Públicas: coletânea. v.1. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-224.

¹¹⁶ SARAVIA, E. Organizador; FERRAREZI, E. Organizadora. **Coletânea de políticas públicas**. Vol. 1, 2006.

¹¹⁷ CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília, DF: ENAP. 2018.

¹¹⁸ SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. Cengage Learning, 2020.

¹¹⁹ MANN, M. **O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados**. In: HALL, J. (Org.). Os Estados na história. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

¹²⁰ SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. Cengage Learning, 2020.

¹²¹ SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. Cengage Learning, 2020.

¹²² GARLAND, D. As contradições da "sociedade punitiva": o caso britânico. **Revista de Sociologia e Política**, n. 13, p. 59-80, 1999.

¹²³ FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1999a.

encarceramento demonstram a postura estatal com os seus 910.000 presos e crescendo 21,13% ao ano¹²⁴. Além disso, a lógica de contenção não consegue paralisar o retorno dos reincidentes, que voltam a cometer crimes após a liberação das unidades penais, na ordem de 42%¹²⁵. No sentido contrário, o Método APAC foca seus esforços nos elementos que influenciam o processo de recidiva penal, procurando reintegrar o indivíduo. Esse processo endógeno, com pouco mais de 63 unidades e 6.500 recuperandos, mantém o índice de 13,90% de reincidência, além da ausência de rebeliões e baixa incidência de fugas¹²⁶.

Infere-se, portanto, que o sistema convencional não reintegra socialmente o criminoso; apenas contém o indivíduo, e que a atual lógica do encarceramento em massa está caminhando para a insustentabilidade, com riscos severos à toda sociedade, que terá que conviver com o criminoso reincidente, provavelmente mais perigoso ou vinculado às organizações criminosas instaladas nas penitenciárias convencionais^{127 128}.

Diante desse cenário, os teóricos pesquisados alertam que o movimento lei e ordem, que na verdade encobre a defesa dos fluxos financeiros e segregação de grupos divergentes aos interesses econômicos, deve ser alterado.

3.4 Categoria – Método APAC

Essa categoria busca trazer respostas para alguns questionamentos como: diante da lógica punitiva, seria possível implementar uma Política Pública voltada a reintegrar o indivíduo criminoso com o apoio da sociedade, como o Método APAC? Seria possível inserir tal temática na agenda governamental? Quais as seriam as dificuldades? Para trazer luz aos questionamentos, apresentam na sequência as respostas dos participantes da amostra, após consolidação dos resultados.

Resultados Questão 1 - Todos os atores invisíveis demonstraram que acreditam na reintegração de criminosos, afirmaram que existem aberturas ideológicas para alternativas ao sistema tradicional de prisão. Dentre os argumentos, apontaram a

¹²⁴ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional – **Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional**. 2022a. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

¹²⁵ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional - **Levantamento nacional de informações penitenciárias**, atualização junho de 2017 / organização, Marcos Vinícius Moura. Brasília. 2019b. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

¹²⁶ FBAC - Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC). **Relatório sobre as APACs**. 2022a Disponível em: <<http://www.fbac.org.br/infoapac/relatoriogeral.php>> . Acesso em 29 jun. 2022.

¹²⁷ ADORNO, S.; SALLA, F. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. **Estudos avançados**, v. 21, p. 7-29, 2007.

¹²⁸ BENELLI, S. J. **Goffman e as instituições totais em análise**. A lógica da internação: instituições totais e disciplinares (des) educativas. São Paulo: Editora UNESP, p. 23-62, 2014.

necessidade de que eventuais soluções ou alternativas agregassem trabalho, estudo, condições propícias de manutenção (fatores presentes na metodologia APAC), mormente através de Política Pública.

Resultados Questão 2 - Pelo menos 50% dos pesquisados desconheciam o Método APAC, validando que a eventual propositura de inserção da temática em agenda governamental requer um amplo trabalho de divulgação e convencimento.

Resultados Questão 3 - A maioria dos atores invisíveis reconhecem que o enfrentamento do processo de reincidência criminal seria uma medida eficaz para a redução da criminalidade na cidade, especialmente com ações que inibissem o retorno do egresso ao mundo delitivo.

Resultados Questão 4 - Também não houve unanimidade sobre a possibilidade de acolhida social de uma Unidade APAC em Foz do Iguaçu. As opiniões contrárias expressaram que uma eventual proposta deveria ser bem conduzida pelas instituições interessadas, no sentido de demonstrar os ganhos sociais do processo. Isso evitaria críticas de setores ou grupos sociais que enfrentam dificuldades e o descaso da máquina estatal. Outra dificuldade levantada foi o processo de descontinuidade de ações de corresponsabilidade público-privadas. Em diversas situações tais projetos só prosperam com o empenho individual ou de grupos motivados. Contudo, eventual alteração no cenário político ou desmobilização do grupo provocam o encerramento da ação pela ausência de outras lideranças ou de apoio institucional.

Resultados Questão 5 - Com relação ao acolhimento institucional, todas as respostas, inclusive de unidades de repressão ao crime (polícias), apresentaram receptividade à proposta, demonstrando a compreensão da amplitude e dos efeitos reflexos que a falta de tratamento penal do criminoso acarreta para todos os envolvidos, sociedade e instituições.

Resultados Questão 6 - No tocante ao ingresso no Método APAC, houve o indicativo prevalente de que pessoas envolvidas em crimes hediondos, contra a dignidade sexual e ligadas a facções criminosas não deveriam ter a oportunidade de participar do processo de tratamento, o que representa um ponto sensível ou de inflexão a ser trabalhado em eventuais estratégias para inserção da temática na agenda governamental.

Resultados Questão 7 - No que diz respeito às manifestações livres sobre o tema, diversos posicionamentos apontaram a necessidade de afastar qualquer viés político sobre as questões penitenciárias e que o Poder Público deve ser mais isonômico nas suas ações, no sentido de enfrentar e solucionar, não só o problema penitenciário; mas também outras dificuldades sociais que afligem a população.

Em resumo, constata-se que uma unidade APAC seria bem recebida na cidade de

Foz do Iguaçu (PR), desde que houvesse mais esclarecimentos sociais e institucionais sobre o tema. É necessário, ainda, que uma Instituição com amplo respaldo social e jurídico conduza este processo, seja coordenando e/ou gerindo a ação, evitando com isso possível descontinuidade futura, além de garantir os meios (estruturais e compensatórios) para que todos os envolvidos executem as atividades de forma regular e contínua, sem conexões ideológicas ou políticas.

Em que pese as Unidades APAC, na sua formatação padrão defendida pela Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados – FBAC¹²⁹, abrigar recuperandos de todos os regimes e que tenham cometido qualquer tipo de crime, desde que sentenciados; é importante avaliar, estrategicamente, a seleção de recuperandos, evitando abrigar figuras delitivas que afastem a participação social e o apoio institucional amplo ao método. Essa medida, pelo menos no início da implantação da Política Pública, tende a evitar bloqueios sociais e institucionais à proposta, até que os resultados alcançados e os próprios participantes e benefícios sociais alargados da metodologia possam, por si, irradiar as boas práticas e defender o projeto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa buscou identificar as relações e as principais dificuldades para a inclusão das unidades APAC na agenda política. A trajetória de investigação percorreu diversas dimensões do tema, entre eles o papel do Estado moderno e suas principais nuances, os delineamentos do ciclo para implementação de Política Pública e os fatores que interferem na constituição de agendas governamentais, tendo como amostragem a avaliação de uma possível implantação de Unidade APAC em Foz do Iguaçu (PR).

Os resultados obtidos no estudo apontam que o Estado moderno, em especial o estado brasileiro, encontra-se sob tenso condicionamento ideológico de controle e punição da criminalidade, que vem repercutindo no aprisionamento em massa, sem, no entanto, promover, igualmente, Políticas Públicas de reintegração social e enfrentamento à reincidência criminal. Isso acarreta um ciclo vicioso de retorno de delinquentes às unidades penitenciárias em escala linear, com prejuízos sociais incalculáveis.

Como alternativa, surge o método APAC, com resultados expressivos de recuperação e reintegração social de recuperandos; mas que para ser implantada necessita percorrer, como toda a Política Pública, diversas etapas importantes e interdependentes, sob a influência de diversos atores, especialmente os invisíveis. A pesquisa demonstrou, nesse aspecto, que os atores, para auxiliarem no processo de inserção de uma possível demanda de criação de Unidade APAC em Foz do Iguaçu, devem obter maiores informações sobre o projeto, buscar ou obter o engajamento de instituições

¹²⁹ FBAC - Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC). **Relatório sobre as APACs**. 2022a Disponível em: <<http://www.fbac.org.br/infoapac/relatoriogeral.php>> . Acesso em 29 jun. 2022.

que possuem respaldo social e capacidade de gerir a proposta, bem como avaliar um processo de seleção de beneficiários da metodologia, a fim de evitar rejeição social e institucional na implementação da ação, características definidas por Capella¹³⁰ como bloqueio da agenda.

As principais implicações verificadas com a pesquisa referem-se à necessidade de avaliação dos diversos componentes do Estado, sob forte ideologia punitiva de encarceramento em massa, quando se busca implementar qualquer Política Pública na área penitenciária, em especial a criação de Unidade APAC em Foz do Iguaçu. Outro fator significativo são os atores deste processo, que possuem capacidades especiais de alavancarem ações para a mudança da realidade, modelo “*bottom-up*” descrito por Secchi¹³¹, e que na pesquisa, sinalizaram positivamente para implantação de Unidade APAC em Foz do Iguaçu, com condicionantes adaptativas e de aceitabilidade. Isso representa que a pergunta da pesquisa foi respondida, apontando as dificuldades para inserir as unidades APAC na agenda governamental, indo além do planejado, exibindo elementos operacionais que podem ser considerados pela Administração Pública e Organizações Sociais, em possível implementação do modelo supracitado.

A contribuição teórica deste trabalho reside na abordagem triangular das questões penitenciárias, buscando fugir da ótica meramente explicativa. Procurou-se, dessa forma, avaliar quadros consequenciais, agregando aspectos de contribuição gerencial para avaliação de possível Política Pública de implantação do Método APAC.

A limitação desta pesquisa foi a ausência de dados e interpretações acerca da visão das Organizações Sociais, voluntários do método APAC e recuperandos, a fim de compreender exatamente como ocorre esta relação entre a sociedade, o reeducando e as instituições. Estes estudos são essenciais para compreender o processo de transformação individual que o método APAC proporciona, sendo a proposta para futuros estudos.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ADORNO, S.; SALLA, F. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. **Estudos avançados**, v. 21, p. 7-29, 2007.

ALVES, A. C. Profissionalização burocrática e participação social na Administração Pública brasileira pós-1988. **Revista de Direito Público Contemporâneo**, v. 1, n. 3, p. 65-94, 2017.

¹³⁰ CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília, DF: ENAP. 2018.

¹³¹ SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. Cengage Learning, 2020.

AZEVEDO, C. E. F. et al. **A estratégia de triangulação: Objetivos, Possibilidades, Limitações e Proximidades com o Pragmatismo**. IV Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade. Brasília, DF, 2013.

BARQUERO, A.V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Tradução de Ricardo Brinco – Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

BATAGLIN, J. Capa *et al.* Inovação Social: Um Estudo da Publicação Científica Internacional através da Análise de Redes. BBR. **Brazilian Business Review**, v. 18, p. 450-467, 2021.

BAUMAN, Z. **Globalização: as consequências humanas**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 1999.

BENELLI, S. J. **Goffman e as instituições totais em análise**. A lógica da internação: instituições totais e disciplinares (des) educativas. São Paulo: Editora UNESP, p. 23-62, 2014.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. **Institui a Lei de Execução Penal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210compilado.htm

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Reentradas e reinterações infracionais: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros/ Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2019a.**

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional - **Levantamento nacional de informações penitenciárias**, atualização junho de 2017 / organização, Marcos Vinícius Moura. Brasília. 2019b. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional – **Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional**. 2022a. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Sistema Nacional de Mandados de Prisão**. 2022b. Disponível em: <<https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas. Coleção Governo e Políticas Públicas.** Brasília, DF: ENAP, 2018.

CARLOMAGNO, M. C.; DA ROCHA, L. C. Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 7, n. 1, 2016.

DE OLIVEIRA GAMBA, C.; VELOSO, R. C. O Método Apac como modelo de humanização do processo identitário do encarcerado. **Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas**, v. 20, n. 38, p. 53-76, 2020.

DE SOUZA MINAYO, M. C. Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. **Revista pesquisa qualitativa**, v. 5, n. 7, p. 1-12, 2017.

EVANS, P.; WOLFSON, L. **El Estado como problema y como solución.** Desarrollo económico, p. 529-562, 1996.

FBAC - Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC). **Relatório sobre as APACs.** 2022a Disponível em: <<http://www.fbac.org.br/infoapac/relatoriogeral.php>>. Acesso em 29 jun. 2022.

FBAC - Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC). **Como Implantar uma APAC.** 2022b. Disponível em: <<https://fbac.org.br/como-implantar-uma-apac/>>. Acesso em 20 jul. 2022.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão.** 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1999a.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade: curso no College de France (1975-1976).** São Paulo: Martins Fontes, 1999b.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder.** 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

GARLAND, D. As contradições da "sociedade punitiva": o caso britânico. **Revista de Sociologia e Política**, n. 13, p. 59-80, 1999.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies.** 2nd ed. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.

KINGDON, J. W. **Como chega a hora de uma ideia?** In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). Políticas Públicas: coletânea. v.1. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-224.

LAHERA, E. **Política y políticas públicas**. Santiago de Chile, 2004.

LEFORT, C. **O que é burocracia. Política & Sociedade**. São Paulo: Nacional, p. 155, 1979.

LUKOSEVICIUS, A. P. Executar é preciso, planejar não é preciso: proposta de framework para projetos de pesquisa. **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 19, n. 1, pág. 32-65, 2018.

MANN, M. **O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados**. In: HALL, J. (Org.). Os Estados na história. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

MOE, T.; SAIEGH, S.; TOMMASI, M. **La teoría positiva de la burocracia pública**. Sebastián M. Saeigh y Mariano Tommasi (comps.), La Nueva Economía Política. Racionalidad e Instituciones, Argentina, Eudeba, 1998.

MULLER, P. La producción de las políticas públicas. **Innovar**, n. 12, p. 65-75, 1998.

NICHOLLS, A.; MURDOCK, A. **Social Innovation: blurring boundaries to reconfigure markets**, Palgrave Macmillan, 2012.

NICOLÁS, M. A.; ZIMMERMANN, S. A. O Desmonte (policy dismantling) no Campo da Análise das Políticas Públicas. In: Nicolás, Maria Alejandra; Gaitán, Flavio. (Org.). **Desmonte do Estado e Retração da Cidadania: Pensando alternativas de proteção social**. 1ed., 2021.

OSZLAK, C. Formación Histórica del Estado En América Latina: Elementos Teorico- Metodologicos para su estudio. IN: Acuña, Carlos, H. (comp.) **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual**, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, p. 3, 2011.

OTTOBONI, M. **Ninguém é irrecuperável: APAC: a revolução do sistema penitenciário**. São Paulo: Cidade Nova, 1997.

OTTOBONI, M. **Vamos matar o criminoso? método APAC**. São Paulo: Paulinas, 2001.

SARAVIA, E. Organizador; FERRAREZI, E. Organizadora. **Coletânea de políticas públicas**. Vol. 1, 2006.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. Cengage Learning, 2020.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

SGARBOSSA, L. F.; IENSUE, Geziela. **Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo: Fundamentos do Direito Público e do Direito Constitucional**. Curitiba: Instituto Memória, 2019.

TEIXEIRA, E. B. **A análise de dados na pesquisa científica: importância e desafios em estudos organizacionais**. Desenvolvimento em questão, v. 1, n. 2, p. 177-201, 2003.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VILAS, C. De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 36, n. 144, 1997.

VILLANUEVA, L. F. A. **Política Pública Una visión panorámica**. Bolivia: PNUD, 2012.

VOLPATO, G. L. **Método lógico para redação científica**. Botucatu: Best Writing, 2011.

WEBER, M. **A política como vocação**. In: Ensaio de sociologia. 3ª ed. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1974, p. 97-153.

WPB. World Prison Brief, Institute for Crime & Justice Policy Research. **World Prison Population List**. Thirteenth edition. Helen Fair and Roy Walmsley. 2019. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_13th_edition.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2022.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos**. Bookman editora, 2015.

COMO CITAR:

CHAMORRO, Victor Jorge Lugnani; NICOLÁS, María Alejandra; NASCIMENTO, Daniel Teotonio do. Quem ousa contrapor o estado punitivo? Uma análise do método de associação de proteção e assistência aos condenados (APAC). **Revista Direito e Política**. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, vº 19, nº2, 2º quadrimestre de 2024. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp> - ISSN 1980-7791. DOI: <https://doi.org/10.14210/rdp.v19n2.p167-198>

INFORMAÇÕES DOS AUTORES:

Victor Jorge Lugnani Chamorro

Doutorando pelo Programa de Pós-graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras na Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Mestre em Política Pública e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA). Especialista em Segurança Pública (PUCRS).

María Alejandra Nicolás

Doutora em Sociologia, pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia/UFPR. Professora e Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento na Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA)

Daniel Teotonio do Nascimento

Doutor em Administração, pelo Programa de Pós-graduação em Administração/UFMS. Professor Colaborador do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA).

Recebido em: 08/10/2022
Aprovado em: 15/03/2024

Received: 08/10/2022
Approved: 15/03/2024