



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)**  
**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA**  
**PROGRAMA DE POS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E**  
**DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

**O ENFRENTAMENTO DA REINCIDÊNCIA CRIMINAL EM FOZ DO IGUAÇU**

**VICTOR JORGE LUGNANI CHAMORRO**

**DISSERTAÇÃO**

Foz do Iguaçu  
2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)  
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA  
PROGRAMA DE POS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E  
DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)

## **O ENFRENTAMENTO DA REINCIDÊNCIA CRIMINAL EM FOZ DO IGUAÇU**

**VICTOR JORGE LUGNANI CHAMORRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. DANIEL TEOTONIO DO NASCIMENTO

Foz do Iguaçu  
2023

Catálogo elaborado pelo Setor de Tratamento da Informação  
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA - PTI

C448e

Chamorro, Víctor Jorge Lugnani.

O enfrentamento da reincidência criminal em Foz do Iguaçu / Víctor Jorge Lugnani Chamorro. - Foz do Iguaçu, 2023.

105 fls.: il.

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Instituto Latino Americano de Economia, Sociedade e Política, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientador: Daniel Teotonio do Nascimento.

1. Segurança pública. 2. Crime. 3. Criminosos - Reabilitação. I. Nascimento, Daniel Teotonio do. II. Título.

CDU 343.97(816.2)

VICTOR JORGE LUGNANI CHAMORRO

O ENFRENTAMENTO DA REINCIDÊNCIA CRIMINAL EM FOZ DO IGUAÇU

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

**BANCA DE DEFESA**

Orientador: Prof. Dr. DANIEL TEOTONIO DO NASCIMENTO  
UNILA

Profa. Dra. GEISIANE MICHELLE ZANQUETTA DE PINTOR  
UNILA

Prof. Dr. FRANCISCO BENTO DA SILVA  
UFAC

Foz do Iguaçu, 02 de outubro de 2023.



A minha filha Maria Isabela.

## RESUMO

A condução das políticas de controle social nos Estados neoliberais tem recebido forte influência do modelo “lei e ordem”, que no Brasil vem acarretando seletivo regime de encarceramento em massa, aumento da criminalidade e da reincidência criminal, em uma espiral insustentável. Os estudos sobre a postura do Estado, com os seus desdobramentos normativos e efeitos práticos, inclusive presente no sistema penitenciário de Foz do Iguaçu, demonstram que o Brasil segue a tendência insustentável de prisões indiscriminadas, com foco nas camadas mais pobres da sociedade, e não consegue reduzir os índices de violência com tais Políticas Públicas. Contudo, as soluções para os problemas penitenciários, muito provavelmente, devem advir das ações endógenas da sociedade civil e com metodologias inovadoras, como por exemplo a da Associação de Proteção e Apoio aos Condenados (APAC), que possui a capacidade de reverter o ciclo vicioso de “prende e solta”, sem abandonar o rigor no cumprimento da pena, centrando esforços nos efeitos deletérios que a passagem pelo cárcere deixa. Ademais, seja qual for a alternativa buscada ou aplicada para conter a reincidência criminal, a participação social deve estar sempre presente nestes estudos e iniciativas, tendo em vista que as causas e efeitos desse problema emergem ou repercutem no seio da sociedade, com conexões em questões como rotulagem social, desigualdade, economia, trabalho, educação e forças estatais concentradas, apenas, no processo repressivo. Dessa forma, diante de um cenário desafiador que envolve a questão prisional, o objetivo dessa investigação científica é avaliar o método de tratamento penal promovido pela APAC, como metodologia para a diminuição da reincidência e reentrada criminal no sistema prisional de Foz do Iguaçu, respondendo à questão de pesquisa: há metodologia de tratamento penal capaz de conter ou mitigar o processo de reincidência criminal, com a consequente ressocialização de criminosos, rompendo com ciclo de retroalimentação criminal exercido pelos sistemas penitenciários tradicionais. Para realização do estudo de caso, a pesquisa qualitativa, abrigada pelo paradigma interpretativista, analisou triangularmente os aportes contidos na revisão de literatura, pesquisas documentais, bibliográficas e dados coletados nas entrevistas semiestruturadas às autoridades criminais de Foz do Iguaçu. Visou corroborar o pressuposto de que o método APAC representa uma solução de Política Pública para a ressocialização efetiva do homem criminoso, dentro dos primados dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana, apto a enfrentar os processos de reincidência e reentradas criminais nas unidades prisionais de Foz do Iguaçu, mas que atualmente não encontra ambiência política para ser implantado. Os resultados mais expressivos da presente investigação demonstram que o Estado, efetivamente, é o condutor do processo de encarceramento em massa, sob forte influência econômica, sem conseguir, contudo, conter a violência e a reincidência criminal e que a metodologia APAC, com visão preventiva e tratamento humanizado, representa uma saída viável e promissora para obstar ou mitigar essas deficiências. A principal contribuição deste estudo foi discutir cientificamente componentes importantes da seara penitenciária e promover as conexões teóricas para o aprofundamento de novos estudos ou subsidiar operacionalmente eventuais iniciativas alternativas.

**Palavras-chave:** Segurança pública; Crime; Criminosos - Reabilitação.

## ABSTRACT

The conduct of social control policies in neoliberal states has been strongly influenced by the "law and order" model, which in Brazil has resulted in a selective regime of mass incarceration, an increase in crime and criminal recidivism, in an unsustainable spiral. Studies on the State's stance, with its normative developments and practical effects, including those present in the penitentiary system of Foz do Iguaçu, demonstrate that Brazil follows the unsustainable trend of indiscriminate prisons, focusing on the poorest sections of society, and not manages to reduce violence rates with such Public Policies. However, solutions to penitentiary problems, most likely, must come from endogenous actions by civil society and with innovative methodologies, such as that of the Association for the Protection and Support of Convicts (APAC), which has the capacity to reverse the vicious cycle of "arrest and release", without abandoning the rigor in serving the sentence, focusing efforts on the deleterious effects that time in prison leaves behind. Furthermore, whatever the alternative sought or applied to contain criminal recidivism, social participation must always be present in these studies and initiatives, considering that the causes and effects of this problem emerge or have repercussions within society, with connections to issues such as social labeling, inequality, economy, work, education and state forces concentrated solely on the repressive process. Thus, faced with a challenging scenario involving the prison issue, the objective of this scientific investigation is to evaluate the criminal treatment method promoted by APAC, as a methodology for reducing recidivism and criminal re-entry into the Foz do Iguaçu prison system, responding to the research question: is there a criminal treatment methodology capable of containing or mitigating the process of criminal recidivism, with the consequent resocialization of criminals, breaking the criminal feedback cycle exercised by traditional penitentiary systems. To carry out the case study, qualitative research, based on the interpretive paradigm, triangulatedly analyzed the contributions contained in the literature review, documentary and bibliographical research and data collected in semi-structured interviews with criminal authorities in Foz do Iguaçu. It aimed to corroborate the assumption that the APAC method represents a Public Policy solution for the effective resocialization of criminals, within the primaries of human rights and human dignity, capable of facing the processes of recidivism and criminal re-entry into prison units. Foz do Iguaçu, but which currently does not find the political environment to be implemented. The most significant results of this investigation demonstrate that the State, effectively, is the driver of the mass incarceration process, under strong economic influence, without being able, however, to contain violence and criminal recidivism and that the APAC methodology, with a preventive vision and humanized treatment, represents a viable and promising solution to prevent or mitigate these deficiencies. The main contribution of this study was to scientifically discuss important components of the penitentiary field and promote theoretical connections to deepen new studies or operationally support possible alternative initiatives.

**Keywords:** Public security; Crime; Criminals - Rehabilitation.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Categorias .....	64
<b>Quadro 2</b> – Questões sobre a Categoria Método APAC em Foz do Iguaçu.....	66
<b>Quadro 3</b> – Índices categoria – postura estatal .....	69
<b>Quadro 4</b> –Termo de Consentimento e Assentimento Livre e Esclarecido.....	104

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
APAC	Associação de Proteção e Apoio aos Condenados
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisa
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CRS	Centro de Reintegração Social
CSS	Conselho de Sinceridade e Solidariedade
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
DEPPEN	Departamento Estadual de Polícia Penal do Paraná
FBAC	Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados
GAPPE	Grupo de Avaliação de Políticas Públicas e Econômicas
GMF	Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário
GNCCRIM	Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LEP	Lei de Execução Penal
MS	Ministério da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PR	Paraná
SISDEPEN	Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
TCALE	Termo de Cons. e Assentimento Livre e Esclarecido
UFAC	Universidade Federal do Acre
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
WPB	World Prison Brief

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
1.1 JUSTIFICATIVA E ADERÊNCIA AO ESCOPO DO PROGRAMA .....	19
1.2 PROBLEMA.....	23
1.3 PRESSUPOSTOS .....	24
1.4 OBJETIVOS .....	24
1.4.1 Objetivo Geral .....	24
1.4.2 Objetivos Específicos .....	24
1.5 APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO .....	24
<b>2 REVISÃO DE LITERATURA</b> .....	26
2.1 UM ESTADO ESTRUTURADO PARA PUNIR E SEGREGAR.....	28
2.2 RECONDUZIDOS À PRISÃO .....	34
2.3 É PRECISO INOVAR SOCIALMENTE.....	41
2.4 O MONOPÓLIO LEGÍTIMO DA PUNIÇÃO .....	44
2.5 O SISTEMA PENITENCIÁRIO ESTÁ NA AGENDA POLÍTICA?.....	49
2.6 O PODER DA INOVAÇÃO SOCIAL .....	54
2.7 APAC: INOVAÇÃO SOCIAL PARA ENFRENTAMENTO DOS PROBLEMAS SOCIAIS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO .....	58
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	63
<b>4 RESULTADOS E ANÁLISES</b> .....	68
4.1 CATEGORIA – POSTURA ESTATAL .....	68
4.2 CATEGORIA - POLÍTICA PÚBLICA .....	71
4.3 CATEGORIA – FORÇA SOCIAL .....	72
4.4 CATEGORIA – MÉTODO APAC EM FOZ DO IGUAÇU .....	74
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	92
<b>6 REFERÊNCIAS</b> .....	97
<b>APÊNDICE A - MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO E ASSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO</b> .....	104

## 1 INTRODUÇÃO

“Vamos matar os criminosos?”<sup>1</sup> Não, não se trata de mais um discurso populista normalmente propalado nas campanhas políticas ou no senso comum, tais como a panaceia da “tolerância zero” ou a implantação da pena de morte no Brasil. Pelo contrário, a provocação inusitada visa chamar a atenção para a real possibilidade de eliminar os aspectos criminógenos que envolvem aqueles que cometeram algum delito, libertando-os amplamente para a vida pacífica em sociedade. É essa a proposta desta pesquisa ao analisar o método de tratamento penal adotado pela Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) e a capacidade que esse detém de promover a participação comunitária na execução da pena, mitigando a reincidência e/ou reentradas criminais.

O método APAC, de forma introdutória, constitui-se em uma metodologia utilizada para a reintegração social de presos, fundamentada na valorização humana, participação social no contexto carcerário, criação e fortalecimento de valores cristãos e participação ativa dos detentos no seu próprio processo de recuperação. A metodologia agrega uma série de preceitos comportamentais, administração e gestão prisional, espaços físicos adequados, atividades educacionais, laborativas e assistências sociais, no plano individual, familiar e de aceitabilidade na comunidade. Por esses motivos, muitos atores são essenciais nesse processo; além do próprio preso, são indispensáveis a participação ativa dos agentes públicos da justiça criminal (juízes, promotores, defensores e advogados voluntários), assistência social pública e voluntária, sociedade organizada (voluntários e redes sociais de apoio), sistemas educacionais, sistemas de saúde e o empresariado local (absorção da força de trabalho do egresso do sistema penitenciário).

Esse modelo vem sendo avaliado como uma alternativa ao sistema penitenciário tradicional, especialmente pelos resultados positivos apresentados no enfrentamento da reincidência criminal. O comprometimento e participação ativa de todos os atores estatais e sociais são requisitos necessários para a implantação e manutenção eficiente da metodologia.

A APAC será melhor detalhada ao longo deste trabalho, em dois momentos

---

<sup>1</sup> Título do Livro do autor Mário Ottoboni, que descreve o método APAC (2001).

diferentes, tendo em vista a necessidade de correlações teóricas com elementos essenciais do mundo carcerário.

No primeiro momento, a metodologia apaqueana vai dialogar com os elementos que circundam o processo de estigma, que a passagem pelo sistema penitenciário incorpora nos indivíduos. Mais adiante, a APAC é novamente confrontada com as questões que envolvem as barreiras para constituição das agendas políticas de ascensão das temáticas penitenciárias focadas na reintegração e as respostas endógenas da sociedade neste processo.

Contudo, o desafio de investigar temas como criminalidade, reincidência, sistema penitenciário e ressocialização, tendo em vista a sua complexidade e abrangência, devem ir muito além das simples discussões penais ou jurisprudenciais que permeiam a ciência do Direito. Outrossim, a compreensão das causas e efeitos dos sistemas criminógenos (BARATTA, 2002) perpassa pelo estudo e entendimento dos movimentos econômicos e sociais, da estruturação do Estado, das forças e interesses que o regem e do território ou espaço de movimentação e concentração dessas mesmas forças, muitas vezes antagônicas (WACQUANT, 2014).

Além dos olhares teóricos formais, para uma perfeita compreensão e busca de soluções, também é necessário esmiuçar ambientes empíricos em que os atores das Políticas Públicas (visíveis e invisíveis) pouco 'vagueiam' ou enxergam (SECCHI, 2020), que são os movimentos sociais organizados, especialmente as inovações sociais (FAIRBAIRN, 2017) que respondem de forma eficaz e eficiente a cenários críticos de problemas sociais, com atuação em rede e mobilização de atores e forças locais, com processos de tecnologia comunitária endógena, como respostas às ausências estatais (BARQUERO, 2001).

O termo "endógeno", no contexto desta pesquisa, representa a leitura social da teoria econômica regional do desenvolvimento endógeno, que representa a capacidade de determinado território ou comunidade de gerar e acumular capital financeiro, social, humano e físico, com a organização das instituições e mercados locais, alcançando desenvolvimento econômico e melhoria da qualidade de vida dos habitantes locais, fugindo das limitações impostas pelo planejamento estatal centralizado (BARQUERO, 2001). Esses territórios ou comunidades, de baixo para cima, ao implementarem esse modelo de desenvolvimento endógeno, passam a se beneficiarem das próprias vantagens comparativas e ficam mais preparados para as alterações econômicas e sociais globais, concentrando suas ações nos pontos fortes



e competitivos localmente, com a aplicação sistemática de inovação, educação, fortalecimento das relações socioculturais e empreendedorismo (BARQUERO, 2001).

Justamente na busca do entendimento desse contexto social do movimento endógeno, que esta investigação analisou e detalhou as principais nuances do método APAC, uma inovação brasileira, que enfrenta os problemas mais dramáticos e utópicos do sistema penitenciário, como a superlotação carcerária, custos exorbitantes, Políticas Públicas equivocadas, reincidência criminal, o poder paralelo exercido pelas facções criminosas, ciclos infundáveis de violência e criminalidade, com forte influência do crime organizado e do Estado punitivo. Todos estes fatores serão trabalhados ao longo da pesquisa.

Todas as questões sobre os problemas penitenciários possuem conexões necessárias com a sociedade, economia, território e Estado, sendo este o que exerce a função de maior visibilidade e força (WEBER, 1974; GARLAND, 2012), especialmente pelo seu papel de materializar as decisões políticas, com a ação implacável do corpo burocrático repressivo e da legalidade imposta. São elementos indispensáveis para moldar a sociedade aos preceitos determinados pelo neoliberalismo (RIBEIRO, 2006; WACQUANT, 2014).

Neste sentido, para a realização deste trabalho e perfeita compreensão do papel do Estado brasileiro nas questões penitenciárias, até aportar no contexto de Foz do Iguaçu, foi necessário discutir, brevemente, o cenário mundial e brasileiro sobre as posturas estatais acerca da criminalidade, apontando que o Brasil vem seguindo uma tendência internacional ao engendrar políticas de encarceramento em massa, fruto do recrudescimento penal e ampliação dos aparatos estatais de controle social, voltados à salvaguarda dos processos econômicos e de consumo; sem no entanto prover com o mesmo vigor o tratamento do criminoso (ressocialização) que voltará à sociedade livre após o cumprimento da pena. As consequências principais desse problema são a superlotação das penitenciárias com "indesejáveis" sociais (WACQUANT, 2001) e a reincidência criminal, em uma espiral insustentável (prende – solta - comete novo crime – prende novamente...). São as "racionalidades governamentais" definidas por impulsos econômicos (GARLAND, 1999), foco teórico desta avaliação.

Outro fator determinante é que a política atual de aprisionamento no Brasil não consegue reduzir a criminalidade; nem tampouco diminui a reincidência criminal.

Mesmo empregando vultosos recursos públicos na tentativa de conter os delitos, dispondo de sistemas policiais cada vez mais modernos e munidos de grandes contingentes, todos os esforços são direcionados apenas à contenção do criminoso; transportando, por conseguinte, o problema para o sistema penitenciário sem que se feche o ciclo com a reintegração social.

Diante de tantos desafios e linhas investigatórias, o trabalho faz um recorte, e define o problema central do estudo que é questionar se o método APAC pode constituir-se em metodologia de tratamento penal capaz de conter ou mitigar o processo de reincidência criminal, com a consequente ressocialização de criminosos, a fim de buscar alternativa para romper com o ciclo de retroalimentação criminal exercido pelos sistemas penitenciários tradicionais.

O principal pressuposto neste estudo define que o método de tratamento penal APAC representa uma solução de Política Pública para a ressocialização efetiva da pessoa criminosa, dentro dos primados dos Direitos Humanos e da dignidade da pessoa humana, mecanismo que será defendido ao final da pesquisa como eficaz para enfrentar os processos de reincidência e reentradas criminais nas unidades prisionais de Foz do Iguaçu.

Foz do Iguaçu, nessa conjuntura, consubstancia-se como um microcosmos importante da seara penitenciária brasileira, pelo fato de aglutinar, em uma mesma localidade, 5 unidades prisionais, com aproximadamente 3.200 presos<sup>2</sup>. Nessas unidades, há a presença dos mesmos problemas vivenciados em grande parte das penitenciárias brasileiras, como a reincidência cíclica e a presença de facções criminosas; com o agravante, ainda, de possuírem presos de diversas partes do país e nações estrangeiras, tendo em vista o contexto transfronteiriço dos crimes cometidos pelos apenados.

Neste sentido, o objetivo principal do estudo é avaliar o método de tratamento penal promovido pela APAC, como metodologia para a diminuição da reincidência e reentrada prisional em Foz do Iguaçu.

Especificamente, na trajetória investigativa constatou-se o papel do Estado no processo de encarceramento em massa e a influência da economia nesta questão, seguido pela delimitação dos componentes e entraves para formação de agendas políticas relacionadas ao sistema penitenciário. Também foi apresentada a

---

<sup>2</sup> Dados do Departamento Penitenciário Nacional - Sisdepen – 2023.

discussão dos processos sociais endógenos que respondem setorialmente aos problemas penitenciários e criminais; aportando, por fim, na categorização e análise dos fatores necessários para implantação de uma unidade APAC em Foz do Iguaçu.

Importante pontuar, em linhas introdutórias, que o termo “criminoso” possui aspectos conceituais distintos e interconectados, tais como: o jurídico, que está relacionado ao indivíduo que cometeu uma infração ou violou uma lei penal em vigor em determinado território, vindo a ser condenado a uma pena por este ato, sendo a partir disso considerado juridicamente como um apenado; o social, em que as condutas reprováveis estão mais vinculadas aos preceitos culturais e valorativos defendidos pela comunidade/sociedade e reforçados pela dinâmica social de controle, mesmo que não haja necessariamente a tipificação penal de tais comportamentos; e, o aspecto histórico, que vai analisar as transformações sociais ao longo do tempo e do espaço, e como cada contexto histórico vai moldando e caracterizando o conceito de criminoso, em muitas circunstâncias, impulsionados pelos processos de organização social, modos de produção ou pelos aspectos sociais de resolução dos conflitos entre os seres humanos (BARATTA, 2002; SHECARIA, 2004).

Para efeito deste estudo, criminoso é o indivíduo que violou a lei penal incriminadora em vigor, sem adentrar nas questões jurídicas formais e materiais do crime, da culpabilidade, do trânsito em julgado processual, vez que não são objeto dessa pesquisa. Apesar de não ser tema de discussão, a título de complementação terminológica, juridicamente no Brasil, por força de mandamento Constitucional, em seu artigo 5º, inciso LVII, “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”.

No entanto, para uma melhor compreensão das relações entre as teorias e conceitos que serão discutidos nesta pesquisa, faz-se necessário contextualizar e estabelecer as interconexões teóricas entre os principais autores que foram trabalhados na revisão de literatura, bem como ao longo das discussões dos resultados.

Caracterizado como ente central de todas as discussões, é necessário debater o papel do Estado no processo de encarceramento. Max Weber (1864-1920) é e continua sendo o principal pensador sobre o tema, influenciando gerações de cientistas e teóricos. Para Weber, o Estado pode ser conceituado como uma associação política e uma empresa, que através de meios legítimos de coação e

ordenação jurídico-burocrática racional, absorve diversas atividades para consecução dos seus objetivos (ACCO, 2022).

A construção teórica de Weber é desenvolvida em um contexto pós primeira guerra mundial, no início do século XX, marcado por mudanças importantes como conflitos regionais e mundial, Revolução Industrial, ascensão do capitalismo e a formação de diversos Estados-Nação, com reflexos ainda bem atuais.

Neste contexto, o ponto central em Weber reside no processo de dominação, como requisito essencial de estabelecimento e sustentabilidade do Estado. Seja através da força, da violência ou da legitimação aceita, sem as quais o processo político, as próprias instituições públicas e os seus burocratas não existiriam. A dominação pode ser caracterizada como um tipo especial de poder, que requer obediência às ordens do grupo dominante.

Em muitos pontos, a construção do Estado moderno em Weber encontrou grande inspiração nas empresas capitalistas que se formavam naquele momento histórico, especialmente com a sua forma hierárquica de exploração do trabalho, métodos de funcionamento, gestão, divisão de tarefas e expansão comercial, que naturalmente conduziram o Estado weberiano à construção de nichos estatais de proteção, como exemplo o controle da moeda, fronteiras, polícia, penas, defesa, território, monopólios de serviços materiais estratégicos e a condução da economia, mesmo em contextos liberais. Neste aspecto, a questão econômica e de controle social passam a estar imbricados no próprio Estado (ACCO, 2022).

Justamente no aspecto da legitimação do poder que surge, posteriormente, a teoria de Pierre Bourdieu (1930-2002), que descreve como o poder simbólico é aplicado ao processo de dominação exercido pelos grupos hegemônicos, que naturalmente, na maioria das vezes, também controlam o Estado. O uso de símbolos, linguagens, imagens e ações coordenadas são implementados por instituições, grupos e agentes, para transmitir significados aceitáveis na sociedade, fazendo com que, de forma muitas vezes inconsciente, as pessoas aceitem uma realidade social ou econômica posta pela classe dominante (BOURDIEU, 1989). O encarceramento em massa e as decisões institucionais de apenas enfrentar o crime, sem tratar o criminoso, aplaudido no meio social, são exemplos práticos de aplicação dessa teoria.

Todo esse processo de legitimação e de simbolismo, logo na sequência, foi sendo potencializado com o processo de globalização da economia, questões

estudadas por Zygmunt Bauman (1925-2017), quando discute a maior mobilidade das pessoas, ideia e do capital, com reflexos positivos de interdependência social; mas também com efeitos devastadores de desigualdade e vulnerabilidades sociais, mormente liderada por um processo de exploração econômica centro-periferia (BAUMAN, 1999). Essas questões afetam sistemas econômicos, políticos, sociais e culturais, em especial os processos de controle social e contenção da criminalidade, com ênfase nos crimes patrimoniais ligados aos influxos econômicos. Novamente o Estado e a economia estão interligados nestas questões.

Diante do crescimento dos problemas, quais são os mecanismos utilizados pelo Estado para fazer valer os interesses estatais e dos grupos hegemônicos (entenda-se: econômicos)?

As respostas foram muito bem trabalhadas por Michel Foucault (1926 – 1984), nas diversas obras empregadas neste estudo. Resumidamente, Foucault (1999b) defende que o sistema penal moderno, que surgiu no século XVIII, foi um produto da Revolução Industrial, tendo em vista as alterações sociais e econômicas que contribuíram para o crescimento e/ou surgimento de cidades e aumento da população urbana, aumento das desigualdades e o desenvolvimento de tecnologias de controle (FOUCAULT, 2015).

Diante da nova realidade, coube ao Estado, como defensor do processo social e econômico, desenvolver e implementar novos métodos de segurança e ordem social, que alcançam, até hoje, muitos aspectos da vida dos indivíduos, tais como: controle de dados de saúde, nascimento, morte, fichas criminais, registros públicos, registros e dados educacionais, dados e controle empresarial, registros financeiros, etc. São definidos por Foucault (2008b) como processos de disciplina, governabilidade e biopolítica, que serão detalhadas mais à frente na pesquisa.

O que importa compreender é que o poder estatal é exercido em todos os sentidos, de forma explícita ou de forma implícita. Os indivíduos que não se adequam aos processos de disciplina, governabilidade e biopolítica, são direcionados ao processo de contenção dos corpos nas prisões (FOUCAULT, 1999a).

Uma nova questão surge da contenção dos corpos, que vai tratar das consequências sofridas pelos enclausurados. Neste contexto é inserida a teoria do estigma, de Erving Goffman (1922 – 1982), que ao estudar o sistema penitenciário americano, na década de 60, compreendeu os aspectos deletérios que a passagem

pelo cárcere impinge aos detentos, com atributos sociais negativos que vão desqualificá-los ao longo de toda a vida penitenciária interna e externa à prisão (GOFFMAN, 1992, 1980). Esses atributos são definidos pela própria sociedade, quando fixa o que são comportamentos normais aceitáveis pelo grupo dominante. Neste contexto há uma grande sintonia com a teoria defendida por Pierre Bourdieu, acerca do poder simbólico.

Com todo esse conjunto literário, em avaliações mais contemporâneas, surgem novas teorias mais conectadas com o atual papel do Estado no processo de contenção prisional e defesa dos aspectos econômicos, com a consequente dissociação da sociedade em indivíduos normais e produtivos, diga-se consumidores; e "indesejáveis sociais", aqueles que cometeram crimes e precisam ser contidos nas prisões.

O sociólogo Loïc Wacquant é um dos expoentes dessa temática, ao realizar estudos sobre o sistema penitenciário americano, desenvolve forte argumentação que há um processo ascendente, nos últimos 50 anos, de criminalização da pobreza, com a implantação sistemática de controle social nas grandes cidades (WACQUANT, 2014). Esse processo, invariavelmente, tem contido pessoas desvalidas economicamente e marginalizadas, fruto em grande medida do capitalismo neoliberal, com o crescente índice de desemprego, desigualdade, surgimento de guetos urbanos e uma construção simbólica de uma "classe perigosa" que precisa ser combatida para o bem geral (WACQUANT, 2007). Ainda que o neoliberalismo defenda a não intervenção do Estado nos processos econômicos, advogando pelo livre mercado e os processos que auxiliem o crescimento econômico, independente das consequências sociais, os aparatos burocráticos de coerção, como as prisões, polícias e justiça criminal, devem continuar firmes sob as rédeas do Estado, garantindo que as políticas econômicas sejam efetivamente implementadas e cumpridas pelo corpo social (WACQUANT, 2014).

As constatações acima são corroboradas e ganham contornos ainda mais pós-modernos, com as contribuições do sociólogo contemporâneo David Garland, que ao estudar a alta criminalidade estadunidense e inglesa, desde a década de 1970, detectou uma gradual substituição da cultura estatal de "prevenção" para uma cultura de "punição e enfrentamento" (GARLAND, 2000), que superlotaram as penitenciárias naqueles países.



Muitos fatores foram decisivos para essa mudança, em especial o aumento da desigualdade social, a falência das políticas criminais pautadas nas diretrizes dos Estados do bem-estar social e a ascensão do processo econômico neoliberal (GARLAND, 1999).

Diante do novo cenário, o Estado é novamente instado a guarnecer a realidade posta, tratando de imprimir, em relação ao crime e aos que a ele se relacionam, aspectos cada vez mais fortes de repressão, controle e vingança e; denominada por Garland (2000) de criminologia do controle social. Esse modelo já anuncia o futuro colapso do encarceramento em massa, principal consequência da política criminal repressiva (GARLAND, 2000).

Tais mudanças não aconteceram de forma abrupta; ao contrário, foram engendradas historicamente, com a adaptação e/ou transformação do corpo burocrático, ações simbólicas de legitimação e posturas políticas que ensejaram um novo modelo de atuação das instituições criminais e da própria sociedade em geral.

Neste ponto, as teorias atuais promovem a aglutinação de todas as construções científicas trabalhadas anteriormente nesta pesquisa, procurando auxiliar na compreensão dos complexos aspectos que permeiam a questão prisional.

Metodologicamente, a pesquisa representa um estudo de caso, constituída qualitativamente, dentro de um paradigma interpretativista, com a análise triangular de dados aportados da revisão de literatura, pesquisas bibliográficas e documentais, além de dados decorrentes das entrevistas semiestruturadas a agentes públicos ligados à questão prisional de Foz do Iguaçu (TRIVIÑOS, 1987; VOLPATO, 2011; AZEVEDO, 2013; YIN, 2015).

## 1.1 JUSTIFICATIVA E ADERÊNCIA AO ESCOPO DO PROGRAMA

Os sistemas penitenciários brasileiros apresentam um quadro perverso, no que concerne ao tratamento de seus detentos; resultante, em primeira análise, da indiferença do poder público e da própria sociedade civil (OTTOBONI, 2001).

As principais características desse quadro podem ser constatadas através da superlotação carcerária, na carência de equipamentos, na falta de pessoal suficiente e treinado, bem como na precariedade do tratamento penal (DE OLIVEIRA GAMBA, 2020). Neste cenário sombrio, em que a prisão agudiza sua face corruptora, vê-se, dia a dia, o aperfeiçoamento da pessoa criminosa no universo do

crime, com a conseqüente elevação dos índices de recidiva, além de rebeliões, fugas e a perpetuação de um poder paralelo das facções criminosas, que impõe regras próprias (BENELLI, 2014).

Ainda com relação à máquina estatal, observa-se a sua incapacidade de resolução dos problemas, geralmente alimentada por pretensões políticas e mercadológicas de manutenção do *status quo* e defesa dos aspectos econômicos da política neoliberal, quando propala que a resolução do problema se materializa, apenas, na construção de estabelecimentos prisionais (GARLAND, 1999). Contudo, já está comprovado que o modelo tradicional de prisão está falido, pois não cumpre os objetivos de recuperar o infrator, nem diminui a criminalidade (FOUCAULT, 1999).

Neste contexto, observa-se, ainda, a grave dissociação entre “sociedade livre” e a “sociedade dos encarcerados”, como se aquela não fosse parte integrante desta:

“O homem condenado não foi cumprir a pena privativa de liberdade de sua condenação em outro planeta e nem existe no Brasil a pena de morte ou prisão perpétua. Um dia, esse condenado cumprirá a pena e voltará, recuperado ou não para o meio social” (JUNIOR, 1996, p. 73).

Atualmente cultua-se que criminalidade, prisão e encarcerados são assuntos relacionados, exclusivamente, ao Estado, vez que a sociedade paga seus impostos e o que interessa é se o indivíduo que quebrou o contrato social está isolado entre os muros das “instituições totais” (GOFFMAN, 1992).

Diante de tal problemática, torna-se inviável qualquer pretensão de reintegrar socialmente os apenados recolhidos sob a égide de sistemas penais tradicionais de cumprimento de pena, em função da ausência de estruturas de reinserção social, foco político apenas no processo de encarceramento em massa e a crucial lacuna deixada pela falta de participatividade social nos assuntos penitenciários (LAUERMANN; GUAZINA, 2013).

Para potencializar essas lacunas estatal e social surgem as facções criminosas, que passam, inicialmente, a definir as regras intramuros, arregimentando detentos sob o argumento da promoção de segurança aos seus integrantes. Num segundo momento, projetam-se ao mundo externo como verdadeiras ‘empresas multinacionais do crime’, atuando em vários países no fornecimento de drogas,



armas, lavagem de capitais, crimes patrimoniais de toda ordem, eliminação de concorrência, exercendo poder territorial nas cidades, corrompendo agentes estatais e infiltrando-se até na política e nos cargos gerenciais dos estados, com um forte aparato de contingente fidelizado (ADORNO; SALLA, 2007).

Este processo de fidelização a uma facção criminosa, fenômeno que está em voga fortemente no Brasil (ADORNO; SALLA, 2007), induz em grande parte as reincidências e reentradas nos sistemas penitenciários, justamente pelo comprometimento do indivíduo e da sua família quando este se torna membro de uma facção. Em muitos casos, pelo “dever” de fidelidade, após sair do cárcere, é obrigado a continuar no mundo do crime, sob pena de pagar o preço pela traição. Tal aspecto é definido como “prisonalização”, fator que definirá todos os aspectos da sua vida futura, as formas de agir, suas relações sociais, afastando-o cada vez mais de uma reinserção social (CONDE, 2005).

Em resposta a este cenário, o poder público vem desencadeando um processo sistemático de recrudescimento da política criminal e penitenciária (GARLAND, 1999), por meio da ampliação das sanções penais, cancelamento de benefícios, criação de regimes penais diferenciados, construção de presídios de segurança máxima, etc., no afã de conter a escalada criminal que assola o país ou mesmo produzir respostas rápidas; mas pouco eficientes à sociedade. No entanto, tais medidas não surtem os efeitos necessários, pois, primeiramente, a criminalidade advém de fontes sociais superiores ao simples sentimento de temor da sanção penal (BARATTA, 2002). E, noutro plano, o tratamento penal tradicional: o de contenção, é a prova cabal da ineficiência estatal, basta que analisemos os índices de reincidência nacional, da ordem de 42,5% (CNJ, 2019), ou seja, dos mais de 900 mil presos brasileiros, entre presos fisicamente e monitorados eletronicamente (BRASIL, 2022), 390.259 provavelmente serão reincidentes. Quem paga essa conta?

É necessário buscar uma saída para esse problema que cresce exponencialmente. Segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e da World Prison Brief (WPB), a taxa de aprisionamento nacional atualmente é da ordem de 357 por 100 mil habitantes. Em 1990 eram apenas 61 presos por 100 mil habitantes (BRASIL, 2022; WPB, 2019). Esse crescimento populacional carcerário repercute diretamente no aumento do déficit de vagas, que atualmente é da ordem de 212 mil (BRASIL, 2022).

Conter a reentrada prisional e a reincidência criminal são necessidades sociais e humanas de primeira ordem neste momento (BRASIL, 2019). Achar soluções é dever do Estado, da academia e da própria sociedade que sofre os reflexos diretos disso.

E, ainda, o processo de tratamento penal tradicional não está preparado para alterar o processo de “prisonalização”. Por outro lado, a metodologia APAC, voltada exclusivamente para a reintegração do apenado, com estrutura administrativa inovadora e participação social ativa, pode caracterizar-se numa proposta de resolução de parte dos problemas do sistema prisional (OTTOBONI, 1997; 2001). Isto é, beneficiando, em primeiro plano, o apenado que teria a chance de reintegrar-se ao convívio social, amoldando-se para a superação da estigmatização que a passagem pelo cárcere deixa (GOFFMAN, 1980); em segundo plano, a sociedade que poderia ser privada da convivência com o indivíduo ‘catedrático’ do crime, mais perigoso e menos ingênuo e, por fim, o poder público que poderia economizar recursos, antes destinados ao sistema prisional, aplicando-os em projetos sociais (SAPORI et al., 2017).

Inevitavelmente, todos os problemas narrados até o momento, seja qual for a solução aplicada, requerem ações traduzidas em Políticas Públicas; ou seja, ações governamentais destinadas à eliminação ou mitigação de problemas da sociedade (SECCHI, 2020). Essas ações devem advir de uma relação entre os formuladores, resultados esperados e o ambiente onde será implementada a política pública. A academia, a Universidade da Integração Latino-Americana (UNILA), por meio da linha de pesquisa Políticas Públicas e Sociedade é a fonte mais abalizada, segura e eficiente para auxiliar na formulação de respostas ao problema proposto na presente pesquisa, que em última análise representa uma necessidade social e humana premente da região de Foz do Iguaçu.

O desafio de estudar, entender, investigar e, ao final, propor uma ação de tratamento penitenciário para Foz do Iguaçu, contrapondo um modelo tradicional ineficiente, que foi importado e adaptado em uma cultura latino-americana, multicultural e amplamente miscigenada, representa um desafio teórico-metodológico; mas que conforta e motiva, visto que a academia brasileira tem capacidade, história, respaldo e essência para promover e aplicar modelos próprios. Especialmente, pelo fato de que nas últimas décadas do século XX, em razão da “importação” da filosofia americana de “lei e ordem”, unida à derrocada do Estado de

bem-estar social (BAUMAN, 1999; GARLAND, 1999), o foco principal da burocracia estatal tem sido a expansão dos “depósitos dos indesejáveis”, caracterizado pelo aumento linear do processo de reclusão social indiscriminado (WACQUANT, 2001).

Destarte, a pesquisa de uma proposta de enfrentamento da reincidência criminal em Foz do Iguaçu, com a avaliação e discussão do modelo APAC, com todas as nuances definidas, está totalmente imbricada com as propostas gerais e específicas defendidas pela linha de pesquisa deste respeitável Mestrado em Política Pública e Desenvolvimento, mormente como proposta de Política Pública na região e conseqüente capacidade de trazer efeitos práticos e necessários à sociedade local.

Ainda, com maior intensidade, a pesquisa procura proporcionar ações que busquem convergir esforços de diversos atores sociais e institucionais, dentro de um contexto diversificado e organizado distintamente, com o adicional de trazer para a discussão organizações e agentes da sociedade civil organizada, tais como as organizações sociais, instituições da justiça criminal e atores invisíveis (KINGDON, 2006) responsáveis pela formação de agenda pública, entre outros.

## 1.2 PROBLEMA

Os principais teóricos atuais dos problemas penitenciários, utilizados na revisão de literatura deste trabalho, apontam que a deficiência ou ausência de tratamento penal adequado nas unidades prisionais brasileiras, aliado a diversos fatores sociais e institucionais, resultam no processo de reincidência e reentradas criminais.

Diante dessa atmosfera de conflito social em que a prisão não cumpre a finalidade de ressocializar aquele que foi apenado pelo cometimento de um crime, o problema da pesquisa emerge no seguinte questionamento: há metodologia de tratamento penal capaz de conter ou mitigar o processo de reincidência criminal e romper com ciclo de retroalimentação de detentos exercido pelos sistemas penitenciários tradicionais?

### 1.3 PRESSUPOSTO

O método de tratamento penal APAC representa uma solução de Política Pública para a ressocialização efetiva da pessoa criminosa, dentro dos primados dos Direitos Humanos e da dignidade da pessoa humana, bem como mecanismo alternativo para enfrentar os processos de reincidência e reentradas criminais nas unidades prisionais de Foz do Iguaçu.

### 1.4 OBJETIVO(S)

#### 1.4.1 Objetivo Geral

Avaliar o método de tratamento penal promovido pela APAC, como metodologia para a diminuição da reincidência e reentrada criminal em Foz do Iguaçu.

#### 1.4.2 Objetivos Específicos

- 1º) Investigar o papel do Estado no processo de encarceramento em massa e a influência da economia nesta questão;
- 2º) Delimitar os componentes e entraves para formação de agendas políticas relacionadas ao sistema penitenciário;
- 3º) Discutir os processos sociais endógenos que respondem setorialmente aos problemas penitenciários e criminais e;
- 4º) Categorizar e analisar os fatores necessários para implantação de uma unidade APAC em Foz do Iguaçu.

### 1.5 APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

A dissertação, abaixo descrita pormenorizadamente, foi desenhada para discutir os pontos mais sensíveis que envolvem os problemas penitenciários no Brasil, as posturas estatais e os desafios postos para se promover uma efetiva ressocialização da pessoa criminosa. Nesta viagem teórica, os recortes foram cuidadosamente pensados para que funcionem de anteparo seguro e realista às

discussões sobre o método APAC e o seu papel de inovação social de enfrentamento qualificado da reincidência e reentrada criminais.

Dessa forma, esta pesquisa está estruturada em 5 capítulos (seções primárias<sup>3</sup>). Além desta Introdução, no capítulo 2 – Revisão de Literatura – encontram-se discutidos os principais conceitos, perspectivas, abordagens teóricas e características do contexto prisional brasileiro, divididos em 7 seções (seções secundárias<sup>4</sup>), assim delineadas:

- Um Estado estruturado para punir e segregar, que se refere à estruturação do Estado punitivo nas sociedades ocidentais modernas;
- Reconduzidos à prisão, que trata dos processos e modos de manifestação da reincidência e do estigma no ciclo de criminalidade;
- É preciso inovar socialmente, que aborda as linhas introdutórias do método APAC;
- O monopólio legítimo da punição, pertinente aos processos e estruturas estatais como ferramentas de materialização da política de segregação em massa;
- O sistema penitenciário está na agenda política? Que faz referência aos mecanismos componentes das Políticas Públicas e os fatores de influência relacionados à questão penitenciária;
- O poder da inovação social, que cuida dos sistemas endógenos de respostas sociais a problemas graves, como a questão prisional;
- Inovação social para enfrentamento dos problemas sociais do sistema penitenciário, que examina o método APAC, fazendo um paralelo com os conceitos de inovação social.

No capítulo 3 – Metodologia, apresenta-se, inicialmente, as características gerais da pesquisa e os procedimentos de coleta de dados. Posteriormente, são elencadas definições conceituais e operacionais das categorias, definição da amostra e dados objetivados com as entrevistas.

Já no capítulo 4 – Resultados e Discussão, os dados empíricos da pesquisa são interpretados e discutidos, alicerçados ao referencial teórico descrito no capítulo 2. São revelados neste ponto a análise do processo de encarceramento coletados

---

<sup>3</sup> Conforme item 2.7 do Manual de Apresentação de Trabalhos Acadêmicos – Unila.

<sup>4</sup> Idem.

nos tópicos anteriores e o confronto das respostas das entrevistas aos agentes públicos e privados ligados diretamente à seara penitenciária de Foz do Iguaçu, discutindo os fatores que permeiam uma eventual implantação de Unidade APAC em Foz do Iguaçu.

No capítulo 5 – Considerações Finais, apresenta-se as considerações e trajetória do trabalho, as principais conclusões, limitações do estudo e possibilidades para próximas investigações científicas.

Por fim, são relacionadas as referências bibliográficas utilizadas neste trabalho e o Apêndice A, contendo o modelo de Termo de Consentimento e Assentimento Livre e Esclarecido (TCALE), usado nas entrevistas semiestruturadas.

## **2 REVISÃO DE LITERATURA**

O presente capítulo (seção primária), está dividido em 7 seções secundárias<sup>5</sup>, que lastreiam todas as análises e resultados obtidos nessa pesquisa. Elas seguem uma sequência lógica e, em alguns momentos, consequenciais, nos termos das exposições e conexões a seguir.

O primeiro momento da revisão de literatura, materializado na seção 2.1 - *Um Estado estruturado para punir e segregar* - busca compreender o papel do Estado no processo de encarceramento em massa e a influência da economia nesta questão. Especialmente como o neoliberalismo, ainda que aparentemente coadjuvante, consegue influenciar e ser potencializado pelas políticas equivocadas do Estado no enfrentamento da criminalidade e da condução da questão penitenciária. As linhas teóricas defendidas por Weber (Estrutura do Estado Moderno), Foucault (Teoria do Controle dos Corpos), Bourdieu (Poder Simbólico), Wacquant (Contenção da Pobreza) e Garland (Criminologia do Controle Social), são importantes neste processo.

As discussões iniciais conduzem naturalmente à constatação que o sistema atual de enfrentamento à criminalidade e o encarceramento em massa não são eficientes, tendo em vista que, entre outras questões, possuem um componente negativo de retroalimentação denominado reincidência criminal. A seção 2.2 – *Reconduzidos à prisão* - vai tratar dessas questões com abordagens diversas sobre

---

<sup>5</sup> Conforme item 2.7 do Manual de Apresentação de Trabalhos Acadêmicos – Unila.

o assunto, os indicadores oficiais e os componentes objetivos e subjetivos que favorecem ao crescimento desse fenômeno na sociedade. Os estudos oficiais brasileiros e os ensinamentos de Goffman (Teoria do Estigma) e Baratta (Teoria da Rotulagem Social) são determinantes para uma compreensão ampla.

Após discutir tais componentes desafiadores, a revisão de literatura demanda, neste momento, uma breve conexão das linhas essenciais doutrinárias do método APAC como respostas inovadoras ao elemento mais sensível encontrado na maioria dos reincidentes, que é o estigma de criminoso. Neste sentido, a seção 2.3 - *É preciso inovar socialmente* - vai abordar as linhas fundamentais do método APAC, especificamente sobre as ações práticas que a metodologia defende para mitigar ou eliminar o estigma. Ottoboni (Teoria do Método APAC) é o principal teórico dessa discussão.

Considerando que a metodologia APAC possui a capacidade de operar justamente nas causas da reincidência criminal, surge o questionamento de por que tal metodologia não é implantada em larga escala no Brasil. Para isso aportamos na seção 2.4 - *O monopólio legítimo da punição* - onde é debatida a estrutura burocrática do Estado e como os interesses hegemônicos conseguem viabilizar os seus objetivos. Tais interesses, voltados em grande parte à proteção do livre mercado e das relações capitalistas, possuem íntima relação com o processo de encarceramento em massa; mas um profundo distanciamento das iniciativas de reintegração social do homem criminoso. Teóricos como Oszlak (Teoria do Estado como Garantidor do Capitalismo) e Foucault (Teoria do Controle dos Corpos) são imprescindíveis na compreensão desse processo.

Em sequência, a seção 2.5 - *O sistema penitenciário brasileiro está na agenda política?* - que trata dos elementos e abrangência das propostas de Política Pública, no sentido de compreender os elementos necessários para que a questão penitenciária, dentro de um viés reintegrador, possa um dia ingressar na agenda política. A teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon (2006) é a base teórica dessa parte da pesquisa.

Prosseguindo, a seção 2.6 - *O poder da inovação social* - trata das soluções que a sociedade, mormente lideradas por Organizações da Sociedade Civil, encampam para suprir as deficiências ou inação do Estado, no que se refere aos problemas graves, como é o caso das questões penitenciárias. As características e aplicações dessas iniciativas são tratadas, nesta pesquisa, por Fairbairn (Teoria das



Inovações Sociais) e Ostrom (Teoria do Capital Social).

Ao final deste capítulo, na seção 2.7 - *Inovação social para enfrentamento dos problemas sociais do sistema penitenciário* - como fechamento de todos os conceitos e teorias trabalhados, é explicado e debatido o método APAC, com todos os seus elementos pormenorizados. Ottoboni (Teoria do método APAC) é o pensador principal dessa jornada.

## 2.1 UM ESTADO ESTRUTURADO PARA PUNIR E SEGREGAR

Atualmente, as racionalidades econômicas e governamentais dominam a cena na sociedade moderna (GARLAND, 1999; FOUCAULT, 2008). Os governos, valendo-se do aparato burocrático, atuam fortemente motivados por impulsos econômicos, quando procuram resolver problemas da sociedade. Essa condição de defesa dos aspectos do livre mercado e do 'deixar fazer' da economia, têm sido aplicados de forma determinante nas políticas de segurança, enfrentamento da criminalidade e responsabilização criminal.

Garland (1999) considera essa postura estatal de novas 'racionalidades', um estilo de engendrar políticas públicas alinhadas com o raciocínio financeiro, em que os dados, as escolhas, os custos, os riscos, os danos, os alvos, as ofertas e demandas de serviços públicos, entre eles a segurança pública, deverão passar pelo crivo da aceitabilidade econômica; deixando em segundo plano o fim social ou individual das ações governamentais.

Neste contexto, a polícia e os sistemas de justiça criminal, em especial o sistema penitenciário, ganham papéis predominantes, que possibilitam materializar o controle e a seleção dos comportamentos necessários ao perfeito desenvolvimento econômico (PRADO FILHO, 2006). São os aparelhos e saberes que proporcionam ao Estado a possibilidade de adquirir 'governabilidade'. Foucault (2008, p. 402) definirá que se trata de uma "tecnologia de governo cuja medida racional deve indexar-se juridicamente a uma economia<sup>6</sup> entendida como processo de produção e troca". E os indivíduos que não se adequam aos padrões de seleção e controles definidos pelo no cenário social, o que fazer com eles?

---

<sup>6</sup> O termo "economia" refere-se, no contexto da obra de Foucault (2008b), como uma nova roupagem do liberalismo (neoliberalismo), voltado para compreender como a economia de mercado pode servir de modelo e forma para o Estado.



A resposta para essa pergunta, dentro do contexto das 'racionalidades governamentais', parece simples, como define Foucault (1999), qual seja, classificar, punir e conter em espaços de segregação, como as prisões. Contudo, para compreender esta escolha simplória de contenção, diversos fatores confluíram em sinergia. Bauman (1999) aponta que a desmobilização do Estado de bem-estar foi determinante para a dinâmica desse novo modelo, justamente porque respondia de forma rápida à proteção da mobilidade do capital, investimentos e das bases que estruturam uma sociedade de consumo.

Essa nova trajetória neoliberal, sentida com maior intensidade a partir dos anos 70<sup>7</sup>, vem criando contingentes cada vez maiores de miseráveis e excluídos economicamente, que inicialmente são retidos nas periferias das cidades (WACQUANT, 2014); mas que passarão ao isolamento das prisões, no primeiro momento em que romperem as normas legais e sociais. Polícia, lei e ordem, confinamento, segurança e proteção de bens e direitos ganham importância substancial nesse contexto, em uma tentativa de minimizar as incertezas e inseguranças para o perfeito fluxo econômico. (SALLA; GAUTO; ALVAREZ, 2006).

A 'solução fácil' tem consequências desastrosas, isto é, o crescimento escalonar dos contingentes prisionais e a sistemática construção de espaços de confinamento, requerem investimentos públicos cada vez maiores. O paradigma penitenciário é alimentado pelo novo regime de segurança social, conhecido pelos pensadores como movimento 'lei e ordem' (WACQUANT, 2001) que, sob o argumento de enfrentar a criminalidade e sob os aplausos da opinião pública e do senso comum, cria ou recrudesce as punições aos comportamentos desviantes; atividades essas alicerçadas com forte aparato policial, legal, tecnológico e de controle social. Com isso, o 'problema' é deslocado para outro âmbito: da sociedade 'livre' para os serviços penitenciários. Assim o processo de educação, disciplina e contenção populacional dos 'indesejáveis' é transferido (BAUMAN, 1999; GARLAND, 1999).

Na esteira de toda essa problemática estão os oportunistas políticos, que exploram a consciência do 'perigo público' como causa/efeito de todos os males sociais (WACQUANT, 2014). A manipulação e espetacularização da realidade

---

<sup>7</sup> Predominantemente no contexto estadunidense; mas com reflexos nos países ocidentais, especialmente no Brasil.

formam o inimigo comum e apresentam os meios mais populistas para 'livrar' a sociedade do mal (FOUCAULT, 2008). Significa dizer que os 'indesejáveis' devem ser segregados nas prisões, pouco importando se voltarão ou não reabilitados ao convívio social (DE OLIVEIRA GAMBA, 2020).

Destarte, para a consolidação de um Estado mais punitivo, responsável pelo enfrentamento direto do 'perigo público', é necessário montar uma cadeia de construções simbólicas, visíveis e invisíveis, que Bourdieu (1989) denominou 'sistemas simbólicos', que visam criar e manter uma realidade; isto é, um mundo social de pensamento homogêneo, para que os indivíduos internalizem e apoiem o discurso punitivo, rechaçando qualquer alternativa. Os sistemas simbólicos são estruturados pela comunicação, conhecimentos, cultura, educação, religião, mitos, instituições, políticas etc. É uma estrutura que visa incorporar em cada pessoa – a maioria das vezes de forma inconsciente – a reprodução e o reforço dos sentidos desse novo '*habitus*' (BOURDIEU, 1989).

A partir dessas questões, em que o indivíduo 'livre' ou o grupo social dominante do 'bem' já estabeleceram posição, resta ao Estado reforçar o discurso e avançar com as medidas mais rígidas possíveis, nas palavras de Garland (1999), as medidas 'vingadoras'; mas que na essência são apenas Políticas Públicas 'mais fáceis' de serem implantadas pelo Poder Público. Mais fáceis porque requerem apenas a criação e estruturação de espaços de segregação.

Wacquant (2001) e Garland (1999) vão mais além na análise da postura contemporânea do Estado acerca das questões criminais e penitenciárias. A realidade posta teria como único objetivo a punição e segregação dos miseráveis<sup>8</sup>, aqueles que, na visão do sistema simbólico, pouco contribuem para o desenvolvimento econômico e para o consumo.

No que se refere ao Brasil, traçar uma correlação da implantação e evolução dessa política de punição com a segregação de contingentes desvalidos economicamente não é tarefa fácil; mas há indícios significativos que apontam neste sentido, tais como:

O primeiro ponto, e o mais notável na esfera pública, é o crescimento do processo de encarceramento, saltando de 90 mil presos em 1990, para mais de 679

---

<sup>8</sup> E que não dispõem de recursos financeiros para contratar advogados que esgotem todos os recursos possíveis antes do aprisionamento.

mil em 2022<sup>9</sup>. Isso representa, em média, uma taxa linear de crescimento da ordem de 21,13% ao ano. Conseqüentemente, não há vagas suficientes para comportar tal população, e o déficit atual em unidades prisionais está, em média, 31,19%, sendo necessárias 212 mil novas vagas para comportar todos os reclusos atuais (BRASIL, 2022a).

No cômputo da população carcerária acima, definido pelo Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN), não estão inseridos os presos provisórios (que ainda não foram sentenciados pelo Poder Judiciário), bem como os presos especiais (policiais, militares, e de outras unidades específicas), que representam mais 240 mil pessoas, geralmente presas à espera de uma definição da Justiça, em cadeias públicas, delegacias de polícia, quartéis e outras instalações públicas (BRASIL, 2022b).

Além de todos esses problemas, existem ainda, pendentes de cumprimento, 355 mil mandados de prisão. Isto é, são pessoas que estão em liberdade; mas que a qualquer momento serão agregadas ao sistema penitenciário deficitário ou à população de encarcerados provisórios (BRASIL, 2022b).

Mesmo com a incompletude e deficiência de dados, reconhecida pelo Estado brasileiro (BRASIL, 2018a; 2019b; 2022a), é possível constatar que a população carcerária é constituída de pessoas pobres multidimensionalmente; isto é, sem capacidade de prover a si ou à família bem-estar material, bem-estar físico, segurança protetora, liberdade de escolha e de ação e boas relações sociais (CRESPO; GUROVITZ, 2002). São na sua maioria homens, jovens (18 a 29 anos), com ensino fundamental, solteiros, pardos ou brancos, sem filhos ou com apenas 1, de 4 a 15 anos de pena, alguns com doenças crônicas como HIV e tuberculose. Apenas 7% (51.666) executam algum tipo de atividade laboral no sistema prisional e recebem alguma contraprestação pelas atividades: aproximadamente 50% desses recebem alguma remuneração, o restante obtém benefícios pelo trabalho (remição da pena: a cada 3 dias trabalhados é diminuída a pena em um dia), grande parte cursando o ensino fundamental (BRASIL, 2022a).

A análise superficial do crescimento quantitativo de presos no Brasil autoriza, mesmo a um leigo no assunto, definir a atual conjuntura como insustentável. Não é por acaso que o Brasil ocupa o 3º lugar mundial em aprisionamento de pessoas,

---

<sup>9</sup> Presos com condenação – Sisdepen (2022).

com taxa de 357 por 100 mil habitantes, perdendo apenas para os Estados Unidos da América (1º lugar, 639 por 100mil/hab.) e Tailândia (2º lugar, 459 por 100mil/hab.) (WPB, 2019)<sup>10</sup>. Ao todo, são mais de 918 mil pessoas presas, o que representa 0,42% da população brasileira encarcerada (BRASIL, 2022b e BRASIL, 2022c)<sup>11</sup>.

Além disso, o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), em estudo preliminar sobre a metodologia APAC e a criação de vagas no sistema prisional a partir da implantação de Centros de Reintegração Social (BRASIL, 2019c), previu que, em 2025, caso o cenário atual se mantenha, serão necessários mais de R\$ 25 bilhões de reais para cobrir o déficit de vagas e dobrar o tamanho do sistema carcerário atual. Equivale a construir um presídio por dia, no período de um ano (BRASIL, 2019c).

Os custos sociais, econômicos e os efeitos do alto processo de segregação serão discutidos mais à frente. O que é importante entender neste momento é que do ponto de vista da estratégia governamental, os objetivos da política de contenção social foram alcançados (GARLAND, 1999). O Brasil está entre os três países que mais encarceram no mundo – ainda que não tenhamos vagas para alocar todo mundo, sempre há um ‘jeitinho’ para acomodar alguém. Surge o primeiro questionamento: diante desse processo, houve necessariamente a redução dos índices de violência diante da política pública de contenção? A resposta é não!

Os estudos de Cerqueira (2021) apontam que os índices de homicídios se mantiveram entre 27,2% por 100 mil habitantes, em 2009, com aumento significativo em 2016 (30,3%) e 2017 (31,6%), e redução para 21,7%, em 2019. Em números absolutos, taxas da ordem de 21,7% (a menor da série entre 2009 - 2019), representam as mortes intencionais (homicídios) de 45,5 mil pessoas. Quando comparamos com as taxas globais de homicídio, fixadas em 2017 na ordem de 6,1% vítimas por 100 mil habitantes, é possível entender o quanto ainda temos que evoluir para instituir uma efetiva paz social (UNODC, 2019; PÚBLICA, 2021). Por enquanto, estamos vivendo um verdadeiro estado de guerra.

Com relação aos indicadores de criminalidade, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes - Unodc (2019) aponta que as taxas de homicídios, dentre o conjunto de dados demonstrativos das áreas relacionadas a delitos, são as

---

<sup>10</sup> Dados referente a 2019.

<sup>11</sup> Dados referente a 2022.

mais reveladoras e confiáveis, vez que vão muito além da quantificação da perda de vidas humanas; de forma indireta, revelam a existência também de conflitos familiares e comunitários. Traz à luz questões como ambiente violento, impactos econômicos (perda da força de trabalho e dos investimentos realizados no indivíduo vítima e causador), e institucionais (movimentação de todas as esferas estatais e de seguridade – tanto para punir os causadores, como para amparar as 'vítimas secundárias') (UNODC, 2019).

Mesmo com números expressivos de homicídios, ainda há 'cifras ocultas' (CAETANO et al., 2021) que escondem uma realidade ainda pior. Cerqueira (2021) explica que a categoria de mortes violentas por causa indeterminada constitui-se em uma incógnita. São pessoas que perderam a vida de forma violenta por causas externas, onde não foi possível determinar a causa base do evento (exemplos: suicídio, acidentes, agressão ou intervenção legal). Os registros iniciais de tais fatos não ingressam nos sistemas estatais como homicídio; mesmo que posteriormente verifique-se tratar de uma morte intencional. As taxas dessas mortes chegaram a 11,7% por 100 mil habitantes, em 2019, no Brasil. Isso equivale a mais de 38,9 mil vítimas. Cerqueira et al. (2021) aponta que, através de estudos retrospectivos dos dados entre 1996 a 2010, sobre as mortes violentas por causa indeterminada, foi possível aferir que pelo menos 73,9% dos eventos foram efetivamente homicídios não registrados ou ocultos.

Essa discussão sobre a imprecisão dos dados criminais e penitenciários, especialmente no Brasil, bem como a dificuldade para se determinar um quadro mais realista possível, será melhor debatido quanto o estudo adentrar na avaliação dos dados prisionais, reincidência criminal e custos do aprisionamento em massa. Mas, de antemão, já se percebe que o aparato estatal tem muita dificuldade para medir e entender a fundo os aspectos que permeiam o processo de contenção prisional, corroborando o posicionamento de Foucault (2015) quando trata do processo de marcação simbólica e da individualização das punições. Os indivíduos são apenas números, pouco se sabe sobre eles, o que se tem visíveis são a 'culpa e a marca do soberano' (FOUCAULT, 2015, p. 9).

Ainda quanto à investigação sobre a ineficiência do processo de aprisionamento indiscriminado e a sua incapacidade de conter a violência, verifica-se que existem outros indicadores que reforçam a afirmação de que prisão não traz paz social. Os levantamentos do Anuário Brasileiro de Segurança – 2021, reforçando

os dados acima, apontam que, em 2020, 50.033 pessoas foram assassinadas, o que representa a taxa de 23,6 por 100 mil habitantes. Com relação aos crimes contra o patrimônio, foram registrados neste mesmo ano, 1.136.820 roubos (crime que consiste em subtrair coisa móvel pertencente a outrem por meio de violência ou de grave ameaça), que representa a taxa de 469,6 por 100 mil habitantes. E ainda, foram presas 190.279 pessoas por tráfico de drogas, que equivale a taxa de 89,9 por 100 mil habitantes (PÚBLICA, 2021).

O estudo poderia prosseguir avaliando as demais tipologias penais, em especial os crimes relacionados à violência doméstica e de gênero, em franca ascensão atualmente (PÚBLICA, 2021), porém, a escolha dos três tipos penais: homicídio, roubo e tráfico de drogas possui um significado essencial, tendo em vista serem esses os crimes cometidos por 83% da população carcerária brasileira (BRASIL, 2022a).

Outro dado é o que trata especificamente dos crimes de roubo e tráfico de drogas, que possuem relações com as questões patrimoniais defendidas pela trajetória neoliberal de proteção do consumo e da economia livre. São pelo menos 69% de toda a população carcerária nacional presa por esses motivos; e não coincidentemente, são os crimes mais cometidos e registrados em todo o Brasil (BRASIL, 2022a).

Destarte, do conjunto das discussões teóricas efetivadas até aqui, é possível constatar que a política de encarceramento em massa não consegue, necessariamente, conter a violência na sociedade, justamente por conta do componente de retroalimentação denominado reincidência criminal (BRASIL, 2015), objeto de estudos da próxima seção.

## 2.2 RECONDUZIDOS À PRISÃO

De fato, o sistema prisional brasileiro, na sua versão tradicional de contenção, não consegue devolver à sociedade um indivíduo que pelo menos não volte a cometer novos crimes. Cometer novos crimes representa o que a doutrina do direito conhece como reincidência criminal (BRASIL, 2015). Nota-se que a conceituação de reincidência criminal abriga várias abordagens. Em uma concepção ampla, entende-se que se trata da reiteração criminosa; isto é, quando uma pessoa que cometeu um crime anterior volta a delinquir, seja no mesmo tipo penal anterior



ou outro ato delitivo distinto.

Os poderes públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário) têm uma preocupação constante com este assunto; considerando que na sociedade moderna, o nível de reincidência representa, efetivamente, se o processo de aprisionamento e 'ressocialização' estão ou não cumprindo o seu papel social. Porém, os estudos mais atuais indicam diversos obstáculos para se chegar a números que retratam fielmente a realidade dessa questão, que em muitas ocasiões pode até transformar-se em uma 'dificuldade necessária e oportuna', para não escancarar a falência do sistema.

A reincidência criminal pode ser especificada em quatro tipos, sugeridos por Brasil (2015): a) reincidência genérica, que consiste no cometimento de um novo ato criminal, independente de condenação; b) reincidência legal, que representa o cometimento de novo crime, depois de condenação anterior transitada em julgado, pelo período de cinco anos após a extinção ou cumprimento da pena anterior; c) reincidência penitenciária, quando a pessoa retorna ao sistema penitenciário em virtude de nova pena ou medida de segurança; e d) reincidência criminal, quando há uma nova condenação independente do prazo ou se definitiva (BRASIL, 2015).

Outras definições trazem aspectos relacionados ao momento do novo cometimento de crime, dividindo a reincidência em 6 tipos: a) reincidência por auto culpa, em que o próprio indivíduo declara tal situação; b) reincidência policial, pelo novo registro de fato imputado ao indivíduo em sede policial; c) reincidência penal, refletindo em novo processo criminal na justiça penal; d) reincidência judicial, constituindo-se em nova condenação por prática de crime; e) reincidência penitenciária, quando há uma reentrada em unidade prisional; e f) reincidência jurídica, representando o segundo processo pelo cometimento do mesmo crime anterior (SAPORI; SANTOS; MAAS, 2017).

As divisões propostas nos dois estudos acima são importantes para a compreensão do sentido e forma de obtenção dos índices de reincidência e as dificuldades para precisar tal indicador. Por exemplo, os pesquisadores internacionais priorizam o conceito de reincidência judicial e penitenciária (SAPORI; SANTOS; MAAS, 2017); enquanto no Brasil, o cálculo prioriza a reincidência legal, nos termos do artigo 63 do Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei n. 2.848, de 1940) (BRASIL, 2019b). Os variados conceitos e formas de uso do tema potencializam as dificuldades para comparações e avaliações nacionais e internacionais. Todavia,

algumas iniciativas científicas para definir indicadores mais apropriados foram realizadas (BRASIL, 2019b), entre elas:

Estudo de Sérgio Adorno e Eliana Bordini, em 1989, sobre a reincidência criminal em São Paulo, obtendo um índice de 29,3%;

Novo estudo de Sérgio Adorno e Eliana Bordini, em 1991, sobre a reincidência penitenciária em São Paulo, alcançando um índice de 46,3%;

Estudo de Julita Lemgruber, em 1999, sobre reincidência penitenciária no Rio de Janeiro, obtendo um índice 30,7%;

Censo Penitenciário Nacional, em 1994, apontou um índice de reincidência de 34,4% nacional;

Estudo de Túlio Kahn, em 2001, indicou reincidência penal em São Paulo de 50% em 1994; 45,2% em 1995 e 47% em 1996;

Estudo do Departamento Penitenciário Nacional, em 2001, assentou que o Brasil teria 70% de reincidência penitenciária. Enquanto Minas Gerais, Alagoas, Pernambuco e Rio de Janeiro estariam com 55,15%. Foi justamente a partir da definição deste índice nacional que o indicador de 70% ganhou a unanimidade no senso comum, mesmo que seu conteúdo e métodos não tenham sido avaliados em profundidade pela comunidade científica;

Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do sistema carcerário, em 2008, apontando a taxa de reincidência nacional entre 70% e 80%, também sem muita metodologia ou confiabilidade (BRASIL, 2019b);

No relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2015, conclui-se que a cada quatro presos no sistema, um seria reincidente legalmente, índice que ficaria em torno de 46% nacionalmente. No entanto, o número de reincidentes penitenciários seria muito superior;

Estudo de Luís Flávio Saporì; Roberta Fernandes Santos e Lucas Wan Maas, em 2017, relativo a Minas Gerais, obteve o índice de 51,4% de reincidência policial;

O estudo, realizado em 2019, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), constatou que a reincidência penitenciária (reentrada em unidade penal), nacionalmente, é da ordem de 42,5%, para adultos, e 23,9% para adolescentes em internações juvenis;

Estudo de Bladimir Carrillo; Breno Sampaio; Diogo Britto; Gustavo Sampaio; Paulo Vaz e Yony Sampaio (UFPE/GAPPE), em 2022, que avaliou a reincidência sob



diversos enfoques, priorizando as reentradas penitenciárias, obtendo índices que oscilaram entre 23,1% a 37,3%.

O esforço científico, ao longo de 30 anos, para compreender se o sistema prisional brasileiro cumpre ou não o seu papel de reintegrar o indivíduo criminoso não é uma atividade simplória e a imprecisão, falta de padrão e incompletude dos dados marcam todas as iniciativas. Contudo, é possível constatar que todas as métricas obtidas não ficaram abaixo de 23%. Contudo, o índice mais seguro, atualmente, pelo rigor empregado na pesquisa, sua abrangência nacional e o atual contexto de acesso aos dados prisionais, é o estudo do Conselho Nacional de Justiça (2019), que aponta o índice de 42,5% de reincidência penitenciária no Brasil, sendo este o definido como paradigma da presente pesquisa (BRASIL, 2019b).

Diante disso, em dados absolutos, então, é possível afirmar que dos 918 mil presos atuais, nos próximos 4 a 15 anos, 390 mil pessoas voltarão ao sistema penitenciário, sem levar em consideração os índices de crescimento anual linear do sistema penitenciário brasileiro de 21,13%, que agrega além dos reincidentes, novos criminosos (primários). Esses reincidentes, caso sigam as tendências e quantitativos apresentados, cometerão na sua maioria os crimes de tráfico de drogas, roubo e homicídio; crimes estes que afetam diretamente a paz social, saúde e o desenvolvimento socioeconômico.

Diante da constatação acima, é preciso compreender os motivos que levam o criminoso a delinquir novamente (reincidência). A criminologia possui muitas teorias para explicar comportamentos criminosos, cada qual com o foco específico em determinados componentes individuais e/ou sociais e avaliação da realidade social e histórica, entre elas: patologias individuais, *homo economicus*, desorganização social, estilo de vida, aprendizado social, controle social, anomia, reação social, escolha racional, ecológica/espacial etc. (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004), que não serão esmiuçados neste trabalho, tendo em vista o objetivo da investigação e o caráter histórico/cultural de cada teoria.

Todavia, na atualidade, dois componentes estão em perfeita harmonia para avaliar essa questão: a criminologia do controle social, defendida por Garland (1999), essencialmente preocupada com as condutas, como mero objeto de controle e seleção, já explicado em linhas anteriores quando tratou-se do processo de governabilidade; e a reação social, na sua vertente mais conhecida como teoria da rotulagem social ou *Labeling Approach* (BARATTA, 2002; SHECARIA, 2004).

Nas lições de Baratta (2002), sinteticamente, a teoria da rotulagem social ou reação social defende que os sistemas de valores definidos em cada sociedade determinam, em dado contexto histórico, quais são os comportamentos ilícitos ou 'desviantes' que devem ser reprimidos. Os órgãos de controle social e as normativas penais ficam incumbidos de realizar essas atividades ou essa reação ao crime. Ocorre que neste processo, toda a carga ideológica, política, econômica, simbólica e de linguagens estão presentes na reação, especialmente no processo de interpretação das normas a serem aplicadas e na avaliação das condutas, repercutindo em processos de 'seleção' ou estigma, de acordo com o que a sociedade ou o processo de "governabilidade" pretendem implantar ou impor; isto é, instala-se de forma sutil uma espécie de formação pré-concebida da identidade criminosa, que vai se alastrar por toda a sociedade (BARATTA, 2002). Como exemplo, basta recordar o perfil da população carcerária brasileira, definido em linhas anteriores. Por que pessoas fora daquele perfil não são alcançadas?

Esse processo de seleção ocorre em dois momentos. A primeira punição (delinquência primária), aqueles alcançados pelos órgãos de controle, após contrariarem algum preceito penal, devem receber a penalização: seguem o fluxo normal determinado pela realidade social e normativa penal. As condutas dos criminosos para este primeiro momento podem ter motivações das mais diversas ordens: saúde, culturais, sociais, econômicas, passionais, ganância etc.

Nesta primeira punição, com a passagem pelos órgãos de controle e o cumprimento da pena, provavelmente em uma penitenciária, o indivíduo vai incorporar um componente que será decisivo para aumentarem as chances de continuar a trajetória delitiva: a rotulagem de 'criminoso'. A continuação delitiva, com a nova passagem pelos órgãos de controle e prisão, constituir-se-á na delinquência secundária (reincidência) (BARATTA, 2002).

Shecaira (2004) resume este processo esclarecendo que na delinquência primária, ao passar pela ritualística processual, o indivíduo recebe a primeira carga de estigma e de distanciamento social. Oportunidades na sociedade livre são reduzidas, o processo de incorporação da subcultura delinquente começa a operar afetando a autoimagem e as relações. Inicia-se o processo de estigma decorrente da institucionalização (prisão), com a conseqüente carreira criminal e a delinquência secundária.

Uma crítica levantada ao *Labeling Approach*, faz menção a como aplicar a

teoria às pessoas que cometem crimes do colarinho branco, geralmente integradas ao tecido social e pertencentes às camadas mais abastadas da sociedade. Baratta (2002) não nega essas variantes, como também acrescenta questões relacionadas a subnotificações criminais (cifras ocultas), impedindo que o processo de seleção e estigma alcancem de forma generalizada outras camadas sociais. Tais variantes não possuem o condão de negar a concentração do controle criminal nos estratos mais pobres da sociedade (BARATTA, 2002). Novamente, basta confrontar os números de encarceramento no Brasil atualmente.

Desse apanhado, portanto, verifica-se que o estigma é um dos principais fatores que devem ser enfrentados para a redução da reincidência criminal (BARATTA, 2002). O principal pensador dessa temática foi Erving Goffman.

Goffman (1980) define estigma como atributo depreciativo impingido pela sociedade aos indivíduos que possuem uma ou algumas características que violam os valores normativos e culturais considerados normais. Esse valor depreciativo condiciona a pessoa a uma posição de inferioridade social, passando a representar uma "marca", seja física ou simbólica, que servirá de orientação nas relações sociais futuras.

O estigma pode manifestar-se de três maneiras: deformidades físicas (toda ordem de deficiência ou malformação corporal), tribais (neste inserem-se questões religiosas, étnicas, raça, origem ou minorias) e pessoais/comportamentais (problemas mentais, radicalismo, prisão e dependências) (GOFFMAN, 1980).

A construção do estigma está vinculada às relações de poder existentes na sociedade, aquilo que o grupo dominante estabelece como ruim, aquilo que deve ser evitado ou retirado do convívio comum, tendo em vista as suas diferenças ou "anormalidades". Especialmente ao indivíduo que passou por uma "instituição total"<sup>12</sup> de aprisionamento (penitenciárias e delegacias), inevitavelmente, através do processo de adaptabilidade, absorve características do convívio prisional, que passam a compor o conjunto da sua identidade social. Esses traços adquiridos, aliados ao conjunto de estereótipos formados e introduzidos pela sociedade em relação aos egressos dos sistemas penitenciários criarão barreiras para o seu retorno e aceitação na sociedade livre (GOFFMAN, 1980; 1992).

---

<sup>12</sup> Instituições totais são estabelecimentos fechados, destinados ao processo de internação integral de pessoas, com forte aparato disciplinar e de controle (GOFFMAN, 1980).

Este indivíduo será sempre visto com desconfiança e qualquer característica positiva será diminuída quando confrontada com a “marca” da prisão. Essa desconfiança social atinge o indivíduo e o seu círculo familiar, tornando o processo de reintegração social um grande desafio para todos os envolvidos (LAUERMANN; GUAZINA, 2013). Dificuldades relacionadas às oportunidades de trabalho, falta de perspectivas, dependência de álcool e drogas, inacessibilidade aos benefícios sociais e financeiros, baixa escolaridade, saúde muitas vezes debilitada pelo convívio no cárcere, falta de moradia, insegurança alimentar e condições de vida familiar e individual em estado de pobreza multidimensional (CRESPO e GUROVITZ, 2002) vão conduzir, quase que naturalmente, o indivíduo de volta ao crime, muitas vezes de forma obrigatória como cumprimento aos pactos de fidelidade estabelecidos com as facções criminosas que dominam os presídios brasileiros. A reincidência é quase uma certeza!

A solução de problemas tão complicados parece distante e inalcançável. Todavia, algumas saídas podem ser discutidas para mitigar essa questão relativa ao estigma e ao processo de reincidência criminal do egresso do sistema penitenciário. Entre elas destacam-se (BOEIRA, 2020):

a) Necessidade de criação de mecanismos de inserção do egresso no mercado de trabalho, com o apoio do empresariado e da comunidade de domicílio do egresso, fazendo com que os laços de confiança, responsabilidade e compromisso social sejam restabelecidos e que permitam a obtenção de renda lícita para o sustento individual e familiar;

b) Maior nível de escolarização e treinamento profissionalizante, de acordo com a realidade econômica da região onde mora o egresso, para que consiga alcançar atividades que envolvam maiores atribuições intelectuais e profissionalizantes, com a consequente ampliação da renda e imersão nas estruturas sociais;

c) O envolvimento da família e da comunidade em todos os processos, como apoiadores e verdadeiros ‘tutores’ do cotidiano dos egressos, a fim de amenizar os processos de estigma e a retomada de eventual carreira criminosa;

d) Assistência à saúde, assistência social e psicológica durante todo o trajeto, a fim de manter constante o acompanhamento psicossocial para evitar recaídas criminosas, cooptação por facções e vícios de toda a ordem.

Isto posto, é possível agregar, em um só modelo, diversas ações para

enfrentar o estigma e a própria reincidência criminal, de acordo com as discussões sobre as vantagens do método APAC na próxima seção.

### 2.3 É PRECISO INOVAR SOCIALMENTE

O método APAC, conforme explanado em linhas anteriores, tem como principal diferencial a aplicação de um conjunto coordenado de ações de valorização humana, desenvolvidas por uma rede de apoio institucional e voluntária, com o objetivo final de impedir que o indivíduo, uma vez inserido nessa metodologia, volte a cometer novos delitos. O principal indicador de resultados da eficácia ou não da metodologia são os índices de reincidência criminal.

Nota-se que os resultados apontados pela APAC, descritos no site da Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC, 2022), associação civil de direito privado sem fins lucrativos, responsável pela uniformização do método no Brasil e exterior, são surpreendentes. A reincidência legal apresentada é de 13,90% em unidades masculinas e 2,84% em unidades femininas. A quantidade de recuperandos<sup>13</sup> em unidades APAC chega a 6.419 pessoas<sup>14</sup>. Com relação aos custos *per capita* por recuperandos, o valor em junho de 2022 foi de R\$ 1.051,87 reais, menos da metade do valor arcado pelos cofres públicos com cada preso, mensalmente, nos sistemas convencionais (R\$ 2.477,55 reais) (FBAC, 2022) (BRASIL, 2022a).

A APAC iniciou, em São José dos Campos, em 1972, uma tecnologia social inovadora genuinamente brasileira. Desde a sua criação, procura estabelecer o tratamento humanizado do condenado à pena privativa de liberdade, sem perder de vista os preceitos legais definidos na Lei de Execução Penal brasileira, nem tampouco as competências e atribuições da administração pública inerentes à condução judicial e administrativa do sistema penitenciário. A finalidade precípua da metodologia é recuperar o indivíduo e não permitir que reincida criminalmente. Todos os esforços são voltados para esses objetivos: “matar o criminoso e recuperar o homem” (OTTOBONI, 2001).

O método conta com 63 unidades funcionando no Brasil e mais 79 em

---

<sup>13</sup> Os indivíduos presos na metodologia APAC são chamados de recuperandos.

<sup>14</sup> Dados de junho de 2022.

processo de implantação. 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. Em todos estes momentos a FBAC acompanha e presta orientações para o cumprimento dos objetivos metodológicos (FBAC, 2022).

O método possui 12 elementos essenciais que são aplicados de forma conjunta. Eles procuram centrar esforços em todas as vulnerabilidades ligadas aos processos de reincidência e estigma que levaram o indivíduo ao crime ou que podem comprometer a sua plena reintegração após o cumprimento da pena. Os elementos são: 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 voluntário e o curso para sua formação; Centro de Reintegração Social (CRS); mérito; e a jornada de libertação com Cristo (OTTOBONI, 2001 e 1997) (BRASIL, 2019c).

Em que pese o método ter iniciado com uma formatação religiosa cristã, atualmente, agrega conceitos de liberdade religiosa e laicidade, sem a imposição de credos às atividades administrativas e laborativas (BRASIL, 2019c).

Algumas características da metodologia são determinantes para conter o processo de reincidência e estigma (OTTOBONI, 2001 e 1997) (BRASIL, 2018b) (BRASIL, 2019c), entre elas é essencial destacar:

a) O ingresso na metodologia é voluntário, em manifestação formal. O beneficiário aceita todas as regras e atividades que serão desenvolvidas. A partir do ingresso, as rotinas rígidas são iniciadas, e envolvem respeito interpessoal, ordem, higiene, comportamento construtivos, trabalho, educação, participação da família, profissionais de apoio e voluntários;

b) Participação social com a parceria de organizações da sociedade civil, através de atividades ligadas ao tratamento, educação, profissionalização e oportunidades de emprego após o cumprimento da pena;

c) As atividades de direção, chefia e coordenação dos estabelecimentos penais, e atividades que exijam o poder de polícia administrativa continuam com os



agentes da administração pública;

d) As unidades<sup>15</sup> comportam recuperandos de todos os regimes, desde que sentenciados. São estruturas que agregam no máximo 240 vagas. A ordem é mantida, em muitos aspectos, pela autodisciplina. O cometimento de falta grave ou a inadaptabilidade ao método ensejam o retorno do recuperando ao sistema convencional;

e) Cooperativismo de esforços. Internamente cada recuperando possui responsabilidades, seja com a sua cela, higiene, saúde, educação, com as instalações, objetos, materiais, com a segurança interna, com as relações interpessoais e com os cuidados dos outros internos, formalizadas em regimento interno e atribuições específicas de divisão de tarefas. No âmbito externo, os voluntários, familiares e profissionais técnicos da APAC possuem a responsabilidade de mitigar todas as barreiras que impedem a reintegração social do recuperando, fazendo com que se inicie uma retomada de autoconfiança do egresso; mas principalmente confiança da comunidade que irá recepcioná-lo quando for libertado. Esse processo é uma construção que inicia desde a chegada do recuperando à APAC. Todos os envolvidos devem receber treinamento para exercerem os seus respectivos papéis.

As unidades prisionais no método APAC, além de pequenas, devem possuir arquitetura diferenciada. Dentro do possível, devem afastar aspectos de "instituições totais"<sup>16</sup>, disponibilizando e promovendo espaços mais voltados à reintegração, do que à contenção. Contudo, as medidas de segurança e tecnologias para impedir fugas ou ingresso de objetos ilícitos estão presentes. O mais importante é que as unidades estejam fixadas em áreas urbanas de fácil acesso à comunidade e famílias dos recuperandos, que devem ser moradores dessa mesma cidade.

Institucionalmente, as unidades APAC são constituídas como associações civis de direito privado, sem fins lucrativos, mantidas por meio de doações, subvenção públicas<sup>17</sup> (convênios, parcerias, auxílios, contribuições públicas, etc.) e comercialização dos produtos manufaturados nas oficinas.

---

<sup>15</sup> Preferencialmente unidades prisionais autônomas.

<sup>16</sup> Termo criado por Erving Goffman, que representa locais que possuem barreiras entre o mundo externo e interno.

<sup>17</sup> Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

As equipes técnicas e administrativas são compostas por funcionários contratados e pagos pela própria APAC (regime celetista), bem como pelo trabalho voluntário de profissionais e pessoas da comunidade.

Os aspectos pormenorizados do método APAC serão aprofundados em outras seções deste trabalho, quando a investigação adentrar nos processos endógenos promovidos pela sociedade, em respostas aos problemas sociais. Porém, fica claro que as linhas operativas do método enfrentam diretamente os aspectos individuais e sociais que influenciam na reincidência criminal.

Diante desse fator positivo de enfrentamento da reincidência criminal, surgem os seguintes questionamentos: por que o método APAC não foi elevado à condição de Política Pública generalizada no Brasil? ou mesmo, por que o método não ingressou na agenda política atual de forma mais contundente?

Essas questões serão aclaradas nas próximas seções, com a delimitação dos componentes e entraves para formação de agendas políticas relacionadas ao sistema penitenciário, apresentando, num primeiro momento, o monopólio legítimo da punição (seção 2.4) e em seguida o questionamento se o sistema penitenciário brasileiro está na agenda política (seção 2.5).

## 2.4. O MONOPÓLIO LEGÍTIMO DA PUNIÇÃO

A concepção de Estado moderno definida por Weber (1974) 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 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 estatal (SGARBOSSA; IENSUE, 2019).

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 história (SGARBOSSA; IENSUE, 2019).

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 estatal (WEBER, 1974; SGARBOSSA; IENSUE, 2019). Neste 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 a máquina estatal, seja pela retribuição punitiva aos que contrariam os preceitos normativos; seja pelo caráter intimidatório ao restante da sociedade, prevenindo atos insurgentes (FOUCAULT, 1999a).

Sob outro enfoque, o Estado pode ser compreendido como uma relação social de dominação, formada por um "conjunto interdependente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política." (OSZLAK, 2011, p. 3). 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, 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 sociedade (OSZLAK, 2011).

As ideias de Oszlak (2011) encontram perfeito alinhamento à teoria de Foucault (1999b, 2017), 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" (FOUCAULT, 1999a). 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 processo (FOUCAULT, 2017).

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 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 sociedade (MANN, 1992).

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) (FOUCAULT, 1999b). Os principais agentes dessa relação disciplinar – entre quem “manda e quem obedece” – estão espalhados pelo Estado, e são definidos por Weber (1974) 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 (WEBER, 1974). 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” (WEBER, 1974).

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 sociedade (LEFORT, 1979).

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, 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 defesa (MOE; SAIEGH; TOMMASI, 1998).

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 criminosa (BENELLI, 2014; DE OLIVEIRA GAMBA, 2020).

Os indicadores desse problema, já mencionados em linhas anteriores, são considerados alarmantes e o cenário futuro pode ser considerado ainda mais preocupante, pois há previsão de que pelo menos 42% da população carcerária brasileira tendem a reincidir criminalmente (BRASIL, 2019a) e voltarão a cometer novos crimes; seja porque não houve o devido processo de reintegração social, ou

pela fidelidade às facções criminosas que 'comandam' os presídios brasileiros e exigem 'atividades' criminosas dos contingentes que conseguem agrupar (BENELLI, 2014). 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 ambiente (BAUMAN, 1999).

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 questão (EVANS; WOLFSON, 1996).

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 Estado (WEBER, 1974). 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 crimes (OTTOBONI, 2001).

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 Comunidade (BRASIL, 1984), a temática penitenciária permanece como uma das engrenagens típicas do sistema burocrático definido por Weber (1974): uma ilha de profissionalização burocrática e de aparato de coerção, lidando com problemas que superam a sua respectiva capacidade de resolução (ALVES, 2017).

Para alterar este processo de exclusividade ineficiente, faz-se necessário a participação social nas questões prisionais (OTTOBONI, 2001), através de Políticas Públicas que efetivamente enfrentam as causas do problema penitenciário no Brasil. Mas para que isso ocorra, há um longo caminho a ser percorrido.

## 2.5. O SISTEMA PENITENCIÁRIO ESTÁ NA AGENDA POLÍTICA?

Inicialmente, para uma perfeita compreensão das discussões traçadas nesta seção, é necessário esclarecer que esta investigação utiliza 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, em que o Estado é o ator preponderante do processo (SECCHI, 2020).

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" (SARAIVA, 2006, p. 21); 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" (VILLANUEVA, 2012, p. 17).

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 político (SARAIVA, 2006).

As abordagens das Políticas Públicas podem ser regulatórias, atuando nos comportamentos, 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 Públicas (SECCHI, 2020).

Seja qual for a abordagem ou a finalidade da Política Pública, é necessário 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 (SECCHI, 2020; CAPELLA, 2018).

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 de 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 realidade (MULLER, 1998).

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 governo. (NICOLÁS; ZIMMERMANN, 2021).

Outra definição do ciclo da Política Pública é exemplificada por Villanueva (2012), caracterizando esta construção como “operações intelectuais e políticas interdependentes”, 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.” (VILLANUEVA, 2012, p. 23).

Uma última descrição dos estágios da Política Pública é defendida por Secchi (2020), dividindo a elaboração da Política Pública em sete momentos, quais sejam: Identificação do problema; Formação da agenda; Formulação de alternativas; Tomada de decisão; Implementação; Avaliação; Extinção (SECCHI, 2020).

Em todas as formulações 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 porventura sejam aplicadas (CAPELLA, 2018).

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 estatal (SECCHI, 2020, p. 36). 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 ação (SECCHI, 2020).

Na obra de Capella (2018), 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 (CAPELLA, 2018).

Para compreender como um assunto ou problema passa a compor a agenda governamental, recorre-se à teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon (2006). 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” (KINGDON, 2006). 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 determinantes no desfecho da composição da agenda (SARAIVA, 2006; CAPELLA, 2018).

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 e mensagens negativas sistemáticas (CAPELLA, 2018).

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 (SARAIVA, 2006; CAPELLA, 2018).

A terceira dinâmica está relacionada às relações políticas, influenciadas pelo ambiente político em voga no momento da proposição da política, o "humor nacional" ou "ambiência", 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 poder (KINGDON, 2006).

Em todas as dinâmicas defendidas por Kingdon (2006), os atores visíveis e invisíveis exercem papéis importantes, tanto para a conjunção de todos os fluxos e o conseqüente ingresso do assunto ou problema na agenda governamental, ou mesmo o bloqueio da temática e a sua exclusão do processo (CAPELLA, 2018).

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 Executivo (SARAIVA, 2006).

Os atores invisíveis também atuam em todas as dinâmicas, mas possuem destaque na escolha das alternativas (SARAIVA, 2006), justamente pelo caráter



técnico que alguns desses agentes possuem. Eles são os burocratas, cientistas, pesquisadores, juízes, promotores, 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 (KINGDON, 2006; SARAIVA, 2006).

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 econômico (GARLAND, 1999).

Entre outros aspectos, esse posicionamento 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 pobres (BRASIL, 2019).

Como já foi defendido anteriormente, o incremento da repressão criminal é fruto de posturas estatais vinculadas ao movimento lei e ordem (GARLAND, 1999), 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 (GARLAND, 1999; FOUCAULT, 2008). São políticas de mera contenção, que visam apenas classificar, punir e manter os criminosos em espaços de segregação (FOUCAULT, 1999), sem, com isso, avaliar que tais indivíduos voltarão ao convívio social, sem o devido tratamento (DE OLIVEIRA GAMBA, 2020).

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 Kingdon (2006) e ingresse na agenda governamental como política de reintegração social, conforme preceitua a LEP. 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 todos (BRASIL, 2022b).

Feitas estas considerações, nas próximas seções, são discutidos os processos sociais endógenos que respondem setorialmente aos problemas penitenciários e criminais, com o poder da inovação social (seção 2.6) e em seguida se discute uma inovação social para enfrentamento dos problemas sociais do sistema penitenciário (seção 2.7).

## 2.6 O PODER DA INOVAÇÃO SOCIAL

Os problemas sociais oriundos do contemporâneo sistema penitenciário brasileiro, influenciados em grande medida pelas facções criminosas que 'comandam' as cadeias (ADORNO; SALLA, 2007) e pelo retorno cíclico dos criminosos aos presídios (reincidentes), parecem traduzir o que Nicholls e Murdock (2012) definiram como "problemas intratáveis", que devem buscar saídas em mudanças estruturais e apoio nos três setores da sociedade (governo, mercado e sociedade civil organizada); além do abandono de velhos paradigmas.

Essa quebra de paradigma exige a participação social, por meio de ações e processos inovadores, visionários, muitas vezes com a obstinação de grupos sociais, a fim de conduzirem mudanças pautadas em valores defendidos e aceitos pela sociedade, que concorram para a alteração positiva da realidade problemática (FAIRBAIRN, 2017).

São típicas inovações sociais (IS) que buscam soluções para problemas da sociedade, com novas ideias, processos, serviços, produtos, ou mesmo aperfeiçoamento de modelos já existentes. A IS, para fazer frente ao problema, pode ainda, criar novas relações sociais e institucionais, ampliar a capacidade de intervenção da sociedade na administração pública e entidades, e até em áreas restritas do poder estatal e econômico, absorvendo deficiências ou ausências do próprio Estado, dinamizando estruturas institucionais e o mercado (FAIRBAIRN,

2017).

Os problemas que requerem IS são demandas sociais importantes, necessárias, urgentes, problemas sistêmicos e estruturais, que envolvem muitos atores, exigindo a movimentação de várias frentes (política, econômica, organizacionais, sociais) para a criação de capital social (FAIRBAIRN, 2017).

Neste contexto, capital social pode ser compreendido como atributos das sociedades organizadas ou comunidades, que agregam questões inerentes ao convívio social, entre eles: canais e processos de comunicação e informação, confiança, valores, normas de conduta e rede de relações. Quando os atributos do capital social estão presentes e em pleno exercício, as ações colaborativas acontecem naturalmente, promovendo respostas positivas para a comunidade nos desafios que eventualmente surgirem (PUTNAM, 2000).

A concepção de capital social possui conexão com os conceitos de desenvolvimento endógeno, discutidos anteriormente, visto que aquele (capital social) quando estabelecido, auxilia, também, na promoção de desenvolvimento regional, colaborando com o fortalecimento de fatores produtivos locais e potencialidades das comunidades envolvidas (BARQUEIRO, 2002). Isto é, os processos são ampliados, integralizando valor e absorções econômicas de produtos e serviços gerados e capitaneados pelos atores locais (de baixo para cima), trazendo desenvolvimento para a comunidade (AMARAL, 1996).

Isto posto, Fairbairn (2017) explica que os processos de mudanças sociais estão vinculados especialmente aos atores envolvidos e aos efeitos que tais mudanças imprimem na sociedade e nas instituições. Para serem consideradas como uma IS, devem agregar as seguintes características: configurar-se como uma nova solução para um problema grave e premente da sociedade; impactar de forma relevante nas relações pessoais e institucionais da sociedade; muitos agentes envolvidos e motivados para o processo de mudança, de diversas esferas públicas e privadas; emergir ou adentrar nos conflitos, ausências e deficiências institucionais significativas; a existência de uma organização como "modelo" para medições e avaliações dos efeitos e aplicações da IS; processos estruturados em rede, com a participação de pessoas da sociedade, especialmente parcerias, voluntariado e agentes estatais competentes (legitimadores); criação de novas estruturas organizacionais, ou mesmo a "bricolagem" ou "hibridizações" de instituições existentes; atividades de aproximação, convencimento e obtenção de apoios

estratégicos de diversos aliados para defesa e sustentabilidade da IS; processos de construção e propagação da IS, a partir da institucionalização setorializada, ganhando espaço e ramificações sociais, até que esteja instalada em todas as camadas sociais (FAIRBAIRN, 2017).

Com relação ao desenvolvimento do processo de mudança social, para esta pesquisa, possuem fundamental interesse as ações originárias de indivíduos e comunidades, definidos teoricamente como movimentos *bottom-up*, que buscam fugir da lógica econômica e da maximização dos lucros (MAURER, 2014). Estes processos de IS estão, frequentemente, ancorados no trabalho voluntário, com atividades de baixo custo, atuação em rede e novas práticas, visando atingir objetivos conectados com o desenvolvimento social, tais como: questões relacionadas à pobreza, educação, cultura, assistência social, defesa de direitos, religião, saúde, meio ambiente, segurança alimentar, grupos vulneráveis e segurança pública. São vários protagonistas atuando diretamente na resolução de problemas, comumente ocasionados pela ausência ou lacuna do Estado (DUARTE et al., 2017). São atores em unidade coletiva estabelecendo novas “regras para o jogo social” (FAIRBAIRN, 2017, p. 427).

Para a materialização das IS e a consequente organização sociopolítica das comunidades e grupos de indivíduos envolvidos, surgem as organizações sem fins lucrativos, munidas de autonomia e administração própria, destinadas ao trabalho voluntário e aperfeiçoamento social (PAES, 2020). São conceituadas no Brasil como Organizações da Sociedade Civil (OSC), entidades privadas e sem fins lucrativos, formadas legalmente pelo interesse de seus associados ou patrimônio dos fundadores, que não distribuem aos seus dirigentes, sócios, empregados, associados ou terceiros, quaisquer dividendos ou participações econômicas. Dessa forma, não objetivam obtenção de excedentes financeiros. As atividades e todo o capital, constituído ou obtido, são empregados nas atividades vinculadas aos objetivos sociais das entidades (PAES, 2020).

Em regra, no Brasil, essas OSCs podem tomar a forma jurídica de associações ou fundações. A diferença primordial entre os dois modelos reside na finalidade da sua institucionalização e na vinculação ou não do patrimônio inicial. Na associação, a pessoa jurídica de direito privado é constituída pela vontade dos seus associados (pessoas físicas), formalizada em estatuto social, seguido por registros públicos. Não requer patrimônio específico para iniciar suas atividades e as decisões

e a condução das ações institucionais são definidas coletivamente pelos associados. Na fundação, a institucionalização advém da vontade do instituidor (pessoa física ou jurídica), que designa bens e direitos (dotação inicial registrada em escritura pública ou testamento) para serem utilizados, exclusivamente, na consecução dos objetivos filantrópicos propostos, vinculados à seara assistencial, cultural, moral ou religiosa. A formalização jurídica da fundação é acompanhada pelo Ministério Público e as decisões e o comando da organização também devem estar disciplinados em estatuto (PAES, 2020).

Os modelos organizacionais adotados pelas OSCs são favoráveis ao processo de implantação de IS, especialmente as associações, justamente porque sua estrutura propicia a concentração de esforços nas relações e contribuições sociais, atuando em áreas que os governos e o mercado têm dificuldade de promover alterações sistêmicas e culturais (OSTROM, 1990). Componentes intangíveis como padrões de reciprocidade e identidade de grupo, compartilhamento de informações comuns, modelagem institucional em rede, gestão e governança colaborativa, engajamento dos membros e da comunidade e respeito aos preceitos normativos comuns do grupo (inibindo comportamentos 'oportunistas'), são elementos que potencializam e guiam os esforços de todos os envolvidos para a consecução dos objetivos primários da OSC, além formar o componente principal de sustentação desse modelo: a geração de confiança entre os participantes (OSTROM, 1990; PUTNAM, 2000).

Contudo, Ostrom (1990) defende que os processos de confiança e reciprocidade são mais evidentes em grupos sociais pequenos e homogêneos culturalmente, com normas internas bem definidas, fatores elementares para que as OSC alcancem sustentabilidade com mais facilidade, tendo em vista a necessidade de condensar em um mesmo componente propulsor das relações internas e externas, questões como formação de reputação, reciprocidade e confiança (OSTROM, 1990; KREMER; CAVALHEIRO, 2018).

Especificamente acerca da formação da reputação, Ostrom (1990) explica que não acontece de forma imediata ou artificialmente. O referido capital intangível surgirá das atuações conjuntas e reiteradas do grupo, em trocas colaborativas e incentivos mútuos de ordem pessoal e emocional (PEREIRA, 2015).

## 2.7 APAC: INOVAÇÃO SOCIAL PARA ENFRENTAMENTO DOS PROBLEMAS SOCIAIS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO

O sistema penitenciário brasileiro, uma “referência” mundial em aprisionamento, além de prender muito, o faz sem possuir espaço para comportar todos os presos, amargando o percentual de 31,19%<sup>18</sup> de déficit de vagas e, conseqüentemente, superlotação carcerária (BRASIL, 2022b). São mais de R\$ 21 bilhões de reais empregados, anualmente, em um sistema tradicional de prisão (sem a participação social efetiva) (BRASIL, 2022b), para obter como resultado 42% de reincidentes criminais, que voltam a delinquir por falta de tratamento, em um processo de retroalimentação (BRASIL, 2019), como já explicado em linhas preambulares. Esses dados deixam claro que a sociedade está diante de um problema grave (OTTOBONI, 2001).

Em contraposição ao modelo tradicional, a APAC, desde 1972, quando iniciou as atividades na sua primeira unidade, em São José dos Campos (SP), procurou estabelecer o tratamento humanizado do condenado à pena privativa de liberdade, com a participação ativa da sociedade, sem perder de vista os preceitos legais definidos na LEP, nem tampouco as competências e atribuições da administração pública inerentes à condução judicial e administrativa do sistema penitenciário. A finalidade da instituição foi e continua sendo recuperar o indivíduo socialmente e não permitir que reincida criminalmente (OTTOBONI, 2001).

A APAC possui metodologia própria de tratamento penal, consubstanciada em 12 fundamentos aplicados de forma conjunta, impactando decisivamente nas fragilidades sociais e individuais que conduzem o recuperando à reincidência delitiva e ao processo de estigma social (FERREIRA et al., 2016).

O primeiro fundamento do método APAC corresponde à participação da sociedade, considerada a “terceira força”, em contraposição aos dois opostos que se digladiam constantemente nos sistemas penitenciários convencionais: polícia *versus* presos (OTTOBONI, 2001, p. 64). No método APAC, a participação da sociedade é fundamental. Os voluntários, parceiros, técnicos, familiares, representantes de empresas, sistema educacional, comércio, indústrias e servidores públicos das áreas de saúde, educação e jurídica frequentam o interior dos estabelecimentos

---

<sup>18</sup> Dados oficiais de 2022.



constantemente. Além disso, também auxiliam no processo de apoio ao egresso, para que não volte a cometer novos crimes (OTTOBONI, 2001; CHAMORRO, 2008). A participação da sociedade acontece em rede, com diversos âmbitos públicos e privados atuando em sinergia, atendendo às demandas gerais e específicas das unidades APAC (FERREIRA et al., 2016).

O segundo fundamento diz respeito ao recuperando ajudando o recuperando, que significa a aplicação material dos processos de solidariedade, confiança, convivência em comunidade e respeito. Abriga atividades e responsabilidades rotativas no interior das unidades, como por exemplo: limpeza, cozinha, enfermaria, representante de cela, apoio etc. As atividades e atribuições são definidas em normativos internos e em quadros rígidos de atividades diárias<sup>19</sup>, que iniciam às 6h e vão até 22h (FERREIRA et al., 2016). Nesse fundamento está inserido o Conselho de Sinceridade e Solidariedade (CSS), consistente em órgão interno auxiliar da administração da APAC, formado pelos recuperandos, de forma hierarquizada (presidente e auxiliares), com a finalidade de apoiar na disciplina, interlocução com a direção e demais atividades rotineiras (OTTOBONI, 2001; CHAMORRO, 2008).

O trabalho representa o terceiro fundamento, que consiste em atividades internas da unidade, processos de treinamento, atividades profissionais oferecidas pela rede social e processos laboroterápicos (regime fechado). Após a preparação inicial, os recuperandos do regime semiaberto e aberto são direcionados ao mercado de trabalho, com o apoio da rede de voluntários, de acordo com as aptidões e treinamentos profissionalizantes recebidos na APAC (OTTOBONI, 2001; FERREIRA et al., 2016).

No quarto fundamento, a APAC prioriza os aspectos espirituais e reflexivos com atividades diárias de oração, orientação, celebrações ou simplesmente escuta ativa, abrigando todas as denominações religiosas (OTTOBONI, 2001).

A assistência jurídica é o foco do quinto fundamento, considerado um dos mais importantes para os recuperandos e para a própria normalidade da APAC, tendo em vista a importância das questões jurídicas para eles (recuperandos). O trabalho pode ser realizado por voluntários, com apoio de estagiários, Defensoria

---

<sup>19</sup> Ver Regulamento Disciplinar do Centro de Reintegração Social da APAC, em: [https://www.dropbox.com/sh/7epj02ditiabua/AADJcu3HQ2ET5v9SCYHf6Tia/Regulamentos?dl=0&review=Regulamento+Disciplinar+2020.pdf&subfolder\\_nav\\_tracking=1](https://www.dropbox.com/sh/7epj02ditiabua/AADJcu3HQ2ET5v9SCYHf6Tia/Regulamentos?dl=0&review=Regulamento+Disciplinar+2020.pdf&subfolder_nav_tracking=1)



Pública ou mesmo advogados contratados pela própria APAC (FERREIRA et al., 2016).

O sexto fundamento é traduzido pela assistência à saúde, que visa proporcionar qualidade de vida individual, coletiva e ambiental (ambientes salubres) para cumprimento da pena e desenvolvimento das atividades diárias. O empenho em manter os ambientes limpos, os recuperandos asseados e saudáveis, são marcantes e um grande diferencial da APAC em relação às prisões convencionais (OTTOBONI, 2001; CHAMORRO, 2008).

A participação da família, sétimo fundamento, consiste em aproximar a família da APAC, a fim de que colabore em toda a trajetória de tratamento e no cumprimento da pena. Em muitas situações de necessidades, a APAC e a rede social de colaboradores auxiliam as famílias dos recuperandos e também das vítimas dos crimes praticados pelos recuperandos, buscando manter a harmonia interna e externa, bem como promover a preparação para o retorno do recuperando ao convívio social e em família, reforçando laços e compromissos emocionais para que não volte a delinquir (FERREIRA et al., 2016).

O oitavo fundamento é consubstanciado pelo voluntário, que após realizar treinamento específico sobre o método APAC, passa a conviver e executar atividades no interior das unidades, que vão desde aconselhamentos a treinamentos especializados, prestação de serviços, composição dos órgãos gerenciais e administrativos da APAC, de forma gratuita. Todos os trabalhos voluntários seguem agendas diárias rígidas, com horários e dias pré-estabelecidos, bem como registros e controles para garantir a segurança de todos os envolvidos neste processo colaborativo (FERREIRA et al., 2016). Além das atividades internas e externas desempenhadas pelos voluntários, há também a figura dos casais padrinhos, que podem colaborar de forma mais aproximada na vida do recuperando, auxiliando na retomada normal da vida em sociedade. Um verdadeiro referencial positivo para o recuperando quando este deixar o cárcere (OTTOBONI, 2001).

O Centro de Reintegração Social (CRS), nono fundamento, versa sobre a materialização e institucionalização do próprio método APAC, disciplinando as estruturas físicas básicas, desenho administrativo, os modelos a serem usados, conceitos e doutrina de participação da sociedade nas questões penitenciárias (FERREIRA et al., 2016). A Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados – FBAC (FBAC, 2022) é a entidade (OSC) responsável em agregar doutrinariamente

todas as APAC e os seus respectivos CRS, procurando manter o padrão e a homogeneidade de aplicação da metodologia. Para isso, são disponibilizados cursos, modelos de regimentos, projetos arquitetônicos, assessoria especializada e controle doutrinário das atividades de todas as APAC do Brasil (FBAC, 2022). Atualmente, são 63 unidades em funcionamento e mais 79 em processo de implantação, abrindo atualmente 6.419 recuperandos (FBAC, 2022)<sup>20</sup>. O modelo de CRS com a aplicação do método APAC pode abrigar diversas formatações, prédio próprio ou parte de unidade prisional convencional (fisicamente separada); mas em ambos os casos, defende-se a ausência interna de policiais e agentes penitenciários para a aplicação eficiente da metodologia (FBAC, 2022). Esse é o verdadeiro modelo de IS defendido por Fairbairn (2017).

O décimo fundamento traduz-se no mérito. Toda e qualquer conquista ou regressão na metodologia APAC advém da valoração das condutas, cumprimento efetivo e oportuno das tarefas e responsabilidades assumidas, voluntariamente, pelo recuperando ao ingressar na metodologia APAC. As tarefas e atividades são definidas no quadro de trabalho diário, bem como nos regimentos e portarias. Por meio da aferição constante de todos os aspectos comportamentais, laborais, educacionais, higiene, relacionamentos interpessoais, conservação e zelo pelos objetos pessoais, comuns e institucionais, o recuperando vai assumindo posições de destaque internamente, conduzindo trabalhos e processos, além de obter benefícios processuais (remição) que serão importantes para abreviar o montante de pena a cumprir. No caso de inadaptabilidade ou a adoção de posturas ou comportamentos não defendidos pela metodologia APAC, o recuperando pode até ser excluído da APAC e retornar à unidade convencional de prisão (FERREIRA et al., 2016).

A jornada de libertação com Cristo, corresponde ao décimo primeiro fundamento, que visa aproximar o recuperando dos processos de evolução espiritual, reflexão sobre os atos cometidos e as condições vivenciadas, a fim de promover mudanças positivas na vida futura (FERREIRA et al., 2016). Esse fundamento possui íntima relação com a terapia da realidade, que procura, através do apoio espiritual e de conselheiros, auxiliar o recuperando a fazer escolhas melhores e realistas, método teorizado por William Glasser (WUBBOLDING, 2015).

Por fim, o décimo segundo fundamento e base de toda a metodologia: a

---

<sup>20</sup> Dados de 2022.

valorização humana, que expressa o resgate da autoimagem do recuperando com a aplicação de preceitos normais da vida em sociedade. São detalhes que a sociedade livre está acostumada a vivenciar; mas que em penitenciárias convencionais seriam inimagináveis. Por exemplo: a) chamamento nominal, uso de talheres normais nas alimentações (facas e garfos), uso de ferramentas normais de trabalho e acesso a todos os ambientes, de acordo com as normas; b) diálogos interpessoais respeitosos, corteses e sem condição de submissão hierárquica ou imposições; c) acessos a objetos normais da vida cotidiana nas celas; d) aspectos internos que regulam a rotina da unidade e dos comportamentos individuais e coletivos delineados em normativos previamente estabelecidos, com aceite e conhecimento do recuperando; e) respeito à integridade física e liberdades individuais não suprimidas pela sentença condenatória; f) local específico para visita íntima, ausência de superlotação e condições degradantes de aprisionamento. Esses e outros inúmeros detalhes fazem emergir no recuperando o respeito próprio e com os semelhantes, sem que com isso haja qualquer tipo de regalia, condescendência ou descumprimento irrestrito das normas internas (muito rigorosas por sinal!) e da pena estabelecida pela justiça (OTTOBONI, 2001; FERREIRA et al., 2016; FBAC, 2022).

Destarte, a aplicação de todos os fundamentos já descritos, com a iniciativa e condução social de unidades APAC, materializadas juridicamente em associações (OSC), vem obtendo resultados considerados expressivos, quando comparados às unidades convencionais. Reforçando esses números, nas APAC, os índices de reincidência são da ordem de 13,90% (FBAC, 2022), bem inferior aos 42% do sistema convencional (BRASIL, 2019). Os custos médios também surpreendem. O valor *per capita* mensalmente por recuperando é de R\$ 1.051,87 reais (valores referenciais junho 2022), bem inferior ao despendido por preso mensalmente nos sistemas convencionais, R\$ 2.477,55 reais (BRASIL, 2022b). Contudo, para cumprir o objetivo deste estudo e verificar a pertinência ou não do pressuposto apresentado, que define o método APAC como uma saída para enfrentar os processos de reincidência e reentradas criminais nas unidades prisionais de Foz do Iguaçu, faz-se necessário categorizar e analisar os fatores necessários para implantação de uma unidade APAC neste município, questões que serão trabalhadas no capítulo 5, Resultados e Análises, seguido da metodologia apresentada a seguir.

### 3 METODOLOGIA

Em linhas gerais, esta pesquisa é caracterizada como um estudo de caso (YIN, 2015), com abordagem qualitativa, dentro do paradigma interpretativista. Dessa forma, busca-se analisar os dados aportados da revisão de literatura e das entrevistas de forma convergente, atual, com trajetória de estudo e técnica de análise que visam minimizar enviesamentos e promover conclusões e possíveis generalizações mais adequadas à realidade (AZEVEDO, 2013; YIN, 2015).

O estudo contou 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 à temática penitenciária (TRIVIÑOS, 1987; VOLPATO, 2011).

Os dados foram analisados triangularmente, no sentido de subsidiarem conhecimentos analíticos e possíveis generalizações advindas das relações entre os dados categorizados e as informações obtidas nas entrevistas semiestruturadas. Todos os dados e resultados são convergentes e atuais, apesar do alargamento temporal de algumas teorias. A trajetória de estudo e as técnicas buscam minimizar enviesamentos e promover conclusões mais adequadas à realidade, apresentadas no capítulo próprio (AZEVEDO, 2013; YIN, 2015).

Metodologicamente, para efeito desta pesquisa, a categorização dos dados representa a técnica mais adequada para dividir os assuntos, por meio de frações características interconectadas e substanciais, facilitando o processo de análise triangular, com efeitos globais (GROLIER, 1962, p.15).

As categorias definidas pelo pesquisador, de acordo com a extensão e foco do estudo, possuem elevado grau de generalidade, com aplicabilidade e capacidade para aglutinar e interpretar novos conceitos (GROLIER, 1962, p.16). Dessa forma, é possível com essa técnica científica organizar os conhecimentos e informações sequencialmente, bem como promover a sua adequada representação (GROLIER, 1962).

As categorias e respectivos elementos constitutivos (TEIXEIRA, 2003) emergiram do referencial teórico por meio dos conteúdos, discursos e ensinamentos dos diversos autores estudados, visando responderem às questões norteadoras, dispostas em cada categoria, conforme indicado na sequência.

No Quadro 1 são apresentadas as seguintes categorias: 'O Papel do

Estado', que analisa a atuação do Estado no encarceramento em massa em Foz do Iguaçu; a categoria 'Política Pública', que analisa a dinâmica e os elementos que influenciam a implantação da Política Pública penitenciária em Foz do Iguaçu; a categoria 'Força Social', que analisa os componentes essenciais para resolução de problemas sociais graves, com a participação da sociedade e processos inovadores, vinculados à questão penitenciária.

Com relação à categoria 'Método APAC em Foz do Iguaçu', a análise está consubstanciada nos dados coletados nas entrevistas semiestruturadas, realizadas com autoridades públicas de Foz do Iguaçu, ligadas ao sistema penitenciário, a fim de compreender os fatores e desafios para implantação de unidade APAC neste município.

As categorias estão descritas no Quadro 1 abaixo, com os respectivos elementos constitutivos e perguntas norteadoras.

**Quadro 1:** Categorias de análise

CATEGORIA	ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	PESQUISA OPERACIONAL
POSTURA ESTATAL	Seletividade social	- Técnica: Revisão Bibliográfica e Pesquisa documental; - Questão norteadora: Como atua o Estado no processo de encarceramento em massa em Foz do Iguaçu?
	Legitimação ideológica	
	Recrudescimento penal	
	Índices e taxas criminais	
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 em Foz do Iguaçu?
	Formação da agenda governamental	
	Janelas de oportunidade	
	Os atores	
CATEGORIA	ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	PESQUISA OPERACIONAL
A FORÇA SOCIAL	Deficiências e ausências estatais	- Técnica: Revisão Bibliográfica e Pesquisa documental; - Questão norteadora: Quais são os componentes essenciais para resolução de problemas sociais graves, que agreguem a participação da sociedade e processos inovadores, tais como a questão penitenciária?
	Sociedade organizada	
	Movimento <i>bottom-up</i>	
	Relações convergentes	
	Ações endógenas e capital social: APAC	



CATEGORIA	ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	PESQUISA OPERACIONAL
MÉTODO APAC EM FOZ DO IGUAÇU	Acolhimento institucional	- Técnica: Entrevistas;
	Acolhimento social	- Questão norteadora: Fatores e desafios para implantação de unidade APAC em Foz do Iguaçu.
	Limitações e oportunidades de implantação	

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Importante esclarecer que o foco das entrevistas semiestruturadas são os conhecimentos e dados obtidos dos agentes públicos e privados diretamente vinculados à questão penitenciária de Foz do Iguaçu, abordando o tema indutor: fatores e desafios para implantação de unidade APAC em Foz do Iguaçu.

A eleição do público-alvo (amostra) considerou os atributos e conhecimentos necessários para compreender, dialogar e contribuir com os olhares institucionais sobre os fatores diretos e indiretos determinantes para a criação de unidade APAC em Foz do Iguaçu, motivo pelo qual foram eleitos os seguintes atores: o representante do Sistema Penitenciário Estadual, Juiz da Vara de Execução Penal, Promotor de Justiça do Ministério Público Estadual, representante da Pastoral Carcerária, representante do Patronato Penitenciário, representante da Secretaria Municipal de Ação Social, representante do Conselho da Comunidade e Defensor Público da Defensoria Pública Estadual em Foz do Iguaçu. Todos os entrevistados(as) são maiores de idade e capazes civilmente.

Os entrevistados, pela posição estratégica que ocupam no contexto penitenciário local, com os diálogos planejados na pesquisa, possuem a capacidade de propiciar, com as suas respostas, a reincidência e complementaridade de informações específicas sobre o tema, com a abrangência adequada, permitindo à investigação aferir possíveis generalizações (MINAYO, 2017).

Para tanto, as entrevistas seguiram o roteiro de perguntas abaixo descrito que, depois de pré-testado e aprovado, foi executado, precedido de uma breve ambientação dos entrevistados sobre o assunto, bem como informações sobre a abrangência do estudo e objetivos almejados com a técnica de coleta de dados. Foi indagado aos entrevistados acerca do aceite em participar do estudo e respectivas publicações das respostas, conforme Apêndice A: Modelo de Termo de

Consentimento e Assentimento Livre e Esclarecido. As questões elaboradas são apresentadas no Quadro 2 a seguir.

**Quadro 2:** Questões sobre a Categoria 'Método APAC em Foz do Iguaçu'

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.
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? Quais os principais desafios?	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? Quais os principais desafios?	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?	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.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Nas entrevistas semiestruturadas e na análise triangular dos resultados é aplicado o processo teórico metodológico da História Oral, defendido por Alessandro Portelli, que a conceitua como:

"A história oral, em essência, é uma tentativa de reconectar o ponto de vista nativo, local, vindo de baixo, e o ponto de vista científico, global, visto de cima: de contextualizar aquilo que é local e de permitir que o global o reconheça. A história oral, então, junta a história vinda de cima e a história vinda de baixo em um mesmo texto - em uma mesa de negociação - criando um diálogo igualitário entre a consciência que os historiadores têm dos padrões espaciais e temporais mais amplos e a narrativa pessoal, mais pontualmente focada, do narrador local." (KHOURY, 2010 p. 150).



Neste sentido, os dados orais obtidos, de acordo com a sequência proposta no Quadro 2; que não eliminou a dinâmica e autonomia de cada entrevistado em lançar luz sobre outras questões não visualizadas no processo de planejamento, foi confrontado, em diversos momentos na pesquisa, com as teorias e dados discutidos na revisão de literatura, promovendo verdadeira autocomposição dialógica (KHOURY, 2010), bem como validações importantes para a investigação.

É importante pontuar que, como o próprio Alessandro Portelli defende, não existem falsas ou verdadeiras fontes orais; mas diálogos, preferências do entrevistado e relações pessoais de proximidade e/ou distanciamento do assunto ou de aspectos deste, que imprimem significado e movimento ao processo, além de contextualização histórica (KHOURY, 2010; PORTELLI, 2016). Dessa forma, a aglutinação das respostas das entrevistas e novos dados surgidos espontaneamente dos entrevistados, são compilados e, em alguns momentos, relacionados com os conceitos teóricos e factuais levantados na revisão de literatura e respectivas categorizações.

Isso proporcionou, como era de se esperar no contexto da História Oral, aproximações, afastamentos, confirmações e contrapontos de aspectos defendidos pelas teorias, quando confrontados com a realidade transmitida pelos entrevistados (PORTELLI, 2016).

Na composição dos dados das respostas, alguns apontamentos mais específicos dos entrevistados são aflorados e discutidos, especialmente alguns trechos transcritos da entrevista da Juíza da Vara de Execução Penal de Foz do Iguaçu, tendo em vista o histórico e o conhecimento aprofundado sobre as transformações vivenciadas em Foz do Iguaçu nos últimos 20 anos, o conhecimento que possui sobre o método APAC, e outras questões relacionadas às transformações vivenciadas pelo sistema penitenciário de Foz do Iguaçu.

## 4 RESULTADOS E ANÁLISES

Neste capítulo é desenvolvida a análise dos resultados por categorias, de acordo com os elementos constitutivos pré-estabelecidos e a metodologia descrita no capítulo anterior.

### 4.1 CATEGORIA – POSTURA ESTATAL

Com relação à categoria 'postura estatal', evidenciou-se o que o Estado neoliberal, desde os anos 70, desenvolve ações de enfrentamento à criminalidade de forma reativa e com seletividade social (GARLAND, 1999; FOUCAULT, 2008), valendo-se materialmente do recrudescimento penal, no estilo lei e ordem (WACQUANT, 2001), com o conseqüente emprego generalizado do encarceramento em massa, como forma de manter o fluxo econômico e a proteção do capital (GARLAND, 1999).

Esta nova organização estatal requer a criação e estruturação uma realidade social homogênea, com sistemas simbólicos bem definidos, que conduzam a sociedade e as instituições ao apoio e reforço dos processos de seleção e encarceramento em massa (BOURDIEU, 1989), a fim de tornar 'normal' e até 'necessário' a segregação dos principais tipos de conduta desviantes que contrariem a ordem estatal, acarretando, em última análise, aspectos estigmatizantes que serão incorporados à vida dos segregados (GOFFMAN, 1980).

O Brasil, seguindo essa lógica, ocupa o 3º lugar em encarceramento mundial (WPB, 2019), contendo e tentando isolar mais de 900 mil presos (BRASIL, 2022a), com crescimento linear da ordem de 21,13% ao ano, sem que haja vagas suficientes para comportar a todos; ou que tais presos sejam recuperados para que retornem à sociedade e não cometam mais crimes. Esses reclusos, na sua maioria, são pessoas pobres multidimensionalmente (CRESPO; GUROVITZ, 2002), corroborando os aspectos seletivos defendidos pela nova racionalidade governamental. Diante dessa realidade, a prisão passa a ser a estrutura burocrática disciplinar mais importante para o controle de parcela da sociedade, atendendo aos interesses econômicos. (SALLA; GAUTO; ALVAREZ, 2006).

Como exemplo, basta verificar os dados financeiros, criminais e de violência, que são os indicadores mais reveladores dos efeitos práticos da aplicação da

política de mera contenção criminal, comprovando que o aparato estatal de quem prende está muito mais estruturado do que o sistema de quem procura reintegrar socialmente.

No ano de 2020, os gastos públicos brasileiros com segurança pública, defesa social e inteligência foram de 93,3 bilhões de reais (PÚBLICA, 2021), enquanto os custos com os sistemas penitenciários foram de 21 bilhões de reais (BRASIL, 2022b), representando este apenas 21% de todo o custo com a temática segurança no Brasil. Em dados *per capita*, o Brasil gastou neste mesmo ano, por mês (em média), 463,06 reais por habitante brasileiro, e 2.430,89 reais (valor de referência – dezembro 2021) com cada preso (PÚBLICA, 2021; BRASIL, 2022b).

Para garantir que o aparato administrativo esteja cumprindo efetivamente o seu papel de proteção econômica e de segregação social, o Estado brasileiro, segundo dados de 2021, dispõe de 760.189 policiais (de todas as forças públicas: Polícias Militares e Civas, Polícias Federais, Bombeiros, Peritos Criminais, Polícias Penais etc.). Desse grupo profissional, apenas 97.059 são Policiais Penais, ligados ao sistema penitenciário diretamente (PÚBLICA, 2021).

Outros indicadores são importantes nessa constatação, entre eles: a taxa de crescimento da população carcerária anual – 1990 a 2022, taxa nacional de homicídios - referente a 2019, taxa de presos envolvidos nos crimes de homicídio, roubo e tráfico de drogas - referente a 2022, taxa de aplicação orçamentária nos sistemas penitenciários federal e estaduais – 2020, taxa de profissionais do sistema penitenciário – 2020, índice de reincidência nacional – 2019 e o *déficit* de vagas carcerárias, com as respectivas avaliações, conforme demonstrado no Quadro 3, abaixo.

**Quadro 3:** Índices Categoria – Postura estatal

INDICES	DESCRIÇÃO	AValiação
21,13%	Taxa de crescimento da população carcerária. 90 mil presos (1990) para 918.257 (2022).	Aumento do encarceramento em massa.
21,7%	Taxas de homicídios por 100 mil habitantes em 2019. Índice mundial 6% (UNODC, 2019).	Taxas muito acima da média mundial. Criminalidade em alta.
83%	Taxa de presos envolvidos nos crimes de homicídio, roubo e tráfico de drogas, referente a 2022.	Crimes ligados ao movimento lei e ordem. Principal motivo de encarceramento.
21%	Fatua do orçamento público que é destinada ao sistema penitenciário, referente a 2020. O restante vai para os órgãos de enfrentamento criminal.	Menos recursos para o processo de reintegração social.
12,7%	Taxa quantitativa de profissionais do sistema	Mais encarceramento; menos

	penitenciário. O restante compõe as forças de enfrentamento criminal, referente a 2020.	tratamento.
42,5%	Índice de reincidência, medido em 2019. Seguindo a projeção e população atual (sentenciados e provisórios - Fonte BNMP 2022b). Dos 918.257 presos, nos próximos 4 a 15 anos, 390.259 voltarão a cometer crimes.	O Estado não trata e grande parte dos criminosos retornam ao sistema.
31,19%	Déficit de vagas do sistema penitenciário. São 212.008 novas vagas necessárias para comportar todos os reclusos atuais (2022).	Superlotação carcerária.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Mesmo com todo o aparato burocrático voltado para a repressão e os indicadores crescentes de aprisionamento no Brasil, os números da violência não recuam (CERQUEIRA et al. 2021), demonstrando que o processo de aprisionamento indiscriminado é incapaz de conter a criminalidade, alimentada em grande medida pela ausência de tratamento penal, cujas principais marcas evidenciam-se na reincidência criminal e no estigma.

Dessa forma, políticas de combate à criminalidade, com forte discurso e práticas pautados na teoria da "lei e da ordem", sem investimentos da mesma envergadura no tratamento do criminoso, não trazem paz social e não reduzem a incidência do cometimento de crimes (GARLAND, 1999).

Especificamente acerca da legitimação ideológica, evidenciou-se que a estrutura estatal é o componente determinante para o atual cenário de encarceramento em massa vivido nas sociedades modernas (GARLAND 1999), 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 firmes preceitos disciplinares (WEBER, 1974; SGARBOSSA; IENSUE, 2019; FOUCAULT, 1999a).

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 endógenos (BARQUERO, 2001), 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 foram uníssomos 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. (SGARBOSSA; IENSUE, 2019; WEBER, 1974; FOUCAULT, 1999a).

#### 4.2 CATEGORIA - POLÍTICA PÚBLICA

Detectou-se que as sociedades politicamente organizadas e democráticas não conseguem alterar a sua realidade senão através de decisões políticas (SARAIVA, 2006), 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 implementada. (VILLANUEVA, 2012). Em todos estes momentos, muitos atores (visíveis e invisíveis) estão atuando, uns a favor e outros contra determinada proposta, mas sempre defendendo os seus interesses (SARAIVA, 2006; CAPELLA, 2018).

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 jornada, ingressando na agenda governamental, em momentos muito específicos de ambiência social e institucional. Uma verdadeira janela de oportunidade (KINGDON, 2006). Esse momento abre espaço para a conversão da proposta em Política Pública e respectiva materialização social (SARAIVA, 2006 e CAPELLA, 2018).

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 Pública (SECCHI, 2020). Com relação à criação de Unidades APAC, diante da postura beligerante do Estado (MANN, 1992), entende-se

que a melhor saída seria o que Secchi (2020) defende como modelo “*bottom-up*”, que permite a criação de Políticas Públicas a partir da ação dos próprios burocratas e sociedade, 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 Pública (SECCHI, 2020).

#### 4.3 CATEGORIA – FORÇA SOCIAL

Seguindo os ensinamentos de Tardif e Harrison (2005), geralmente os processos de Inovação Social (IS) advém de momentos de crise, ausências, rupturas ou descontinuidades no sistema social, que acarretam prejuízos impactantes para as pessoas, instituições e a própria economia. Essas questões conflituosas, quando não resolvidas ou mitigadas, fazem nascer a mobilização da sociedade e interação de atores sociais empenhados na resolução dos problemas, diante da incapacidade ou desinteresse estatal (PRIM et al. 2020; TARDIF E HARRISON, 2005).

Os atores agem, geralmente, de forma organizada (institucionalmente), inicialmente em grupos setorizados e pequenos (*bottom-up*), mas sempre em unidade, cultuando aspectos de confiança, colaboração, atuação em rede, normas comuns, identidade, concentração de forças e direcionamento de esforços e objetivos; abrindo espaço para novas práticas sociais, expansão e consolidação de uma nova realidade (FAIRBAIRN, 2017).

Neste sentido, observa-se ser perfeitamente compreensível e necessário que problemas sociais ligados ao sistema penitenciário brasileiro, traduzidos comumente em superlotação carcerária, falta de tratamento penal, insalubridade das prisões, altos custos, ócio prisional, criminalidade social amplificada e retroalimentada pela reincidência e o poder paralelo exercido por facções criminosas



(ADORNO; SALLA, 2007), tendem a gerar reações sociais de busca de resoluções para os problemas; em substituição à ausência estatal ou em resposta a políticas públicas ineficientes engendradas (*top-down*), que não surtem os efeitos esperados. As unidades APAC são o exemplo mais atual desse processo de inconformismo social (OTTOBONI, 2001), tendo em vista que, desde a sua criação, vem reunindo todos os componentes definidos por Fairbairn (2017) para caracterização de uma IS.

O método APAC, como defendido na revisão de literatura, possui 12 elementos essenciais que são executados conjuntamente, objetivando enfrentar as vulnerabilidades que propiciam a retomada criminosa (reincidência criminal) e a inaceitabilidade social (estigma social) do recuperando (FERREIRA et al., 2016; OTTOBONI, 2001).

Antes do desenvolvimento efetivo da metodologia, é necessário o cumprimento de algumas etapas e a própria materialização de estruturas físicas e jurídicas, bem como o estabelecimento de parcerias, destacando-se as seguintes medidas: audiências públicas de conscientização comunitária e apoio comunitário, formalização jurídica da entidade, treinamento e estágios doutrinários e operacionais, organização de equipes de trabalho, estudo e internalização da metodologia pelos membros iniciais, formação de redes de colaboradores, aquisição, construção ou adaptação de espaço físicos (sede), celebração de convênios e obtenção de financiamentos (custeio e investimentos), cursos e estágios para voluntários, contratação de técnicos e recebimento efetivo dos recuperandos, que também devem ser treinados e adaptados para o ingresso na metodologia (FERREIRA et al., 2016; FBAC, 2022). Com essas medidas padronizadas, começam os trabalhos da unidade APAC, sempre de forma gradual, com poucos recuperandos inicialmente, até que se complete a capacidade total de vagas, nunca superior a 240 recuperandos (FERREIRA et al., 2016).

Em todas essas etapas, tendo em vista que a APAC adota o modelo de associação (OSC), a sociedade está sempre presente e atuando em rede de colaboração. Os principais papéis desempenhados são: componentes dos órgãos diretivos da unidade<sup>21</sup> (assembleia geral, conselho deliberativo, diretoria executiva ou conselho fiscal), associados (voluntário, fundadores, associados natos,

<sup>21</sup> Ver Regulamento Administrativo da APAC, em: [https://www.dropbox.com/sh/7epj02ditiabua/AADJcu3HQ2ET5v9SCYHf6Tia/Regulamentos?dl=0&preview=Regulamento+Administrativo+-+2020+-+Oficial.pdf&subfolder\\_nav\\_tracking=1](https://www.dropbox.com/sh/7epj02ditiabua/AADJcu3HQ2ET5v9SCYHf6Tia/Regulamentos?dl=0&preview=Regulamento+Administrativo+-+2020+-+Oficial.pdf&subfolder_nav_tracking=1)



associados beneméritos e associados contribuintes) ou colaboradores/apoiadores da comunidade (FERREIRA et al., 2016).

Os apoiadores e colaboradores têm um papel muito importante para a sustentabilidade e o alcance dos objetivos buscados pela APAC, tendo em vista as atividades de financiamento direto e indireto que executam, por exemplo com a implantação de unidades fabris ou a aquisição de produtos manufaturados pelos recuperandos. Ou mesmo, a absorção da mão-de-obra oriunda da APAC, assim como outras ações necessárias à aplicação fiel do método, nas searas da saúde, educação, apoio social, religião, etc. (FERREIRA et al., 2016).

Dessa forma, os desenhos institucionais e os vínculos sociais estabelecidos elevam a APAC ao modelo idealizado de IS, com atuação em pequena escala, novos arranjos organizacionais e respostas qualificadas ao problema prisional grave enfrentado pela sociedade (FAIRBAIRN, 2017).

Tal modelo, por conseguinte, é o oposto do isolacionismo carcerário praticado pelos sistemas tradicionais de prisão, tendo em vista a priorização da participação social em todos os momentos e atividades desenvolvidas na metodologia (FERREIRA et al., 2016).

Em última análise, verifica-se que elementos fundamentais como relações de confiança, harmonia, motivação, resultados positivos e convergência de esforços para alcançar objetivos comuns consubstanciam a APAC, corroborando as teorias delineadas na revisão de literatura dessa investigação que, essencialmente, defendeu que grupos em rede, munidos de confiança e reciprocidade possuem capital social para alterar realidades desfavoráveis e garantir reputação social e institucional para o empreendimento pretendido (OSTROM, 1990).

A APAC, caracterizada essencialmente como um grupo pequeno, homogêneo, com doutrina e estrutura padronizadas para recepcionar a participação da sociedade (associação), representa um verdadeiro modelo de inovação social, pronto para ganhar o espaço necessário como Política Pública regular de Estado e não mais uma mera alternativa (FAIRBAIRN, 2017; OSTROM, 1990).

#### 4.4 CATEGORIA – MÉTODO APAC EM FOZ DO IGUAÇU

Antes de ingressar nas compilações e avaliações dos dados obtidos nas entrevistas, é necessário apresentar sucintamente o papel desempenhado pelos

órgãos representados pelos entrevistados, na esfera da execução penal, em Foz do Iguaçu.

O Ministério Público, no âmbito da execução penal, exerce atividades primordialmente fiscalizatórias da execução da pena e das medidas de segurança<sup>22</sup>, atuando na seara processual e incidental. Entre outras funções, também zela pelo correto cumprimento das penas e a promoção e defesa dos direitos humanos dos presos.

A Defensoria Pública, por sua vez, presta o serviço de assistência jurídica, integral e gratuita, aos presos que não dispõem de recursos para pagar advogado ou que, pelas características de vulnerabilidade ou de interesse do próprio poder público, devem ser atendidos por esse órgão. Entre as atividades da Defensoria Pública, expressas na LEP<sup>23</sup>, consta o cuidado com a regular execução da pena e medida de segurança, podendo requerer todas as providências necessárias ao desenvolvimento do processo de execução penal.

O Sistema ou Departamento Penitenciário Estadual é o órgão da execução penal responsável pelo acompanhamento e fiel aplicação da pena. Possui a missão de coordenar, supervisionar ou gerir os estabelecimentos penais, sejam eles: penitenciária, colônia agrícola e/ou industrial, casa do albergado, centro de observação, hospital de custódia e cadeia pública. Nessas atividades de gestão, além de fazer cumprir as penas impostas aos indivíduos, é dever do Sistema Penitenciário prestar assistência aos presos, nos aspectos material, da saúde, jurídico, educacional, social e religioso (indiretamente)<sup>24</sup>.

De acordo com a LEP, seguindo uma metodologia progressiva de execução da pena, as penitenciárias são destinadas ao cumprimento da pena de reclusão, em regime fechado. Enquanto a colônia agrícola, industrial ou similar, é voltada ao cumprimento de pena no regime semiaberto. No final da progressão, a lei prevê a casa do albergado, unidade destinada ao cumprimento de pena em regime aberto ou limitação de fim de semana.

---

<sup>22</sup> A medida de segurança representa uma sanção aplicada ao indivíduo que cometeu um crime, mas não pode cumprir a pena em unidade penitenciária por ser portador de doenças ou problemas em sua saúde mental.

<sup>23</sup> Lei 7.210/1984.

<sup>24</sup> A assistência religiosa é prestada diretamente pelas organizações civis religiosas. O Estado só disponibiliza os meios para essa assistência.

As outras unidades possuem finalidades mais preventivas. O Centro de Observação, destinado aos exames gerais e criminológicos, geralmente está anexo à própria penitenciária. A Cadeia Pública, reservada aos presos provisórios, que ainda não foram julgados, mas estão recolhidos preventivamente pela Justiça. E, finalmente, o hospital de custódia e tratamento psiquiátrico, estabelecimento penal designado para abrigar os inimputáveis e semi-inimputáveis<sup>25</sup>.

Contudo, torna-se importante para a pesquisa e a perfeita compreensão dos dados fornecidos pelos entrevistados, diferenciar os regimes prisionais em voga na legislação brasileira atualmente. Segundo o Código Penal brasileiro<sup>26</sup>, existem três regimes prisionais: o regime fechado, em que o condenado cumpre a pena internamente nas unidades penitenciárias, sujeito ao trabalho interno e externo<sup>27</sup>, com maior tempo em isolamento celular. O regime semiaberto, em unidades como colônias agrícolas e industriais, onde o preso pode sair para trabalhar intramuros ou extramuros, bem como frequentar atividades educacionais dentro ou fora do ambiente prisional (escolas e faculdades); mas sempre com algum tipo de monitoração (escolta policial ou tornozeleira eletrônica, por exemplo), com a obrigação de retornar à unidade após a atividade, para o isolamento celular. E, por fim, o regime aberto, cumprido em casas do albergado, em que ao condenado é permitido realizar atividades laborativas e educacionais externamente, sem vigilância; sendo, porém, obrigatório o recolhimento no período noturno e nos dias de folga.

Complementado as informações, no que se refere ao Sistema Penitenciário local, Foz do Iguaçu não dispõe de unidades destinadas ao regime semiaberto e aberto ou hospital de custódia; mas cinco unidades penitenciárias e uma cadeia pública: Penitenciária Estadual I, II III e IV (complexo penitenciário masculino), Penitenciária Feminina – Unidade de Progressão e a Cadeia Pública Laudemir Neves.

Feitas estas considerações necessárias, em continuidade à descrição das funções e atividades executadas pelos órgãos representados nas entrevistas, apresenta-se a Pastoral Carcerária. Em que pese não ser uma instituição

<sup>25</sup> Aquele que acometido por doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado, era, ao tempo da ação ou da omissão criminosa, inteiramente incapaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento.

<sup>26</sup> Decreto-Lei 2.848/1940.

<sup>27</sup> Somente em obras públicas.

formalmente consignada na LEP, a Pastoral Carcerária da Igreja Católica, sem eliminar as atividades executadas por outras agremiações religiosas, desempenha um papel humanizador dentro do cárcere, com processos de evangelização, apoio social e promoção dos direitos humanos; sendo chamada a contribuir nas diversas temáticas em que são discutidas as questões penitenciárias.

Outro órgão importante é o Patronato Penitenciário, responsável pela fiscalização e acompanhamento da execução das alternativas penais diferentes da prisão, bem como assistência aos egressos do sistema penitenciário. Em Foz do Iguaçu, o Patronato é um órgão municipal, custeado pela Prefeitura. Interessante consignar que uma das atribuições do Diretor do Patronato é, justamente, apoiar, estimular e verificar o funcionamento da Associação de Proteção e Assistência ao Condenado – APAC<sup>28</sup>, que não funciona de fato em Foz do Iguaçu, questão que será abordada logo mais à frente.

O Conselho da Comunidade de Foz do Iguaçu<sup>29</sup>, por sua vez, é uma associação civil sem fins lucrativos, responsável pela promoção da participação da sociedade na execução penal, promovendo assistência aos presos, egressos e seus familiares, com diligências junto às instituições públicas e privadas, obtenção de recursos materiais e humanos para melhoria do tratamento prestado aos presos, em harmonia com a direção das unidades. Também exerce papel fiscalizador dos presídios, com a permissão legal de visitar as unidades, entrevistar presos e oficiar junto ao Juiz da Execução Penal sobre qualquer irregularidade.

Outro órgão em âmbito municipal, que possui ligação com o contexto penitenciário local, é a Secretaria Municipal de Ação Social, incumbida de ações relativas à assistência social e garantia de direitos e proteção básica e especial das pessoas em estado de vulnerabilidade, tais como os egressos e familiares de detentos.

E, finalmente, a Vara de Execução Penal, o principal órgão da seara executiva penitenciária, tendo em vista a função jurisdicional que exerce na condução de todo o processo de execução da pena, do cumprimento inicial da pena, passando pelo processo de progressão, monitoramento eletrônico, prisão domiciliar, etc. até a finalização do processo executório. Todas as questões que envolvem o

---

<sup>28</sup> Decreto Municipal de Foz do Iguaçu N. 24.647/2016.

<sup>29</sup> Fundada em 12/09/1995.

cumprimento da pena passam pelo crivo do Juízo da Execução, por isso a sua proeminência em relação aos demais órgãos.

Importante pontuar que o representante do Ministério Público, apesar de diversas tentativas e o oferecimento, inclusive, de alternativas para a participação na pesquisa, não respondeu aos questionamentos, item que será retomado ao final deste capítulo.

Analisando os dados obtidos acerca do primeiro questionamento<sup>30</sup>, que trata da possibilidade ou não de reintegrar socialmente uma pessoa que cometeu algum crime, os entrevistados foram uníssonos em afirmar que a reintegração é possível, seja com ações individuais, institucionais ou Políticas Públicas direcionadas para esse fim.

O representante da Defensoria Pública do Paraná afirmou que:

"Acredito ser possível a recuperação da pessoa, com uma política de reintegração, que tenha o apoio social e o envolvimento das instituições, e que haja condições para isso..."

Os entrevistados apontaram, de forma geral, a necessidade de apoio familiar neste processo, bem como tratamento especializado com profissionais treinados e imbuídos desse propósito reintegrador e, ainda, a existência de uma rede organizada de auxílio que permita que todas essas ações sejam materializadas de forma eficiente.

A principal constatação é que, mesmo sem nenhuma discussão sobre as teorias componentes da IS (FAIRBAIRN, 2017) ou da atuação em rede (BARQUERO, 2001), os entrevistados trouxeram empiricamente essa necessidade e a importância do estabelecimento dessa forma de atuação no contexto penitenciário. Isso demonstra que todos estão abertos ao processo reintegrador.

O segundo questionamento cuida do conhecimento antecedente dos entrevistados sobre o método APAC. Foi possível aferir que parte dos entrevistados desconhecem a metodologia APAC ou a conhecem de forma superficial (em alguns aspectos até com impressões contrárias à própria essência do método), salvo dois dos interlocutores, que inclusive participaram de tratativas passadas para a

---

<sup>30</sup> Ver Quadro 2.

implantação de uma APAC em Foz do Iguaçu, no ano de 2012, questão que será abordada em análise posterior.

O representante do Patronato levantou um dos prováveis motivos para a falta de conhecimento sobre o método APAC:

“...verifico uma deficiência ou insuficiente produção acadêmica sobre o tema, limitando o assunto a achismos...”

No entanto, esse resultado aponta que parte dos entrevistados, considerados atores invisíveis de Políticas Públicas (SARAIVA, 2006; CAPELLA, 2018); pelo seu desconhecimento, aparentemente, não vislumbravam a possibilidade, mesmo que remota, de implantação de uma unidade APAC em Foz do Iguaçu. Tal deficiência (desconhecimento do tema) amolda-se perfeitamente em uma barreira (VILLANUEVA, 2012) que impede o avanço de qualquer Política Pública nesta seara, pois a APAC não está sequer elencada entre as possíveis soluções para confrontar o problema penitenciário.

O questionamento terceiro dedica-se a compreender o nível de entendimento dos entrevistados sobre a relação de causa e efeito do processo de reincidência e a sua retroalimentação da criminalidade (GARLAND, 1999; WACQUANT, 2001), questão amplamente debatida nos momentos em que foram discutidos os aspectos do Estado punitivo, do retorno ao cárcere e do estigma.

As respostas trouxeram, de forma geral, que existe essa relação de causa/efeito (reincidência/criminalidade). Entre outras questões, os entrevistados apontaram que a interrupção desse ciclo vicioso deve compreender ações voltadas ao trabalho e educação do preso, bem como melhorias na sua qualidade de vida e das pessoas que o circundam; pois os aspectos de vulnerabilidade social e falta de apoio familiar são determinantes para fortalecer essa relação perniciosa (causa/efeito). Essas necessidades e deficiências são ainda mais potencializadas quando relacionadas aos presos denominados “forasteiros”, compreendidos como aqueles que, oriundos de diversas partes do País, são presos em flagrante na região de Foz do Iguaçu, em função dos crimes ligados ao contexto de fronteira (contrabando, tráfico de drogas, organização criminosa, tráfico de armas, etc.), e permanecem nos estabelecimentos penais, na grande maioria, sem o apoio familiar ou qualquer vínculo social com a comunidade local.

O representante do Sistema Penitenciário, contudo, trouxe uma outra perspectiva condicionante:

"Há também relação com a característica singular do detento, tais como sua trajetória no crime, locais de convivência, condição social e financeira, seu maior ou menor grau de vulnerabilidade, se é um criminoso "forasteiro", um bandido profissional do crime."

Invariavelmente, contudo, as ausências sociais e familiares são supridas pelo "suporte" das facções criminosas instaladas nos presídios, dando início ao processo de fidelização (ADORNO; SALLA, 2007), já discutido na Revisão de Literatura.

O quarto questionamento refere-se ao acolhimento social de uma eventual proposta de implantação do método APAC em Foz do Iguaçu.

Os entrevistados divergiram substancialmente quanto ao posicionamento social. Mesmo aos que se posicionaram favoráveis ao acolhimento, houve o consenso que seria necessário um trabalho precedente de divulgação que tornasse a metodologia facilmente compreendida pela população, no sentido de afastar falsas impressões de "privilégios aos presos" e, por conseguinte, impedimentos sociais ao desenvolvimento do projeto. A transparência, lisura e participação ampla das instituições deveriam conduzir as ações iniciais e complementares nesse sentido.

Com relação a esse questionamento, a representante do Conselho Municipal da Comunidade avaliou que:

"Existem muitas barreiras, mesmo com boa vontade das instituições de apoio, os problemas sociais avolumados na sociedade de Foz do Iguaçu ainda são uma barreira para criação de políticas focadas no tratamento do preso ou do egresso, deficiência envolta em forte preconceito e desconfiança por parte das pessoas."

Por outro lado, outros entrevistados foram categóricos ao definir o não acolhimento da APAC pela sociedade local, tendo em vista o cenário atual de enfrentamento (diferente da ressocialização) que as instituições vêm aplicando nas questões penitenciárias e que repercutem no subconsciente coletivo, com um forte simbolismo (BOURDIEU, 1989) que defende a segmentação social entre a



comunidade e os presos inseridos no mundo carcerário. Há sempre o apelo de que o sistema carcerário é coisa de polícia.

Outra questão apontada como impeditivo, atualmente, são as demandas sociais de assistência às camadas mais humildes da sociedade local, que se multiplicam nas unidades de apoio municipais, sem a contraprestação estatal, em consequência das limitações orçamentárias e estruturais, ou mesmo decorrentes da inação ou deficiências de outros segmentos sociais como educação e saúde. Qualquer ampliação da atuação social voltada ao sistema penitenciário, preterindo questões sociais represadas em outras áreas, como infância, apoio à pessoa idosa e demais vulnerabilidades da comunidade, encontraria dificuldade de apoio político e social.

No que diz respeito ao questionamento sobre o apoio institucional, pergunta cinco, que visa compreender o posicionamento institucional em relação a eventual instalação de uma APAC em Foz do Iguaçu, as respostas também foram divergentes.

Aos que acolheram a iniciativa, especialmente as instituições de cunho filantrópico, houve a defesa da necessidade e da importância da APAC no processo de reintegração social de apenados. Contudo, também visualizaram as dificuldades que deveriam ser superadas, por meio de um processo inicial de conscientização social e política, bem como estratégias de abordagens conjuntas da questão, com a participação de todas as instituições interessadas.

Por outro lado, as manifestações contrárias ao acolhimento da proposta APAC em Foz do Iguaçu foram expressivas e ocorreram em setores considerados críticos para o sucesso de uma eventual iniciativa nesse sentido, especialmente os órgãos que lidam diretamente com questão executória, jurídica e processual da seara penitenciária.

Os principais argumentos envolvem as alterações legais no sistema semiaberto e aberto, por meio da Medida Cautelar na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347 – STF (ADPF 347-STF), ação que foi proposta em 2015, e que reconhece o “estado de coisas inconstitucional” no sistema prisional, tais como superlotação carcerária e indivíduos cumprindo pena em regimes mais gravosos em função da inexistência de vagas ou unidades penais adequadas, de acordo com regime prisional de cumprimento da pena.

Entre outras repercussões, a ADPF 347-STF potencializou no sistema progressivo de cumprimento da pena a figura do regime aberto e semiaberto harmonizado, que se refere ao cumprimento de pena em domicílio (na própria casa do apenado) com o uso de monitoramento eletrônico (tornozeleira eletrônica) e medidas restritivas de locomoção e controle.

Foram esses os principais argumentos, descritos pela Juíza da Vara de Execução Penal:

"Nós tivemos a publicação da Súmula Vinculante número 56<sup>31</sup>. Nós tivemos mais para frente para reforçar isso, mas que também veio contribuindo com isso, a Medida Cautelar na ADPF 347, declaração pelo Supremo Tribunal Federal do "estado inconstitucional de coisas" com relação ao sistema penitenciário nacional, né? E o cumprimento da pena em regime semiaberto, ele foi alterado radicalmente até que, em 2015, foi implementada por meio da Instrução Normativa 9 de 2015<sup>32</sup>, uma Instrução Normativa conjunta da Corregedoria Geral da Justiça, com o Poder Executivo e Ministério Público, do início da implantação e do uso da tornozeleira eletrônica. Isso acabou esvaziando as unidades de cumprimento de pena em regime semiaberto. E aí? Ali foi onde faleceu a APAC."

Tal fator, segundo a argumentação dos entrevistados, representa uma barreira para a instalação da APAC, especialmente aquelas que operam com maiores contingentes no sistema semiaberto, vez que os presos tendem a preferir o sistema harmonizado ao sistema APAC, que pressupõe o cumprimento de pena intramuros.

Outros fatores também apontados como impeditivos do acolhimento institucional da APAC foram as Políticas Públicas implantadas recentemente no Estado do Paraná que mudaram substancialmente o foco de atuação do Sistema Penitenciário, priorizando aspectos policiais e ostensivos, em detrimento das questões relacionadas aos processos de reintegração social. Essa foi a constatação da Juíza de Execução Penal:

---

<sup>31</sup> Súmula Vinculante 56: "A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS."

<sup>32</sup> Regulamenta a monitoração eletrônica de pessoas no âmbito da Justiça Criminal do estado do Paraná.

“...começava já um movimento dentro do Governo Estadual da desvinculação da Administração Penitenciária, da Secretaria de Estado de Justiça, passando para a Secretaria de Estado de Segurança Pública. Já era um movimento que se iniciava ali, que nos trouxe muitos dissabores, no sentido de a gente ter começado a enfrentar um pouco de ressalvas com a implantação da APAC.”

Dessa forma, a primeira medida política foi a transferência da gestão do Sistema Penitenciário, da Secretaria de Estado da Justiça (com viés mais ressocializador) para a Secretaria Estadual de Segurança Pública (com um viés mais policial, de contenção), ratificado através da Lei Ordinária Estadual n. 21.352/2023. Esse posicionamento sofreu forte influência da alteração Constitucional trazida na Emenda Constitucional 104/2019, que cria a Polícia Penal, vinculada ao órgão administrador do Sistema Penal e responsável pela segurança dos estabelecimentos penais. O caráter policial do Sistema Penitenciário brasileiro foi formalizado.

A segunda medida também iniciou em 2019, no Paraná, com a política massiva de construção de unidades penitenciárias e cadeias públicas, que ampliou em mais de 4 mil novas vagas o Sistema Penitenciário paranaense, segundo dados da Agência de Notícias do Estado do Paraná<sup>33</sup>. A principal justificativa foi a retirada de mais de 12 mil pessoas presas irregularmente nas delegacias de polícia em todo o Estado.

A terceira medida, de cunho mais ressocializadora, foi a implantação do projeto de criação das Unidades de Progressão (UP), inspirado na iniciativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), denominada “Cidadania nos Presídios”<sup>34</sup>, que promove um novo arranjo às atividades das Varas de Execução Penal, visando superar a superlotação carcerária, entre outras medidas.

As Unidades de Progressão, por sua vez, são unidades inovadoras criadas no Paraná, desde 2017, que procuram promover tratamento humanizado aos presos, com rotinas diárias de trabalho e estudo, e número de vagas condizentes com a quantidade de presos (sem superlotação carcerária).

<sup>33</sup> <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Com-oito-novos-complexos-Parana-vai-fechar-2022-com-4231-vagas-mais-no-sistema-prisional>

<sup>34</sup> <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/cidadania-nos-presidios/>

Os presos contemplados são selecionados entre aqueles que possuem perfil para ingressar no programa, definido pela Comissão Técnica de Classificação do Departamento de Polícia Penal (DEPPEN), bem como não possuem envolvimento com facções criminosas.

Os idealizadores das Unidades de Progressão defendem que esse modelo inovador auxilia no processo ágil de progressão penal, diante das compensações processuais advindas do trabalho e do estudo (remição penal)<sup>35</sup> e consegue alcançar excelentes níveis de reincidência, na ordem de 5%<sup>36</sup>, segundo o DEPPEN. Contudo, não foi possível aferir neste estudo qual a metodologia ou dados referenciados para uma perfeita compreensão de tal índice.

O novo modelo de Unidades de Progressão está sendo adotado por cinco penitenciárias masculinas e quatro unidades femininas, uma delas em Foz do Iguaçu. Ao todo, são pelo menos 2.208<sup>37</sup> presos submetidos a essa iniciativa.

Justamente por conta da Unidade de Progressão de Foz do Iguaçu e a concentração de esforços institucionais neste novo modelo, que iniciativas diferentes, como a APAC, não tendem a ganhar adesão dos principais órgãos envolvidos na seara penitenciária local, concretizando a ausência de sustentação política da matéria, conforme teoria defendida por Kingdon (2006), quanto aos requisitos para que uma iniciativa adentre na agenda política (KINGDON, 2006). Por enquanto, o cenário é desfavorável.

A Juíza da Execução Penal explica essa escolha:

"Houve uma opção política do início da utilização do método da Justiça Restaurativa<sup>38</sup> e, com base nisso, foram criadas, então, as Unidades de Progressão. No fundo, nós temos similaridades valorativas, seja da APAC, seja das Unidades de Progressão. Com a questão do método da Justiça Restaurativa, eles são muito equivalentes em termos de fundamento. Eles são muito, muito parecidos. "

---

<sup>35</sup> Art. 126. O condenado que cumpre a pena em regime fechado ou semiaberto poderá remir, por trabalho ou por estudo, parte do tempo de execução da pena. – Lei 7.210/84.

<sup>36</sup> <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Modelo-de-tratamento-penal-do-Parana-cresce-cada-ano-e-vira-referencia-em-ressocializacao>

<sup>37</sup> Idem.

<sup>38</sup> Esse conceito será trabalhado nas avaliações finais.

Por fim, o questionamento seis, que procura compreender aspectos limitativos de uma eventual criação de APAC em Foz do Iguaçu, relacionados aos indivíduos que seriam contemplados com a política reintegradora, mormente quanto aos aspectos social e criminal.

Aduz o representante da Secretaria de Ação Social de Foz do Iguaçu, sobre a questão social:

"Existem limites no setor público, de ordem financeira e orçamentárias, que geralmente fazem o gestor priorizar os problemas a serem tratados. Por mais que haja vontade e preocupação de ordem pessoal em algumas situações, não há como abarcar todos os problemas sociais que aparecem, sendo necessário uma verdadeira conjugação de esforços para fazer pelo menos o mínimo. Ademais, há uma dificuldade potencializada quando se trabalha com questões de criminalidade.

Outro fator, é que os problemas sociais são estruturais e, na grande maioria das situações, outros órgão e segmentos, deixam de cumprir eficientemente o seu papel, acarretando na concentração de problemas na área de assistência social, que não dispõe de recursos e estrutura suficiente para vencer o volume crescente de demandas. "

No aspecto criminal, contudo, as respostas seguiram uma tendência universalista, sem limitações quanto ao crime ou envolvimento com facções criminosas. As considerações, simplesmente, trouxeram a necessidade prévia de avaliações, voluntariado para a proposta e priorização de pessoas em vulnerabilidade social, que se diga são a grande maioria no sistema carcerário.

Contudo, adverte a Juíza da Vara de Execução Penal:

"Vejo a APAC para todos e especialmente pelo elemento da voluntariedade, quando o sentenciado se encontra pronto para sair do mundo do crime. APAC não é para aquele que ainda está no "vidaloka" (mergulhado no crime)... Ela é a construção de um ideal do sistema penitenciário. Mas a gente ainda não está num grau de evolução societário que a gente prescindia do sistema penitenciário normal. Ele ainda tem uma certa finalidade de isolamento para descontinuidade de prática delitiva, especialmente delitos violentos."

Na sequência, são realizadas algumas análises importantes que reforçam as constatações já delineadas em tópicos anteriores, quanto ao posicionamento estatal de encarceramento em massa, e direcionam a pesquisa para novas perspectivas sobre os aspectos criminológicos, sociais e políticos de Foz do Iguaçu.

As avaliações trazem, também, a interpretação sobre os motivos apontados nas entrevistas que impediram o avanço da metodologia APAC em Foz do Iguaçu, desde 2012, momento em que a Associação Civil<sup>39</sup> foi criada formalmente; mas não chegou a entrar em efetivo funcionamento.

Por outro lado, constatações importantes surgiram quanto aos detalhes da falta de ambiência para a implantação da APAC em Foz do Iguaçu, diante do cenário político e gerencial do Sistema Penitenciário paranaense, tendo em vista a opção pelo modelo denominado Unidade de Progressão, vinculado ao contexto da Justiça Restaurativa, e existência formal de questionamentos desfavoráveis emitidos em estudos do Ministério Público do Estado do Paraná, que podem conduzir à interpretação de resistências institucionais ao método APAC, fato que não foi possível confirmar pela ausência desse importante órgão nas entrevistas.

Neste sentido, evidenciou-se que o Estado do Paraná, seguindo uma tendência mundial, decidiu, nos últimos 5 anos, optar politicamente pelo regime de encarceramento ou de mera contenção (FOUCAULT, 1999a), com Políticas Públicas direcionadas à construção de penitenciárias e/ou transformação e reformas de unidades, algumas delas anteriormente dedicadas ao regime semiaberto, que passaram a operar apenas no regime fechado.

Essa opção foi a escolhida para acomodar o grande contingente de pessoas irregularmente reclusas nas carceragens das delegacias de polícia, que juridicamente não possuem a finalidade legal de executar penas privativas de liberdade.

O processo foi estrutural, além da modelagem física e finalística das penitenciárias, a Política Pública adentrou nos processos de gestão e de atuação executória, com o deslocamento do Departamento Penitenciário para a seara da Segurança Pública Estadual, imprimindo características cada vez mais policiais e

---

<sup>39</sup> Associação de Proteção e Assistência aos Condenados de Foz Do Iguaçu, CNPJ n. 17.226.537/0001-77, criada em 21/11/2012.



ostensivas aos profissionais penitenciários, afastando aspectos profissiográficos ligados ao tratamento penal.

Além da necessidade de vagas, a opção pela priorização de penitenciárias (regime fechado), de alguma forma, parece ter sido influenciada pela edição da Súmula Vinculante 56 – STF (2016), que entre outras questões, fixou a prevalência do uso de monitoração eletrônica (tornozeleira eletrônica) nos regimes semiabertos e abertos, denominados regimes harmonizados, onde o preso, nestes regimes, passa a cumprir a pena em casa, tendo em vista a ausência de vagas no regime prisional correlato. Em Foz do Iguaçu, por exemplo, não existem unidades de regime semiaberto ou aberto, acarretando no deslocamento de um grande contingente de presos à prisão domiciliar com monitoração eletrônica.

Tal fator, decorrente das ausências estatais, fulminaram a essência ressocializadora do sistema progressivo de cumprimento da pena (LEP), bem como as etapas de preparação para a reintegração social do apenado, atividades que são intensificadas nos regimes semiaberto e aberto. Com o monitoramento eletrônico, a contenção meramente geográfica é apenas deslocada: da prisão para a casa do preso, sem qualquer transformação ou trabalho de conscientização do indivíduo.

Esse modelo de mera monitoração, especialmente adotado no Estado do Paraná, como dito em linhas anteriores, doutrinariamente é contrário ao processo defendido pela APAC (FERREIRA et al., 2016), sendo esta uma barreira importante que deve ser superada ou mitigada, na eventual criação de unidade apaqueana.

Ademais, com todas as políticas repressivas implantadas, houve um retrocesso das iniciativas delineadas pela Lei Estadual nº 17.138/2012, que autoriza o Governo do Estado a firmar convênio com as entidades civis de direito privado sem fins lucrativos e Associações de Proteção e Assistência aos Condenados – APAC, e da Resolução Conjunta do Tribunal de Justiça do Paraná n. 07/2012 que institucionalizou o Programa Mãos Amigas Pela Paz, que entre outras questões, previa o desenvolvimento da APAC no Paraná.

Com relação a Foz do Iguaçu, outros fatores impeditivos para o método APAC foram aflorados, tais como o grande caldeamento cultural da cidade fronteiriça, que aglutina pessoas de todos os cantos do Brasil e do mundo, naturalmente replicado na população carcerária local. Essas pessoas, por serem de outras cidades e países, não possuem vínculos familiares ou comunitários na cidade, relações sociais que são a base para o processo de reintegração quando se

defende a eliminação do estigma (GOFFMAN, 1992, 1980) e dos aspectos construtivos da teoria do Capital Social (OSTROM, 1990), tais como a confiança, solidariedade e engajamento social.

Outrossim, a sedução pelo ganho “fácil” advindo dos crimes transfronteiriços tornam a passagem pelo cárcere um mero rito de suspensão das “atividades”, que logo serão retomadas quando o preso sair do cárcere, diante da facilidade nas operações criminosas e alta lucratividade que compensam os riscos.

Contudo, o Estado do Paraná de forma pontual e, especificamente em Foz do Iguaçu, por meio da Penitenciária Feminina, vem desencadeando uma resposta própria de tentativa de ressocialização de apenados, denominada Unidades de Progressão.

Como discutido em linhas anteriores, as Unidades de Progressão possuem características metodológicas e de gestão que objetivam aplicar integralmente aos seus beneficiários (detentos selecionados), atividades laborativas e educacionais, com o intuito de prepará-los para a vida em sociedade.

Essa inovação paranaense, ao que parece, diante de todos os posicionamentos políticos e jurídicos já discutidos, procura concentrar todas as atividades ressocializadoras, juridicamente escalonadas nos três regimes (fechado, semiaberto e aberto) definidos na LEP, em um só momento: que é a passagem pelo regime fechado nas penitenciárias. Isso porque, com o desmonte das unidades semiabertas, abertas e a conseqüente implantação crescente do monitoramento eletrônico, não houve mais espaço para o tratamento penal em regimes distintos, apenas o controle geográfico dos apenados ao saírem das penitenciárias.

Foi essa a saída possível diante do cenário social e político criado pelo movimento de encarceramento em massa, que também atingiu em cheio o Paraná e, especialmente, Foz do Iguaçu. No entanto, não foi visualizado, ainda, estudos científicos e indicadores confiáveis de que o método empregado nas UPs seja de fato eficiente, ainda mais pela característica limitativa de manter a sociedade fora desse processo de busca da reintegração social, ainda que haja uma atuação limitada do Conselho da Comunidade, não é possível afirmar que a sociedade participe efetivamente desse trabalho. Como reintegrar alguém à sociedade sem a participação dessa mesma sociedade?

A Juíza de Execução Penal, ao avaliar o desenvolvimento da Unidade de Progressão em Foz do Iguaçu, no que se refere aos processos de reentradas

criminais, considera que o modelo *"ainda é deficitário, porque a gente não tem a fonte de trabalho fora da cadeia. A gente ainda não conseguiu."*

No entanto, algumas dúvidas persistem, como por exemplo, a forma de aplicação dos conceitos e métodos da Justiça Restaurativa nas UPs e a eficiência dessa prática.

De acordo com a Resolução CNJ n. 225/2016 e Resolução n. 2002/2012 da Organização das Nações Unidas (ONU), a Justiça Restaurativa pode ser conceituada como um conjunto de princípios e métodos voltados à conscientização e responsabilização dos partícipes em eventos violentos e conflituosos, no sentido de promoverem uma ampla reparação pelos danos causados em decorrência dos delitos e possibilidade de reabilitação perante as vítimas e à própria comunidade (UNODC, 2020).

O processo de conscientização e de autoresponsabilização parte do pressuposto que as ações delituosas, além de violarem a lei penal, também trazem prejuízos às vítimas e à comunidade; motivo pelo qual todos os envolvidos (criminoso, vítima e comunidade) devem buscar uma solução de forma dialógica e negociada, com participação ativa em todo o processo.

A intenção final do processo é restaurar os laços comunitários e reabilitar o indivíduo para que não cometa mais crimes, o que não elide a obrigatoriedade de cumprimento da reprimenda penal imposta no processo criminal.

São elementos determinantes da metodologia: priorizar a reparação dos danos causados; participação voluntária dos envolvidos (ofensor, vítima, parentes, comunidade e profissionais); a participação de técnicos no assunto e diálogo sobre os acontecimentos, consequências e definições futuras. (UNODC, 2020)

As ações e resoluções dialógicas podem ser materializadas em declarações de arrependimento, reconhecimento de responsabilidade, reparações financeiras ou oferta de auxílios às vítimas.

A Justiça Restaurativa, em resumo, representa uma alternativa ao modelo de Justiça Retributiva, atualmente em voga no Direito Penal brasileiro, que está concentrada no processo de culpabilidade e aplicação de pena. Na Justiça Restaurativa, os olhares são voltados à reparação dos danos causados pelo crime (vítima e comunidade), abrindo espaço para uma restauração de todos os envolvidos, inclusive o criminoso. (NERY, 2011)

Contudo, há que se questionar qual a efetividade e eficiência desse modelo, quais as metodologias de aplicação e indicadores confiáveis do cumprimento ou não dos objetivos almejados pela Justiça Restaurativa. Tais questões podem ser objeto de futuros estudos acadêmicos, especialmente em Foz do Iguaçu diante da aplicação dessa metodologia na Unidade de Progressão Feminina.

Mas, indubitavelmente, os aspectos defendidos pela Justiça Restaurativa guardam muita similaridade com o método APAC. E mais, com sensível avanço nas questões relacionadas à reparação das vítimas, fator que tem ótima aceitação no seio da sociedade.

A última análise diz respeito às barreiras institucionais que a iniciativa APAC enfrenta em Foz do Iguaçu, parte delas esmiuçadas nas considerações anteriores, especialmente na entrevista com a Juíza da Execução Penal. Sem embargo, chama a atenção a Nota Técnica 04/2022<sup>40</sup> do Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal (GNCCRIM), com representantes de todos os Ministérios Públicos Estaduais, que entre outras discussões, questiona a legalidade, conveniência e legitimidade criminal, administrativa e gerencial empregada na rotina do método APAC.

Entre essas discussões estão: a necessidade de padronização de aplicação do método nos estados, com segurança jurídica formal; uma seleção criteriosa de beneficiários; a participação efetiva de todos os órgãos da execução penal; a indelebilidade da administração penitenciária e do poder de polícia e; a laicidade e liberdade de gênero nas unidades.

Coincidentemente, os termos da Nota Técnica acima, publicada em 2022, guarda muita similaridade ao que foi defendido, no ano de 2016, pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias Criminais, do Júri e da Execução Penal – Ministério Público do Paraná<sup>41</sup>, quando avaliou as iniciativas APAC que estavam em franca expansão, à época no Paraná.

São questionados os seguintes aspectos: os critérios objetivos de ingresso de detentos; os códigos de conduta internos da APAC; a fiscalização interna exercida por recuperandos e as regalias de alguns grupos; as vulnerabilidades dos

---

<sup>40</sup>[https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/GNCCRIM\\_Nota\\_Tecnica\\_04\\_2022\\_APAC.pdf](https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/GNCCRIM_Nota_Tecnica_04_2022_APAC.pdf)

<sup>41</sup> [https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/Apacsestudodecaso.pdf](https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Apacsestudodecaso.pdf)

prédios; a inexistência de agentes penitenciários; o desrespeito às questões de gênero e laicidade.

Sem adentrar no mérito das questões levantadas ou mesmo das razões que as motivaram, confrontando-as com a descrição minuciosa já realizada do método APAC e as finalidades de cada fundamento, tendo em vista não ser esse o objetivo maior desta investigação, é possível verificar uma resistência institucional ao modelo APAC, na forma exata como é empregado, fazendo crer, porém, que existe uma aceitabilidade institucional, desde que haja adaptação aos preceitos entendidos como corretos pelo Ministério Público, que não deixa de ter as suas razões e posicionamentos jurídicos.

Ocorre que, recentemente, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), órgão brasileiro responsável pela execução e fiscalização administrativa, financeira e disciplinar dos Ministérios Públicos de todo o Brasil e seus respectivos membros, lançou um posicionamento nacional<sup>42</sup> em que defende o método APAC, declarando que a metodologia guarda conformidade com a LEP. E que a implementação de unidades apaqueanas coopera com a finalidade definida no art. 1º da LEP, de "efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado."<sup>43</sup>

O estudo reconhece, ainda, como extensamente defendido ao longo dessa pesquisa, que a APAC é uma alternativa importante, possui um método e sistematização com capacidade de enfrentar parte das mazelas do sistema prisional, especialmente por dispor do engajamento da sociedade civil e do trabalho colaborativo das instituições e comunidade.

---

<sup>42</sup>[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/Difusao\\_do\\_Metodo\\_APAC.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/Difusao_do_Metodo_APAC.pdf)

<sup>43</sup> Art. 1º - Lei 7.210/84.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado moderno exerce a posição mais importante no processo de desenvolvimento social e econômico, especialmente com Políticas Públicas que atendam aos anseios da sociedade e da própria economia, em virtude da indissociação dessas dimensões. Dentre os vários recursos para executar eficientemente essa atividade, o Estado cria ou contribui com estratégias de inovação, especialmente em áreas estruturantes, como a de segurança, robustecendo ainda mais os objetivos primários como economia e bem-estar social (GORDON; CASSIOLATO, 2019).

Ocorre que esta máxima não tem sido aplicada no que se refere ao processo de reintegração social do indivíduo preso, muito pelo contrário. A ausência de ousadia e o conservadorismo perene, pautados em processos de encarceramento em massa e mera contenção são as principais estratégias em voga no Brasil. O resultado dessa posição estatal e simbólica repercutem diretamente nos altos índices de criminalidade, reincidência criminal e superlotação carcerária.

Em resposta a esse cenário crítico, a própria sociedade, em um movimento endógeno, de baixo para cima, mobilizando atores locais, atuando em rede e com processos inovadores de tecnologia social, relações de confiança, livre dos interesses do grande capital ou mesmo rompendo barreiras estigmatizantes e preconceituosas incrustadas nas instituições (BARQUERO, 2001), vem buscando respostas por meios mais alternativos. Um desses meios é representado pelo método APAC, uma inovação brasileira, considerado uma nova forma de lidar e de tratar o sistema penitenciário, rompendo-se com as repetições dos modelos de tratamento penal adaptados, de origem norte-americana e europeia.

Neste sentido, como objetivo principal, a pesquisa procurou examinar a metodologia APAC, como meio exequível para a mitigação da reincidência criminal e reentradas nos presídios, especialmente em Foz do Iguaçu. No entanto, os assuntos relacionados ao sistema penitenciário não são novos no meio acadêmico nem no subconsciente social, pois correspondem a um dos maiores problemas das sociedades antigas e modernas, que sempre buscaram formas de enfrentamento da criminalidade e processos de punição. Porém, como demonstrado, outrora e na atualidade, esses temas vêm sendo tratados da mesma forma. Ora com novas



nomenclaturas; ora com o emprego de tecnologias virtuais. Contudo, o discurso interno não muda e o corpo continua sendo o principal objeto de ação e intervenção.

De forma específica, a pesquisa trilhou esse detalhamento do movimento de encarceramento em massa, as relações de poder 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, os processos sociais endógenos de resposta social, ao final comprovando que o cenário atual é desfavorável para a instalação de uma APAC em Foz do Iguaçu, sendo esta a principal conclusão da investigação.

Entre outras questões, também se constatou o tenso condicionamento ideológico de controle e punição da criminalidade, que vem repercutindo no aprisionamento em massa no Brasil e no Paraná sem, no entanto, promover igualmente Políticas Públicas amplas de reintegração social e enfrentamento à reincidência criminal. Isso acarreta um ciclo vicioso de retorno de delinquentes às unidades penitenciárias em escala linear (reincidência criminal), 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 (SARAIVA, 2006), sob a influência de diversos atores, especialmente os invisíveis (CAPELLA, 2018). Nesse aspecto, para que os atores auxiliem 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 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 Capella (2018) como bloqueio da agenda.

Tais bloqueios, contudo, não retiram o reconhecimento do modelo APAC de possuir todas as características de modelo de uma inovação social, capaz de transformar a realidade prisional brasileira, por meio de processos participativos e inclusivos que geram confiança, reputação e a participação social colaborativa; mas que em primeiro plano, por meio de metodologia estruturada, contribui para a

reintegração do recuperando que cometeu crime, mitigando a reincidência penal e o avanço da criminalidade, o que confirma o pressuposto defendido na pesquisa.

A APAC, com mais de 50 anos de história no Brasil, auxiliando na execução humanizada da pena privativa de liberdade e promovendo tratamento penal que enfrenta aspectos motivadores da reincidência criminal e estigma penitenciário (FERREIRA et al., 2016), tem conseguido resultados animadores para os problemas que assolam as prisões brasileiras.

Esse modelo é fruto de “teimosos”, replicando as palavras de Fairbairn (2017), pessoas motivadas e que doam seu tempo, suas experiências e conhecimentos para alterar positivamente a realidade social dos recuperandos, das famílias envolvidas, comunidades e instituições. Esse processo envolve o manejo de valores morais, vontade, tentativa e erro, adaptabilidade, estratégia, parcerias e coalizões, delineadas através de uma trajetória histórica perfeitamente aferível e concentração de esforços de diversos atores para enfrentar problemas sociais de grande impacto.

O aspecto marcante do método APAC é a participação da sociedade em todas as atividades desenvolvidas. Ele possui o potencial de mudança paradigmático de alteração da realidade prisional brasileira. Todavia, os avanços e retrocessos dessa IS, seja por questões ideológicas, força ou oposição dos atores envolvidos, bem como receptividade institucional, são condições que estarão presentes nestes momentos de ‘decolagem’ ou de retração de iniciativas (FAIRBAIRN, 2017). De qualquer forma, a constatação científica do potencial da APAC como solução para as agruras prisionais simboliza um fator positivo nesta caminhada.

A principal contribuição deste trabalho é trazer – com o recurso da triangulação dos resultados e generalizações mais aprofundadas – norteamento para tomadas de decisões ou mesmo subsidiar processos de criação de agendas para Políticas Públicas mais eficientes na seara penitenciária. Ou, pelo menos, possibilitar conscientização sobre o caminho insustentável que a sociedade brasileira e, em especial, o Estado, vem trilhando no enfrentamento da criminalidade, sem, no entanto, obter os resultados almejados de garantir a paz social, permitindo a conclusão que algo está equivocado nesse processo.

A pesquisa também demonstrou que o conjunto de dados públicos penitenciários, especialmente sobre as questões individuais dos tutelados do

Estado, são deficitários e precisam ser aperfeiçoados, seja com padronização nacional, seja com recursos tecnológicos ou elementos jurídicos de comunicação compulsória, visando elementos informacionais para a avaliação de cenários e eventuais promoções de Políticas Públicas eficazes, rompendo com as limitações constatadas e discutidas nesta pesquisa.

Ainda que estejam nítidas as perdas sociais com o aumento da criminalidade e da reincidência criminal, a marcha estatal de contenção prisional sem tratamento continua; dificultando ainda mais a ascensão de alternativas penais reintegradoras como a APAC.

A comprovação prática, diante da postura beligerante do Estado (MANN, 1992), foi aferida na pesquisa com o exemplo vivenciado pela iniciativa APAC de Foz do Iguaçu, em 2012. Mesmo após a mobilização da comunidade e instituições, seguindo um modelo "*bottom-up*" (SECCHI 2020), a proposta encontrou bloqueios políticos, jurídicos e ideológicos que não permitiram sequer o seu funcionamento.

As barreiras para a implantação da APAC em Foz do Iguaçu aumentaram ainda mais na atualidade. Fatores como o desconhecimento sobre a metodologia e suas capacidades, a desconfiança de alguns órgãos da execução penal em relação aos seus objetivos e métodos, as Políticas Públicas que mantêm as rédeas da execução penal nas mãos exclusivas do Estado (com viés cada vez mais policial) e a aposta política nas Unidades de Progressão, são determinantes para estabelecer um cenário desfavorável para a APAC.

Além disso, a Unidade de Progressão, mesmo adotando uma linha metodológica restaurativa festejada mundialmente, aparentemente padece de indicadores e estudos confiáveis que afiancem a sua efetividade, ainda mais por não contemplar a participação da sociedade nas suas ações primárias (intramuros).

Por fim, diante da complexidade e abrangência do tema, diversas frentes de estudos se abriram como agenda de pesquisa, tais como: a) os motivos que impedem o avanço do Projeto de Lei 9.054/2017, na Câmara dos Deputados (reforma da LEP), especialmente por compreender mais humanização e participatividade da sociedade na execução penal; b) ou mesmo as investigações sobre a dinâmica dos processos de mobilização social na questão penitenciária, rompendo com velhos paradigmas e concepções revanchistas no estilo 'lei e ordem', que não surtem efeitos na segurança da sociedade; c) bem como a eficácia do

modelo de Unidade de Progressão adotado no Paraná, que podem ampliar o espectro de conhecimentos sobre o assunto penitenciário.

Isto posto, a pergunta de pesquisa foi respondida, confirmando que quando a sociedade está presente no processo de execução penal, por meio de uma metodologia estruturada como a defendida pela APAC, torna-se possível reintegrar pessoas que cometeram crimes, impedindo que retornem ao sistema prisional. Esse modelo é eficaz para enfrentar os processos de reincidência e reentradas criminais, contudo, não encontrou ambiência para ser instalado em Foz do Iguaçu.

## 6 REFERÊNCIAS

ACCO, Marco. Muito além da violência legítima: contribuições à crítica ao conceito de Estado de Max Weber. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 10, n. 25, p. 96-131, 2022.

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, 2017.

AMARAL F. J. Desenvolvimento Regional Endógeno em um Ambiente Federalista. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 1, p. 35-74, nov. 1996.

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.

BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. Revan, 2002.

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

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. 23-6, 2014.

BOEIRA, L.S. et al. Síntese de evidências: enfrentando o estigma contra pessoas egressas do sistema prisional e suas famílias. Brasília: **Instituto Veredas**, 2020.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP). **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020- 2023)**, Brasília, Distrito Federal, 2019d.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. Brasília: Ipea, 2018d.

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, 2019b.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Cadastro Nacional de Presos. 2018a. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/08/bnmp.pdf>>. 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.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Guia de desafios para implementação da APAC** / Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2018b.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação**. 2020. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29431-sintese-de-indicadores-sociais-em-2019-proporcao-de-pobres-cai-para-24-7-e-extrema-pobreza-se-mantem-em-6-5-da-populacao>>. Acesso em: 24 jun. 2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Reincidência Criminal no Brasil: Relatório de Pesquisa**. 2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25590](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25590)>. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018. **Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp)**. Brasília, 2018c.

BRASIL. Lei n. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210compilado.htm)>. Acesso em: 11 out. 2022.

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

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional – **Estudo Preliminar. A metodologia APAC e a criação de vagas no sistema prisional a partir da implantação de Centros de Reintegração Social**. 2019c. Disponível em: <[https://www.gov.br/depen/pt-br/canais\\_atendimento/ouvidoria/EstudoPreliminarAMetodologiaAPACeCriacaoDevagasnoSistemaPrisonalpartirdaImplantacaodeCentrosdeReintegracaoSocialSITE.pdf](https://www.gov.br/depen/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria/EstudoPreliminarAMetodologiaAPACeCriacaoDevagasnoSistemaPrisonalpartirdaImplantacaodeCentrosdeReintegracaoSocialSITE.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2022.

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. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021 – 2030**. Brasília: Ministério da Justiça, 2021.

CAETANO, F. M. et al. Determinantes da cifra oculta do crime no Brasil: uma análise utilizando os dados da PNAD 2009. **Estudos Econômicos** (São Paulo), v. 50, p. 647-670, 2021.



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

CARRILLO, B. et al. **Reincidência Criminal no Brasil, 2022**. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/noticias/depen-divulga-relatorio-previo-de-estudo-inedito-sobre-reincidencia-criminal-no-brasil/reincidencia-criminal-no-brasil-2022.pdf/view>>. Acesso em: 22 jan. 2023.

CERQUEIRA, D., **Atlas da Violência 2021** / Daniel Cerqueira et al., — São Paulo: FBSP, 2021.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. **Dados**, v. 47, p. 233-269, 2004.

CHAMORRO, V J L. **O método de tratamento penal da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) – conjecturas para um sistema penitenciário ressocializador**. PUC/RS. 2008.

CONDE, F. M. **A prisão como um problema: Ressocialização versus Dessocialização**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

CRESCO, A. P. A.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE eletrônica**, v. 1, p. 1-12, 2002.

DE OLIVEIRA GAMBA, 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.

DUARTE, I. G.; et al. Gestão de Pessoas no Terceiro Setor: Motivações dos Voluntários da Fundação Cidade Viva. **Revista Organizações em Contexto**, v. 13, n. 25, p. 99-120, 2017.

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

FAIRBAIRN, B. R. As Social Innovator. **Annals of Public and Cooperative Economics**, v.88, n. 3, p. 425-448., 2017.

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. 2022.

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. 2022.

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.

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

FERREIRA, V. A. et al. **Método APAC: sistematização de processos**. Minas Gerais. 2016.

- FOUCAULT, M. **A sociedade punitiva: curso no Collège de France (1972-1973)**. Tradução Ivone C. Benedetti. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2015.
- FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)**. São Paulo: Martins Fontes, 1999b.
- FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.
- FOUCAULT, M. **Nascimento da biopolítica: Curso dado no Collège de France (1978-1979)**. São Paulo, 2008b.
- FOUCAULT, M. **Segurança, território e população**. Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.
- FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1999a.
- GARLAND, D. A cultura das sociedades de alta criminalidade. **Jornal britânico de criminologia**, v. 40, n. 3, pág. 347-375, 2000.
- GARLAND, D. As contradições da "sociedade punitiva": o caso britânico. **Revista de Sociologia e Política**, n. 13, p. 59-80, 1999.
- GARLAND, D. **The culture of control: Crime and social order in contemporary society**. University of Chicago Press, 2012.
- GOFFMAN, E. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1992.
- GORDON, J. L.; CASSIOLATO, J. E. O Papel do Estado na Política de Inovação a partir dos seus instrumentos: uma análise do Plano Inova Empresa. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 23, 2019.
- GROLIER, E. **Étude sur les catégories générales applicables aux classifications et codifications documentaires**. Paris : UNESCO. 1962.
- JÚNIOR, H. P. A participação da comunidade na execução da pena. **Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília: IN, 1996.
- KHOURY, Yara A. Apresentação. In: PORTELLI, Alessandro. **Ensaio de história oral**. São Paulo: Letra e Voz, 2010.
- 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: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). **Políticas Públicas: coletânea**. v.1. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-224.
- KREMER, A. M.; CAVALHEIRO, R. T. Confiança e redes: evidências teóricas sob o prisma do capital social. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 12, n. 3, p. 92-109, 2018.
- LAUERMANN, J. D.; GUAZINA, F. M. N. Para além dos muros institucionais: problematizando os discursos dos egressos do sistema prisional. **Barbaroi**, p. 178-197, 2013.

- LEFORT, C. O que é burocracia. **Política & Sociedade**. São Paulo: Nacional, p. 155, 1979.
- 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.
- MAURER, A. M.; DA SILVA, T. N. Dimensões analíticas para identificação de inovações sociais: evidências de empreendimentos coletivos. **Brazilian Business Review**, v. 11, n. 6, p. 127, 2014.
- MINAYO, M. C. Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. **Revista pesquisa qualitativa**, v. 5, n. 7, p. 1-12, 2017.
- MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.
- 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.
- NERY, Dêa Carla Pereira. **A justiça restaurativa como alternativa de controle social sob a ótica do direito penal do cidadão**. Tese de Doutorado em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2011.
- 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.
- OSTROM, E. Governing the Commons: The evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: **Cambridge University Press**. 1990.
- 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, 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.
- PAES, J. E. S. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- PEREIRA, J. R.; et al. Gestão Social do Comum: a cooperação como elo de convergência. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, n. 43, pág. 112-122, 2015.

- PORTELLI, A. **História oral como arte da escuta** / Tradução Ricardo Santhiago. São Paulo: Letra e Voz, 2016.
- PRADO FILHO, K. **Michel Foucault: uma história da governamentalidade**. Insular, 2006.
- PRIM, M. A. et al. Inovação Social: diferentes perspectivas para um mesmo conceito. In: **Anais do Congresso Internacional de Conhecimento e Inovação–ciki**. 2020.
- PÚBLICA, **Anuário Brasileiro de Segurança. 2021**. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2022.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.
- RIBEIRO, A. C. T. A cidade neoliberal: crise societária e caminhos da ação. OSAL, **Observatório Social de América Latina**. Ano VII no, v. 21, p. 23-32, 2006.
- SALLA, F.; GAUTO, M.; ALVAREZ, M. C. A contribuição de David Garland: a sociologia da punição. **Tempo social**, v. 18, p. 329-350, 2006.
- SAPORI, L. F.; SANTOS, R. F.; MAAS, L. W. D. Fatores sociais determinantes da reincidência criminal no Brasil: o caso de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 94, 2017.
- SARAVIA, E. Organizador; FERRAREZI, E. Organizadora. **Coletânea de políticas públicas**-volume 1. 2006.
- SECCHI, L. Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. **Cengage Learning**, 2020.
- SGARBOSSA, L. F.; IENSUE, G. Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo: Fundamentos do Direito Público e do Direito Constitucional. Curitiba: **Instituto Memória**, 2019.
- SHECARIA, S. S. **Criminologia**. São Paulo: RT, 2004.
- TARDIF, C.; HARRISSON, D. Complémentarité, convergence et transversalité: la conceptualisation de l'innovation sociale au CRISES. In: CRISES. **Centre de Recherche Sur Les Innovations Sociales Cahiers du CRISES**. Québec, 2005.
- 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.
- UNODC. **Handbook on Restorative Justice Programmes**. Second edition. Vienna: UNODC, 2020.
- UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. 2019 **Global Study on Homicide: Trends, Contexts, Data** (Global Study on Homicide: trends, Contexts, Data, 2011.). United Nations Office on Drugs and Crime, 2019.
- VILLANUEVA, L. F. A. **Política Pública Una visión panorámica**. Bolivia: PNUD, 2012.

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

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Zahar, 2001.

WACQUANT, L. Marginalidade, etnicidade e penalidade na cidade neoliberal: uma cartografia analítica. **Tempo social**, v. 26, p. 139-164, 2014.

WACQUANT, L. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: REVAN, 2007.

WEBER, M. **A política como vocação**. In: Ensaios 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](https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_13th_edition.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2022.

WUBBOLDING, R. E. A voz de William Glasser: acessando a evolução contínua da terapia da realidade. **Journal of Mental Health Counseling**, v. 37, n. 3, pág. 189-205, 2015.

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



## Apêndice A

Quadro 4: Modelo de Termo de Consentimento e Assentimento Livre e Esclarecido

Termo de Consentimento e Assentimento Livre e Esclarecido (Baseado nas diretrizes contidas nas resoluções CNS n. 466/2012 e 510/2016, MS)	
<p>Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa, proposta de política pública para o enfrentamento da reincidência criminal em Foz do Iguaçu, sob a responsabilidade do pesquisador Victor Jorge Lugnani Chamorro, que tem como objetivo avaliar o método de tratamento penal promovido pela Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC), como proposta de Política Pública viável para a diminuição da reincidência e reentrada criminal em Foz do Iguaçu.</p> <p>A participação consistirá em conceder uma entrevista, que será realizada na sede do Fórum de Foz do Iguaçu, em dia e horário a ser estabelecido em comum acordo, com duração de aproximadamente 90 minutos. Também será permitido ao pesquisador o acesso àquelas informações documentais, que não sejam sigilosas e nem estratégicas e que tenham relação com o objeto da pesquisa.</p> <p>Os riscos de sua participação são considerados mínimos. Talvez possa passar por certo constrangimento no momento de responder alguma questão ou por não saber respondê-la. Por outro lado, devido ao processo de reflexão causado pela entrevista, isso pode lhe gerar certo desconforto ao se questionar sobre as situações complexas do Sistema Penitenciário de Foz do Iguaçu e assuntos relacionados. No entanto, a você é dado o direito de não responder aos questionamentos que não considere pertinentes.</p> <p>Os benefícios esperados neste estudo são: a) compreender possíveis posicionamentos ideológico sobre o assunto, verificando eventuais extremismos ou flexibilidade ao Tema APAC; b) verificar se há consciência do processo causa-efeito da reincidência criminal - principal efeito combatido pela APAC; c) obter a avaliação panorâmica do processo e da posição social sobre o assunto; d) compreender o posicionamento institucional em relação ao assunto; e) verificar a existência de acolhimento social para uma eventual instalação e funcionamento de unidade APAC em Foz do Iguaçu; f) 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; g) ampliar o debate e recepcionar outras visões sobre o tema.</p> <p>Os resultados finais desta pesquisa serão compartilhados com o Poder Judiciário de Foz do Iguaçu por meio de nota técnica.</p> <p>Ainda, considerando a metodologia da pesquisa, é necessário que o participante se manifeste sobre: o participante autoriza a gravação da entrevista e o uso da voz?</p> <p><input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não</p> <p>Ainda, você participante poderá decidir sobre como poderão ser utilizadas as informações desta pesquisa em futuras publicações:</p> <p><input type="checkbox"/> podendo ser mencionado o seu cargo, nome e instituição que representa; <input type="checkbox"/> que seu cargo e o nome sejam mantidos em anonimato.</p>	
_____	_____
Rubrica do Participante	Rubrica do Pesquisador
<p>Caso aceite participar voluntariamente desta pesquisa, não receberá e nem pagará nenhum valor econômico por sua participação.</p> <p>Caso você concorde em participar desta pesquisa, assinará este documento, que possui duas vias, sendo uma delas sua, e a outra, deste pesquisador.</p>	



Segue o endereço e o telefone deste pesquisador, onde você poderá tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação nele, agora ou a qualquer momento, bem como, solicitar sua desistência da pesquisa a qualquer momento.

Contato do pesquisador: Victor Jorge Lugnani Chamorro, Av. Sílvio Américo Sasdelli, 1842 – Vila A, Foz do Iguaçu/PR.

Se houver problemas de comunicação com o pesquisador, ou eventuais dúvidas não esclarecidas por ele, segue os dados de contato do Comitê de Ética em Pesquisa – CEP, da Unila.

Comitê de Ética da Unila: Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Avenida Tarquínio Joslin dos Santos, 1000 - Polo Universitário, CEP: 85870-650 | Foz do Iguaçu – Paraná - Telefone: +55 (45) 3522-9695.

Portanto, declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa, e que concordo em participar.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Rubrica do Participante

\_\_\_\_\_  
Rubrica do Pesquisador

Fonte: Adaptado pelo autor das resoluções CNS n. 466/2012 e 510/2016, MS.