



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES
CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

GIOVANA LUCAS DA S. OLIVEIRA COSTA

**UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO MÉTODO DE ASSOCIAÇÃO DE
PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AO CONDENADO (APAC) NO SISTEMA
PRISIONAL CEARENSE**

FORTALEZA

2022

GIOVANA LUCAS DA S. OLIVEIRA COSTA

**UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO MÉTODO DE ASSOCIAÇÃO DE
PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AO CONDENADO (APAC) NO SISTEMA
PRISIONAL CEARENSE**

Monografia apresentada ao Curso de
Graduação em Gestão de Políticas Públicas
da Universidade Federal do Ceará,
como requisito à obtenção do título de Bacharel
em Gestão de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Julio Alfredo Racchumi Romero

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- C872a Costa, Giovana Lucas da S. Oliveira.
Uma análise da implementação do método de Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC) no sistema prisional cearense / Giovana Lucas da S. Oliveira Costa. – 2022.
52 f. : il.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Curso de Gestão de Políticas Públicas, Fortaleza, 2022.
Orientação: Prof. Dr. Julio Alfredo Racchumi Romero.
1. Sistema Carcerário. 2. LEP. 3. APAC. I. Título.

CDD 320.6

GIOVANA LUCAS DA S. OLIVEIRA COSTA

**UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO MÉTODO DE ASSOCIAÇÃO DE
PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AO CONDENADO (APAC) NO SISTEMA
PRISIONAL CEARENSE**

Monografia apresentado ao Curso de
Graduação em Gestão de Políticas Públicas
da Universidade Federal do Ceará,
como requisito à obtenção do título de Bacharel
em Gestão de Políticas Públicas.

Aprovada em: __/__/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Julio Alfredo Racchumi Romero (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Breno Aloísio Torres Duarte de Pinho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Suely Salgueiro Chacon
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus,
Ao meu pai, família e amigos
que me ajudaram até aqui.

AGRADECIMENTOS

A Deus por me permitir vivenciar essa jornada da graduação.

A todos os meus familiares, em especial ao meu pai Lucas, que é a pessoa que mais acreditou e acredita em mim, que me criou com dificuldade mas nunca deixou de me incentivar a estudar. Ele é minha maior inspiração e sem ele, nada disso seria possível.

A todo o corpo docente do curso de Gestão de Políticas Públicas. Além das experiências e o ensino durante a graduação, o acolhimento de toda a equipe do curso fez total diferença e me impactou de forma positiva. Agradeço também a banca examinadora que além de ter me acompanhado ao longo desses quatro anos, também se dispôs a avaliar essa pesquisa e ao meu orientador, Dr. Julio Racchumi, que me acompanhou desde o início da graduação e não mediu esforços para me ajudar a finalizar essa pesquisa.

Agradeço ao diretor presidente da APAC Ceará, França da Silva, pela disponibilidade de tempo e interesse em contribuir com a pesquisa, sem ele esse trabalho também não seria possível.

Aos meus amigos e companheiros de turma, em especial Aline Vitoria, Geovanna Costa, Israel Massambani, Pedro Henrique e Wesley Braga que além de me apoiarem dentro da UFC, desde o início da graduação, em cada trabalho, são amigos que levarei para a vida toda.

Por último, mas não menos importante, agradeço a mim mesma, por enfrentar cada obstáculo e não desistir. O período da graduação não foi fácil, tanto no aspecto acadêmico quanto pessoal, mas era o meu sonho e não poderia estar mais realizada.

RESUMO

A busca por melhorias no sistema carcerário comum é palco de debate há bastante tempo. Melhorias são prometidas de forma constante, mas nem sempre contemplam as condições dentro das unidades prisionais, deixando de lado o real sentido do período recluso e a qualidade do período e das políticas públicas ofertadas aos detentos. Em um contexto onde a prisão não cumpre seu principal papel, que é a ressocialização, e acaba, muitas vezes, contribuindo para a reincidência criminal, falar de uma alternativa mais humana parece uma realidade distante, sobretudo no estado do Ceará, onde os altos índices de violência e a grande população carcerária são uma realidade antiga.

Neste contexto, a presente monografia trata-se de uma análise do processo de implantação do método de Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC) no estado do Ceará. A pesquisa possui uma abordagem qualitativa, que utilizou o método de pesquisa descritiva para alcançar seus objetivos principais. Para realizar a coleta de dados houve uma pesquisa documental, bibliográfica e realização de uma entrevista semiestruturada. A partir da transcrição das informações obtidas foi possível fazer uma descrição mais aprofundada do que foi visto na pesquisa bibliográfica.

A partir da pesquisa foi possível verificar que embora haja elementos que comprovam o interesse do Estado em aplicar a metodologia apaqueana no Ceará, ainda há uma grande dificuldade em achar dados concretos que ajudem a sociedade a entender mais sobre o processo de implementação dessa política, o que torna a implementação concreta da política uma realidade ainda distante.

Palavras Chave: Sistema Carcerário, LEP, APAC.

ABSTRACT

The search for improvements in the common prison system has been the scene of debate for a long time. Improvements are constantly promised, but they do not always contemplate the conditions within the prison units, leaving aside the real meaning of the incarcerated period and the quality of the period and the public policies offered to inmates. In a context where the prison does not fulfill its main role, which is resocialization, and often ends up contributing to criminal recidivism, talking about a more humane alternative seems a distant reality, especially in the state of Ceará, where high rates of violence and the large prison population are an old reality.

In this context, this monograph is an analysis of the implementation process of the Association for the Protection and Assistance to the Convicted (APAC) method in the state of Ceará. The research has a qualitative approach, which used the descriptive research method to achieve its main objectives. To carry out the data collection, there was a documental, bibliographic research and a field research - through a semi-structured interview, and from the transcription of the information obtained it was possible to make a more in-depth description of what was seen in the bibliographic research.

From the research it was possible to verify that although there are elements that prove the interest of the State in applying the Apaquean methodology in Ceará, there is still great difficulty in finding concrete data that help society to understand more about the process of implementing this policy, the that makes the concrete implementation of the policy a still distant reality.

Key words: Prison system, LEP, APAC.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
OBJETIVOS DA PESQUISA	11
OBJETIVO GERAL	11
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	11
1) METODOLOGIA	12
2) SISTEMA PRISIONAL NO BRASIL	14
2.1) BREVE DESCRIÇÃO DO SISTEMA PENAL BRASILEIRO	14
2.2) LEI DE EXECUÇÃO PENAL: UM MARCO LEGAL SOBRE O SISTEMA CARCERÁRIO	17
2.3) PROBLEMÁTICA EM TORNO DO SISTEMA CARCERÁRIO	20
3) POLÍTICAS PÚBLICAS NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO	24
3.1) CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	24
3.2) POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO CÁRCERE	28
3.3) POLÍTICAS PÚBLICAS NO SISTEMA CARCERÁRIO CEARENSE	31
4) A METODOLOGIA APAC	34
4.1) APAC, UMA ALTERNATIVA VIÁVEL AO SISTEMA PRISIONAL ATUAL	34
4.2) A IMPLEMENTAÇÃO DA METODOLOGIA APAC NO CONTEXTO PRISIONAL CEARENSE	41
5) CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50

INTRODUÇÃO

A ideia de prisão mais semelhante à conhecida atualmente, remete ao século XIX, quando a sociedade, considerada civilizada, queria deixar de lado a ideia de punição severa dos séculos anteriores. No início, a prisão era vista como um local onde o infrator iria ficar afastado do restante da população para pagar uma espécie de “dívida” que possuía com a sociedade.

Somente com Foucault, no século seguinte, foi possível compreender outra função das prisões. Para o filósofo, a prisão deveria ter um caráter de correção, e não somente retirar de circulação aquele que cometeu o delito, ou seja, a finalidade do período recluso era a reflexão e aprendizagem com os erros cometidos, sem que o detento passasse por humilhação ou tortura para, posteriormente, ser reinserido na sociedade. E quando havia uma violação desse caráter correccional, a prisão perdia o seu sentido, perdendo a sua justificativa.

Embora haja uma ideia concreta da função que o sistema carcerário deveria exercer, a maioria da população anseia pelo cumprimento da pena com caráter estritamente punitivo, e foi com base nessa concepção que diversos sistemas penitenciários foram fundamentados, incluindo o brasileiro (FOUCAULT, 1977).

Com a evolução e expansão das sociedades, a ocorrência de delitos foi ficando mais frequente e conseqüentemente o número de infratores foi aumentando, justificando o aumento do número de unidades prisionais no mundo todo. Mas isso não significou uma melhoria na qualidade das unidades já existentes.

Na realidade brasileira, a ideia de um sistema prisional mais semelhante ao atual ocorreu por volta de 1850, com as primeiras Casas de Correção em algumas das principais cidades do país na época, sendo a principal a Casa de Correção do Rio de Janeiro - posteriormente conhecida como Complexo Frei Caneca. No Brasil, até a década de 1890, o intuito do sistema prisional estava ligado apenas a punição, foi somente com a publicação do Código Penal que surgiu o caráter correccional do sistema.

Com o Código Penal de 1940 e posteriormente com a Lei de Execução Penal (LEP) de 1984, a população carcerária obteve direitos, que mesmo em reclusão, o indivíduo deve e precisa ter. Segundo a LEP, a unidade prisional “deve dispor de instalações e serviços que atendam aos presos nas suas necessidades pessoais” (BRASIL, 1984). Dentre essas necessidades estão inclusas a assistência jurídica, educacional e social. E é responsabilidade do Estado fornecer meios eficazes de assegurá-los.

Desse modo, para que o cumprimento da pena esteja de acordo com os direitos e garantias fundamentais, faz-se necessário que a unidade prisional tenha ambientes adequados, que não esteja com a capacidade acima da máxima permitida, que não seja insalubre e que forneça segurança a todos. Porém, quando o Estado não provê as condições e instalações mínimas necessárias dentro das unidades prisionais e acaba permitindo a ocorrência de espaços atordoados e precários, ele falha e fere os direitos dos detentos e prejudica a função do período de reclusão. (RABELO e VIEGAS, 2011).

Embora haja uma série de mecanismos legais que abordam a forma que o sistema prisional deveria ser, a realidade parece cada vez mais distante do ideal. De acordo com dados do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), em 2021, o Brasil apresentou cerca de 673 mil detentos em unidades prisionais, enquanto possui pouco mais de 400 mil vagas, apresentando um déficit de mais de 200 mil vagas - sem considerar os presos que estão em delegacias da polícia civil. Desse quantitativo, pouco mais de 31 mil presos eram do Ceará.

O rápido e desordenado crescimento da população carcerária - resultando em uma superlotação em quase todo o país -, aliado ao alto custo da manutenção das unidades junto com o grande número de reincidência demonstram a falência do sistema prisional brasileiro. Diante dessa realidade, a busca por alternativas ao modelo prisional comum torna-se cada vez mais necessária.

Diante do constante crescimento das taxas de crimes, a população carcerária acaba aumentando, embora a oferta de vagas e a qualidade das unidades prisionais não consiga acompanhar esse ritmo. Por isso, a segurança pública é um ponto que merece extrema atenção, sobretudo o sistema carcerário.

No contexto das unidades carcerárias, há uma busca por alternativas mais humanas, para tornar o período recluso mais digno, porém, diante da realidade carcerária brasileira, como é possível reverter o panorama de falência do sistema prisional, tornando-o mais humano e sem retirar o caráter punitivo da pena ?

No Ceará, há um debate em torno da implementação do método APAC desde 2020, com a visita de membros da Secretaria da Administração Penitenciária do Estado do Ceará à unidade APAC de Itaúna (MG), mas há indícios que provam que a tentativa de implementação é bem mais antiga. Em entrevista ao Jornal O Povo, em Fevereiro de 2021, o Secretário de Administração Penitenciária do Ceará, Mauro Albuquerque, debateu sobre a implementação da metodologia APAC no estado: "Não é a solução, é mais uma ferramenta, um recurso que a gente vai usar para trabalhar uma certa parte da população dos presos".

Além do grande interesse popular sobre a temática, o grande déficit de vagas no sistema prisional e a piora na condição de vida dos detentos dentro das unidades, há uma motivação particular da autora sobre o estudo do tema. Motivação gerada pelo constante envolvimento com a temática de segurança pública dentro do Grupo de Estudos e Ações de Extensão de Políticas de Segurança Pública e Justiça – GEASPJ - durante os anos de 2019 a 2021.

No grupo houve o debate sobre as condições atuais do sistema carcerário além de discussões sobre possíveis alternativas para o sistema prisional comum, nesse contexto, houve o primeiro contato com a metodologia APAC. A partir daí, houve um constante interesse sobre a metodologia, sobretudo no contexto cearense após a divulgação pública do interesse do Ceará em aplicar a metodologia no estado.

OBJETIVOS DA PESQUISA

• OBJETIVO GERAL

Analisar o processo de implantação do método APAC no estado do Ceará como uma alternativa ao sistema penitenciário ressaltando os aspectos positivos da implementação da metodologia.

• OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- (I) Ilustrar o atual contexto do sistema prisional do Brasil, abordando aspectos legais.
- (II) Descrever o panorama geral das políticas públicas no âmbito penal tanto no Brasil como no Ceará.
- (III) Identificar elementos da implementação da APAC no Ceará e apontá-la como uma alternativa viável ao sistema prisional cearense.

O presente trabalho é constituído por introdução, metodologia, desenvolvimento que é dividido em três partes. A primeira aborda o Sistema Prisional no contexto brasileiro. A segunda faz uma análise das políticas públicas voltadas ao período do cárcere, tanto no âmbito nacional como no estado do Ceará. Por último, há uma parte exclusivamente destinada a

metodologia apaqueana e as ações destinadas à implementação da metodologia no estado do Ceará. Além disso, no fim é possível ver as considerações finais da autora sobre o projeto e as referências bibliográficas utilizadas durante a pesquisa.

Além disso, é válido ressaltar que durante o trabalho há a utilização de três termos: sistema prisional, sistema carcerário e sistema penitenciário, ambos são sinônimos e se referem ao conjunto de unidades do Estado que servem para o cumprimento de pena no Brasil.

1) METODOLOGIA

A presente pesquisa científica possui caráter qualitativo pois busca realizar uma análise do processo de implementação da APAC no Ceará e para isso fará um estudo sobre a necessidade dessa implementação e o contexto na qual está inserida.

De acordo com Minayo (1993), pesquisa científica pode ser definida como:

Atividade básica das ciências na sua indagação e descoberta da realidade. É uma atitude e uma prática teórica de constante busca que define um processo intrinsecamente inacabado e permanente. É uma atividade de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados.

Também segundo Minayo (2009) a pesquisa de caráter qualitativo trabalha com dados que não podem ou não devem ser quantificados pois trata de uma análise dos motivos e significados.

Com base nos objetivos da pesquisa, a mesma se classifica como descritiva. Segundo Gil (2002), a pesquisa descritiva tem o objetivo de descrever características de uma certa população ou fenômeno, ou busca estabelecer relações entre as variáveis. Essa classificação se dá pela caracterização do sistema prisional e da relação dos resultados encontrados com a implementação de uma metodologia alternativa - vale ressaltar que neste estudo será abordada somente a metodologia apaqueana como alternativa ao sistema carcerário convencional.

Para realizar a coleta de dados, foi realizada uma pesquisa documental, que é feita por meio da análise de dados contidos em documentos, sejam escritos ou não. Além disso, também foi realizado a coleta de dados por meio da pesquisa bibliográfica, que se assemelha a documental, mas se difere pois leva em consideração toda a bibliografia existente sobre o tema estudado (LAKATOS E MINAYO, 2003). A utilização dessas duas técnicas em conjunto

foi necessária para trazer um embasamento para a pesquisa, justificando a necessidade do estudo.

Além das pesquisas bibliográfica e documental, também houve a necessidade de realizar uma pesquisa de campo, com a aplicação de uma entrevista semiestruturada com o presidente da APAC Ceará. A entrevista ocorreu de forma online, não havia um tempo determinado para a sua finalização e não houve a entrega de um questionário com perguntas pré-definidas, haviam apenas perguntas principais mais gerais e com base na resposta do entrevistado, novos questionamentos foram feitos.

A escolha de entrevistar apenas uma pessoa envolvida no processo se deu devido a importância da mesma dentro do processo estudado. Por estar na presidência da associação até agosto de 2022, o entrevistado estava a par de todos os processos e dificuldades encontrados no processo de implementação da política. Além disso, por ser ano eleitoral, haveria uma certa dificuldade e resistência em obter informações claras de outros membros do processo, e logo após a entrevista feita, foi possível ter um entendimento mais claro sobre os aspectos da pesquisa e por isso a autora não julgou necessário realizar entrevista com outra pessoa.

Após a entrevista, foi possível realizar a organização das informações, transcrição, interpretação e comparação dos dados obtidos com as informações advindas da pesquisa bibliográfica, e serviram de embasamento para a reflexão da autora e finalização da presente pesquisa.

2) SISTEMA PRISIONAL NO BRASIL

O presente capítulo tem o intuito de realizar uma análise do sistema prisional no Brasil e sua evolução. Para isso, haverá, primeiramente, uma breve descrição do Sistema Penal, no qual será possível contextualizar o surgimento do mesmo e sua função. Logo após haverá um ponto exclusivo para abordar a Lei de Execução Penal (LEP) devido a sua importância dentro da história do sistema penal como um todo e principalmente dentro do sistema prisional. Por último será abordado a problemática em torno do sistema prisional brasileiro. Nesse ponto, há um relato sobre o panorama atual do sistema e os motivos que justificam a necessidade da busca por mudanças.

2.1. BREVE DESCRIÇÃO DO SISTEMA PENAL BRASILEIRO

Antes de iniciar o debate sobre o sistema penal e seu histórico ao longo dos anos é necessário conceituar a “pena”, que pode ser compreendida como “a sanção imposta pelo Estado, através da Ação Penal, ao criminoso, cuja finalidade é a retribuição ao delito perpetrado e a prevenção a novos crimes” (NUCCI, 2005, p. 335).

Ou seja, a pena se configura como um poder-dever do Estado, que possui o poder de manter sob custódia um infrator - mediante a decisão do poder judiciário - e também a responsabilidade de proteger os cidadãos. A pena é uma forma de punir o infrator pelo delito e evitar a ocorrência de um novo delito no futuro. Com o passar dos anos, houveram diversos debates sobre a finalidade da pena e a melhor forma de aplicá-la.

Historicamente, até o século XVIII, o conceito de prisão quase sempre esteve ligado a punições cruéis e desumanas. A prisão era todo e qualquer local onde o infrator ficava sob custódia enquanto aguardava a devida punição para o crime cometido. Nesse contexto, os detentos ficavam presos em porões, torres, locais abandonados, permanecendo em locais de extrema precariedade.

Com as transformações políticas e econômicas ocorridas com o passar dos anos, as formas de punição também mudaram. Elas deixaram o caráter cruel e passaram a ter um papel de punição. A queda do antigo regime e a ascensão da burguesia abriu espaço para a existência de uma massa constantemente vigiada e punida, resultando no “efeito mais importante do panóptico: induzir o detento a um estado consciente e permanente de visibilidade que assegura o funcionamento automático do poder” (FOUCAULT, 2013, p. 191)

Ao longo da história do Direito Penal, foi possível verificar a existência de penas mais cruéis - desde a punição corporal até a pena de morte - como a aplicação de penas mais brandas - como a prisão celular proposta pelo Código Penal de 1890. No Brasil, o surgimento das prisões foi extremamente lento e está ligado às Casas de Correção no século XVIII, porém, foi somente com o Código Penal de 1940 que houve a implementação dos regimes aberto, semi aberto e fechado, dando aos detentos direitos e deveres de forma mais concreta.

Mesmo estando privado de liberdade devido a algum ato infracional, o detento ainda é um cidadão e por isso seus direitos devem ser assegurados. De acordo com a Lei de Execução Penal (n. 7.210, de 1984) o objetivo da pena é efetivar o cumprimento da decisão judiciária proporcionando condições de integração social do condenado, e a este cabe todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei.

O sistema de execução das penas privativas de liberdade vigente é baseado no modelo britânico, que é o chamado Sistema Progressivo. Surgido no século XIX, o sistema leva em consideração o comportamento do detento para a redução ou não da pena.

O modelo brasileiro possui algumas modificações, dentre elas a principal alteração é a forma como a pena pode ser implementada. De acordo com o artigo 32 do Código Penal, o Brasil possui três tipos de penas, são elas: a privativa de liberdade, a restritiva de direitos e a de multa.

A pena mais comumente utilizada no Brasil é a pena privativa de liberdade, na qual a autoridade judicial restringe o direito de locomoção do indivíduo e o detento passa a ficar sob custódia do Estado. A principal ideia desse sistema, de acordo com o art. 112, da Lei nº 7210/84 é que a pena seja diminuída ou transferida para um regime mais brando conforme o lapso temporal e o comportamento do apenado. O comportamento do detento é levado em consideração, visto que a pena privativa de liberdade possui caráter ressocializador.

Já a pena restritiva de direitos, utilizada em crimes não violentos e com pena menor que quatro anos, ela pode ser: prestação pecuniária - onde ocorre pagamento em dinheiro a vítima, aos seus dependentes ou a uma entidade pública ou privada com destinação social - perda de bens e valores; prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas; interdição temporária de direitos - impedindo que o condenado exerça função, atividade ou cargo público e trabalhos que precisem de habilitação ou autorização especial como médicos, engenheiros e advogados - e limitação de fim de semana. Além delas também há a pena de multa que geralmente é imposta de forma conjunta com outro tipo de pena, principalmente junto com a pena de prisão.

Desde o surgimento da prisão, há uma série de debates sobre o significado e a real função da mesma. Para Capez (2010), a prisão pode ser compreendida como um instrumento que visa a privação de liberdade de ir e vir. Complementando essa definição, Nucci (2015) traz que a penitenciária é um local destinado ao cumprimento da pena privativa de liberdade, em regime fechado e que deve ser dotado de segurança máxima, com a presença de força policial constante.

Nesse contexto, a prisão é vista como instrumento de aplicação de punição, sendo por meio desta que o infrator pode responder ao ato criminoso que cometeu. Porém, a finalidade do período recluso é que o detento possa refletir e aprender com os erros sem passar por humilhação ou tortura para, posteriormente, ser reinserido na sociedade (FOUCAULT, 1987).

Contudo, com o medo constante causado pelos altos índices de violência em todo o país, há uma pressão da sociedade para que o Estado apresente uma resposta rápida no combate a violência, e essa demanda acaba resultando em um constante aumento da população carcerária em um sistema prisional ineficaz.

Nesse cenário, são comuns denúncias de superlotação, desrespeito dos direitos humanos, instalações precárias, e uma série de fatores que tornam o sistema carcerário mais cruel.

Embora a questão da estrutura das unidades seja um aspecto fundamental para o cumprimento da pena, outro ponto que é tão necessário quanto é a existência de políticas públicas que funcionem de forma correta e que contribuam para que a aplicação da pena alcance sua finalidade.

As políticas públicas do sistema carcerário, infelizmente, não conseguem atender a grande demanda de detentos, portanto somente uma pequena parte da população carcerária acaba sendo contemplada. De acordo com dados do Departamento Penitenciário Nacional, no período de Julho a Dezembro de 2021, cerca de 19% dos detentos em todo o país participavam de algum tipo de atividade laboral enquanto cumpriam a pena. Quando se trata do Estado do Ceará, a porcentagem de detentos é parecida com a média nacional.

A grande problemática desses dados é que eles reafirmam a inexistência de políticas públicas que consigam atender a capacidade de detentos do sistema carcerário do país. Além disso, as políticas já existentes não demonstram ser totalmente eficazes no aspecto de garantia dos direitos dos detentos, muito menos no processo de recuperação, ressocialização e reintegração dos mesmos à sociedade, desse modo também não conseguem contribuir, de forma plena, no combate à reincidência e à criminalidade.

Todavia, para que haja uma mudança na realidade carcerária do país, é necessário uma boa qualidade das instituições penais e políticas públicas eficazes, aliada a ressocialização fundamentada na reinserção do indivíduo na sociedade. Essa ideia vai muito além da redução de números, mas está diretamente ligada ao comprometimento do Estado em assegurar os direitos previstos na Constituição Federal.

2.2) LEI DE EXECUÇÃO PENAL: UM MARCO LEGAL SOBRE O SISTEMA CARCERÁRIO

Se tratando da população carcerária brasileira, além do Código Penal, responsável por nortear o destino do infrator, existe a Lei de Execução Penal (LEP) instituída pela lei nº 7.210/84. A sua principal finalidade é garantir as condições necessárias para que o caráter ressocializador da pena possa ocorrer.

É dever do Estado garantir a vida e a sua proteção para todos os indivíduos, e esse direito se torna ainda mais acentuado dentro do sistema prisional, momento no qual o detento está sob custódia do Estado e o “dever de proteger a vida de prisioneiros leva a exigências mais acentuadas no que tange a providências necessárias para a preservação da existência dos indivíduos”. (Mendes e Branco (2012, p. 383).

Desse modo, é perceptível que o direito à vida não está somente relacionado ao aspecto físico, mas, também aos aspectos de integridade física, psíquica; e, em sentido mais amplo, significando o direito a condições materiais e espirituais mínimas necessárias justamente a uma existência condigna à natureza humana (BARCELLOS, 2002).

Nesse contexto, a dignidade da pessoa humana é um valor supremo e uma diretriz para todos os demais direitos fundamentais (MASSON, 2015) e para que seja garantida de forma eficaz, é necessário que outros direitos como a saúde e a segurança sejam ofertados.

Embora o direito à vida e a dignidade da pessoa humana estejam expressos na Constituição vigente, e se aplique a todos os indivíduos no território brasileiro, somente em 1984, com a Lei da Execução Penal (LEP) houve um foco para a efetividade da garantia da dignidade da pessoa humana no contexto prisional.

A LEP é um grande marco dentro da história do sistema prisional, por meio dela, a pena passa a ter a finalidade ressocializadora e/ou reeducativa. Além disso, por trazer uma série de direitos dos detentos, pode ser considerada um norte para as políticas públicas dentro

do sistema. Dentre inúmeros ganhos, ela aborda direitos claros dos detentos, com enfoque na proteção aos direitos humanos e é a base para as políticas públicas no sistema prisional.

Ainda entre os direitos abordados pela LEP estão: o direito à vida, à saúde, à integridade do corpo e à dignidade da pessoa humana, além do direito à assistência material, à assistência jurídica, educacional, social e religiosa. Para que o objetivo da pena seja alcançado, o Estado deve possibilitar o retorno do egresso à sociedade, diminuindo as chances de reincidência.

No capítulo II da LEP, estão descritas as formas de assistência que o Estado tem, por obrigação, garantir ao preso. Elas são divididas em: assistência material, por meio da oferta de vestuário adequado, alimentação e higiene pessoal; assistência à saúde, que efetiva o acesso ao atendimento médico, farmacêutico e odontológico (a mulher também possui acesso ao acompanhamento pré e pós parto); a assistência jurídica consiste em acesso a um defensor público para quem não pode pagar por um advogado; educacional que compreende a instrução e qualificação profissional dos detentos; assistência social que é o acolhimento dos presos para ajudá-los na sua posterior reinserção social; religiosa que assegura a liberdade de culto e possibilita apoio e orientação durante o período recluso para contribuir para a reinserção em sociedade.

No aspecto educacional, a LEP possibilita a integração entre a instrução escolar e a capacitação profissional, sempre visando o período de reinserção do detento após o cumprimento de sua pena - ao sair do sistema prisional o detento passa a ser denominado egresso. Desse modo, as unidades prisionais são obrigadas a ofertarem o ensino do 1º grau - que compreende o ensino fundamental, até o 9º ano. Quando há a necessidade e a disponibilidade da unidade, também é recomendado que haja a oferta do ensino médio regular ou o ensino supletivo voltado à capacitação profissional.

No que tange ao trabalho, a LEP configura o mesmo como um dever social diretamente ligado à dignidade humana. Porém, como a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) não engloba a população prisional, as atividades laborais são um tanto quanto precárias. Enquanto detento, o indivíduo pode receber uma remuneração máxima de $\frac{3}{4}$ de um salário mínimo e esse valor é destinado à indenização dos danos causados pelo crime - à assistência familiar, a despesas pessoais e ao ressarcimento ao Estado pela manutenção do preso, quando necessário - já estabelecida pela autoridade judicial.

Com a Lei de Execução Penal também houve a classificação dos estabelecimentos penais, que podem ser definidos em: penitenciárias, que são destinadas ao cumprimento da pena em regime fechado; colônias agrícolas, industriais ou similares, no qual há o

cumprimento da pena em regime semiaberto; casas de albergado que abriga detentos com baixo grau de periculosidade, que cometeram crimes sem violência; os centros de observação nos quais ocorre a realização de exames gerais e criminológicos; os Hospitais de Custódia e tratamento psicológicos que realizam a custódia de infratores portadores de algum transtorno mental; e as Cadeias Públicas que abrigam os detentos que estão aguardando julgamento.

Cada instituição abordada pela LEP possui uma série de características próprias, seja pela finalidade da mesma, pelo local que o estabelecimento ficará, ou pelas obrigações que a unidade deverá cumprir para funcionar, o fato é que a Lei contempla, de forma ampla, a forma como o sistema carcerário deveria ser. Porém, a realidade brasileira é bem distante da ideal proposta pela LEP, e lamentavelmente essa distância entre o real e o ideal reproduz a injusta estrutura social presente em diversos aspectos em todo o país.

Diante do exposto, pode-se afirmar que o principal objetivo da lei é a conservação da condição humana do detento - que mesmo estando privado de liberdade, continua sendo o titular de direitos que não foram privados pela imposição da pena - para sua posterior reinserção na sociedade. Porém, embora os detentos tenham os direitos assegurados corretamente dentro das unidades penitenciárias, o período após a saída do sistema ainda enfrenta grandes dificuldades.

Após a saída do sistema carcerário, o egresso ainda enfrenta uma série de obstáculos para restabelecer sua vida, dentre eles o estigma de ex-presidiário. Como o preconceito ainda é bastante presente, o egresso encontra dificuldade em vários aspectos da vida, sobretudo na busca de um emprego.

O emprego é uma categoria essencial para a existência humana, pois é considerado uma atividade que afirma a vida do indivíduo, pois além de formar a sua existência, permite manifestar a superioridade humana perante as demais espécies de seres vivos (MARX, 2004).

Nesse contexto, a reintegração social dos egressos por meio do trabalho, como fonte de transformação social, busca o retorno do ex-detento ao convívio em sociedade, para resgatar a cidadania e a dignidade que havia sido perdida durante o período de cumprimento da pena.

Diante do exposto, fica claro a importância da efetivação dos direitos, assegurados por lei, aos detentos. A qualidade do período recluso está diretamente ligado a forma como o egresso irá retornar a sociedade após a saída do sistema. E é certo que há inúmeros desafios, que ocorrem, principalmente, devido a falta de vontade dos gestores para mudar essa triste realidade, mas faz-se necessário que haja uma parceria entre o Estado e a sociedade como um

todo para o fortalecimento das políticas públicas no âmbito penitenciário e fora dele, pensando na qualidade de vida do egresso.

Realizando uma integração entre as políticas públicas ofertadas dentro e fora das unidades prisionais, sobretudo as de trabalho e educação, há uma possibilidade de atendimento eficaz às demandas da população presa e egressa do sistema penitenciário e assim, concretização do objetivo da LEP.

2.3) PROBLEMÁTICA EM TORNO DO SISTEMA CARCERÁRIO

Segundo o artigo 88 da Lei de Execução Penal, “o condenado será alojado em cela individual que conterà dormitório, aparelho sanitário e lavatório”. Além disso, a LEP também traz os requisitos básicos de cada cela: “salubridade do ambiente pela concorrência dos fatores de aeração, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana; área mínima de 6m² (seis metros quadrados) ”. Porém como garantir tudo isso em um sistema que já se encontra em déficit de vagas ?

Lamentavelmente, o problema das vagas é uma situação um pouco antiga. Uma das unidades mais conhecidas do sistema carcerário brasileiro foi a Casa de Detenção de São Paulo, conhecida popularmente como Carandiru. Inaugurada em 1920, durante alguns de seus primeiros anos, foi vista como exemplo para outros países pelas boas práticas de educação, trabalho e higiene dos detentos, chegando até mesmo a ser aberto para a visita do público.

Logo no início da década de 1940, a unidade começou a enfrentar a superlotação, até chegar ao posto de maior presídio da América Latina - abrigando cerca de mais de 8 mil presos. A unidade foi desativada alguns anos após o massacre ocorrido dentro da mesma, que deixou mais de 100 mortos. Nesse contexto, Drauzio Varella (2012, p.8) afirma:

O massacre não representou só uma briga interna entre os detentos (fator iniciante do caos), porém revela a agressividade dos encarcerados, a atitude repressiva dos agentes penitenciários, a violência entre todos os atores daquele cenário, o abusivo poder do Estado e o descontrole no enfrentamento da questão, e principalmente o agravamento da violação do direito à vida, à integridade física e outros mais que, antes mesmo da prisão, já eram ignorados.

O exemplo do Carandiru foi um dos episódios mais violentos na história do sistema penitenciário brasileiro, e retrata a precariedade e superlotação das unidades prisionais de todo

o país. E lamentavelmente, ainda é uma realidade presente nos dias atuais. O Relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil publicado em 1997 afirma que:

Sobre a situação carcerária em nosso país, dos 297 estabelecimentos penais existentes no Brasil até aquela data, 175 se encontravam superlotados e em situação precária e 32 em construção. A população carcerária girava em torno dos 130 mil presos, dos quais 96,31% eram homens e 3,69% eram mulheres. Quanto aos motivos da detenção, 51% dos presos cometeram furto ou roubo, 17% homicídio, 10% tráfico de drogas e o restante outros delitos. O mesmo instituto divulgou nesta pesquisa que 95% dos presos são indigentes e 97% são analfabetos ou semi-analfabetos. A reincidência na população penal é de 85%, o que demonstra que as penitenciárias não estão desempenhando a função de reabilitação dos detentos.

Lamentavelmente, 25 anos após a publicação do relatório, a situação é muito semelhante e com ela há outras problemáticas, dentre elas, as condições sanitárias nas unidades prisionais. Uma pesquisa realizada pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) revelou que dos óbitos nos presídios registrados no ano de 2017, cerca de 60% ocorreram por doenças causadas ou agravadas pela falta de condição higiênica adequada, superlotação, entre outros fatores e a falta de assistência médica.

Como forma de tentar amenizar a superlotação, há a transição do regime fechado direto para o aberto, e embora seja uma alternativa bastante utilizada, nem sempre a mesma é eficaz, pois pode diminuir momentaneamente a população carcerária, mas influencia diretamente no aumento da reincidência criminal.

Outro problema que ocorre em decorrência da superlotação é o valor dos cofres públicos destinado à manutenção das unidades. De acordo com dados do Relatório Calculando Custos Prisionais divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2021, um detento, no Brasil, custa em média R\$1.800 (mil e oitocentos reais). Em Tocantins o valor médio é de R\$ 4.200 (quatro mil e duzentos reais) sendo o estado que possui o maior gasto médio com detentos. Já o estado com menor gasto médio, é Pernambuco, que possui um gasto de aproximadamente R\$955 por detento.

Esses valores são calculados com base nos gastos com salários dos agentes e policiais de dentro das unidades, alimentação, manutenção do local e dos equipamentos de segurança, alimentação, transporte e combustível para o deslocamento durante o julgamento, recursos para assistência à saúde e educação, atividades laborais praticadas dentro das unidades, material de limpeza e higiene, uniformes dentre outros.

O problema desses dados é que eles não são fiéis à realidade nacional. Primeiro porque nos estabelecimentos superlotados, nos quais há mais de um preso por vaga - há estabelecimentos que o número de detentos por vaga é de 2,4 - o valor médio é dividido e aparentemente se torna mais reduzido. O grande problema por trás dessa realidade é o dano aos direitos e garantias fundamentais do indivíduo. Segundo que essa somatória nem leva em conta os gastos com os detentos em regime com tornozeleiras eletrônicas, sendo possível concluir que a manutenção do sistema penal é um verdadeiro gargalo aos cofres públicos de todo o país.

A superlotação também influencia diretamente na qualidade dos serviços oferecidos dentro das unidades. Segundo o Relatório Anual de Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura publicado entre 2017 e 2018, existem evidências concretas que comprovam que detentos sobrevivem em locais insalubres, precários, sem acesso a água potável, não possuem alimentação correta e regular, muito menos amparo higiênico. Esse cenário é responsável pelo surgimento de doenças, resultando em um maior gasto por parte do Estado, e reforça ainda mais a sua falha em assegurar os direitos e garantias dos detidos. E é nesse contexto que as facções criminosas encontram espaço para se difundirem.

De acordo com o artigo 1º da Lei nº 12.850/2013, organização criminosa é uma associação de quatro ou mais pessoas de forma organizada, com hierarquia, que possui o intuito de obter vantagem por meio da prática de delitos criminosos. Diante da grande diversidade de criminosos que pode ser encontrada dentro das unidades penitenciárias, as organizações encontram espaço para se solidificarem e crescerem. Também conhecidas como facções criminosas, são uma das principais problemáticas enfrentadas na segurança pública de todo o país e muitas são iniciadas dentro das unidades penitenciárias como forma de proteger os detentos ou oferecer certas regalias.

No Brasil, as duas principais organizações conhecidas são o Comando Vermelho (CV) e o Primeiro Comando da Capital (PCC), que atuam desde as décadas de 1970 e 1990 respectivamente. Ambas as organizações tiveram um início dentro de presídios e se difundiram por todo o país fornecendo insumos dentro das unidades penitenciárias como comidas, drogas, armas e aparelhos telefônicos, além de financiar as atividades criminosas fora das mesmas.

Com leis próprias, uma complexa organização e milhares de filiados, essas organizações além de abrirem espaço para que outras surgissem fortalecerem o crime de uma forma nunca vista. Uma prova do fortalecimento dessas organizações, foram os ataques a ônibus e instituições públicas ocorridos entre os anos de 2016 a 2019 devido a possibilidade

da instalação dos bloqueadores de sinal telefônico nos presídios. Essas ações fazem a população pressionar o Estado para apaziguar a situação da melhor forma e demonstra certa fraqueza do mesmo diante do poder das facções, por isso é tão necessário intervir dentro das unidades para enfraquecer esse poder.

Além disso, também merece destaque a problemática que resulta na reincidência. De acordo com o artigo 63 do Código Penal Brasileiro - Decreto-Lei n. 2.848, de 1940 - o indivíduo pode ser considerado reincidente quando comete um novo crime, depois de transitar em julgado a sentença que o tenha condenado por crime anterior. Ainda de acordo com dados do relatório “Reentradas e reiteraões Infracionais - Um olhar Sobre os Sistemas Socioeducativo e Prisional Brasileiros” publicado em 2020 pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cerca de 42% das pessoas de todo o Brasil - exceto os estados do Rio de Janeiro, Pará, Sergipe e Rio Grande do Sul, que foram desconsiderados devido a ausência de dados - que respondiam processos no Tribunal de Justiça em 2015, retornaram ao sistema penitenciário até 2019. No estado do Ceará, esse número chegou a 29%.

Uma análise feita pela Revista Veja durante 2 (dois) meses no ano de 2015 em pouco mais de 1300 (mil e trezentos) processos demonstrou que a cada dez detentos, nove são reincidentes e que a cada quatro reincidentes, três cometeram delitos mais graves após saírem das unidades prisionais. Ou seja, os detentos saem dos presídios mais perigosos do que quando entraram. Esses números reforçam a ineficácia dos meios de ressocialização já existentes.

Seja devido a superlotação, a baixa credibilidade que a sociedade credita aos egressos do sistema, a escassez dos recursos dentro das unidades, ou pela prisão ter um caráter mais punitivo do que educativo e correccional, o fato é que a reincidência é um grande gargalo dentro do sistema prisional em todo o país.

Diante do exposto fica perceptível que há um verdadeiro ciclo vicioso, o detento entra no sistema, ao chegar numa unidade prisional, se depara com a superlotação, a escassez de recursos necessários para assegurar seus direitos e garantias fundamentais, encontra um ambiente onde não há separação dos detentos com base na gravidade do delito cometido, - resultando no fortalecimento das facções - e frequentemente aguarda julgamento por meses antes de iniciar o cumprimento da pena.

Com isso, a alternativa mais utilizada é a saída dos detentos para o regime de monitoramento eletrônico. Como não houve uma ressocialização nem houve um apoio estatal para a reinserção do apenado na sociedade, o mesmo retorna para o mundo do crime, e o ciclo

reinicia novamente. Todo esse processo agrava problemas já existentes, e deixa ainda mais evidente a condição degradante na qual os detentos são submetidos em diversas unidades prisionais em todo o país. Sendo assim, é possível compreender que “a crise carcerária é o resultado, principalmente, da inobservância pelo Estado de algumas exigências indispensáveis ao cumprimento da pena privativa de liberdade” (GRECO, p. 225)

3) POLÍTICAS PÚBLICAS NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

O presente capítulo pretende abordar a temática das políticas públicas no Sistema Prisional do Brasil. Para isso, no primeiro momento há uma explicação sobre a parte conceitual do termo políticas públicas, o que são e como se dá o processo de formulação de uma. O segundo ponto traz um breve relato sobre as políticas públicas desenvolvidas nacionalmente durante o período de cárcere, enquanto no último ponto é abordado as políticas existentes no Sistema Prisional Cearense.

3.1) CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de planejamento e implementação de políticas públicas envolve diferentes interesses, dos mais diversos setores da sociedade e geralmente esse processo está inserido em um contexto de conflitos intensos.

No Brasil, o estudo sobre políticas públicas está relacionado às mudanças ocorridas na estrutura da sociedade brasileira. Essas mudanças exigem que os governantes tenham um pensamento cada vez mais inclusivo, no sentido de incluir a demanda de grupos que antes eram excluídos de políticas setoriais.

Diante dessas mudanças frequentes, há um constante debate sobre o conceito de políticas públicas. De acordo com Secchi (2012), políticas públicas podem ser compreendidas como “o conteúdo concreto e simbólico de decisões políticas e o processo de construção e atuação dessas decisões.” (pág. 2). Já para Dye, política pública pode ser entendida “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Nesse contexto, fica claro que o principal fator é a postura do Estado diante do problema. Seja por meio de uma ação ou omissão, o posicionamento estatal vai nortear a administração pública e refletir em toda a sociedade.

São muitas as definições do que seria uma política pública, e as definições não são consensuais, porém de acordo com Pereira (2011), duas definições ganham notoriedade: a primeira coloca o Estado como único e exclusivo provedor de políticas - nessa definição há a relação direta entre o aspecto público ao Estado - e a segunda, considerada mais ampla, é de que o Estado constrói uma política em constante diálogo com a sociedade - nessa definição é considerado fundamental todo e qualquer meio de participação popular no processo de tomada de decisões.

Sendo assim, é possível compreender políticas públicas como sendo o conjunto de decisões, ações e programas realizados pelo governo - seja no âmbito federal, estadual ou municipal - contando com a participação direta e/ou indireta de atores públicos e privados, para garantir direitos fundamentais, sobretudo para grupos sociais considerados “minorias”.

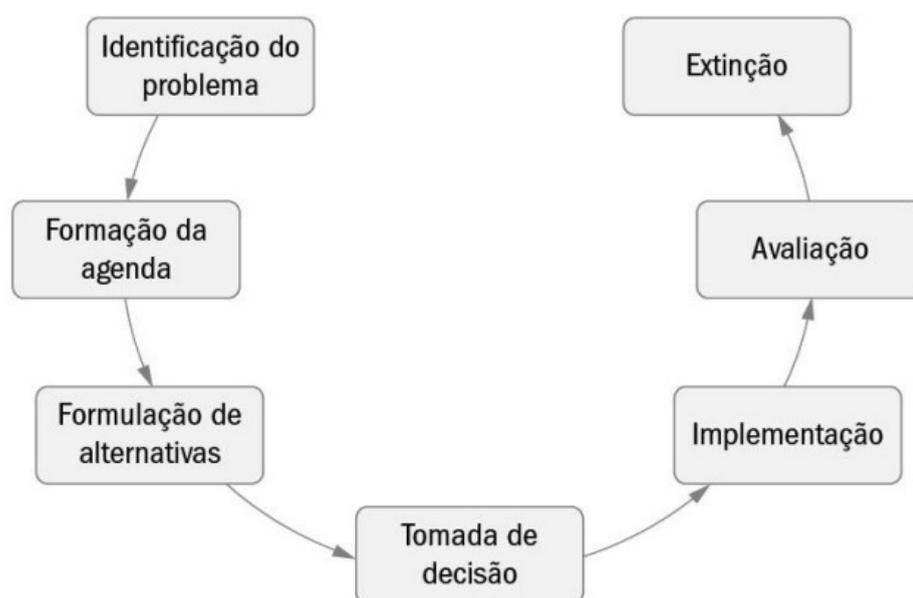
Ou seja, a principal finalidade de uma política pública é o enfrentamento de um problema coletivo. E a compreensão do que é problema público nada mais é do que a diferença entre a realidade e como deveria ser. E esses problemas surgem a partir de necessidades do povo.

É válido ressaltar que a ideia de problema coletivo, não está somente relacionada a quantidade de pessoas que atinge, mas principalmente a relevância na sociedade e é por isso que há uma enorme necessidade que o povo participe do processo de tomada de decisão por meio dos mecanismos legais previstos em lei - como os Conselhos Municipais, cobrança e fiscalização de dados no Portal da Transparência, entre outros.

Desse modo, a política pública volta-se aos problemas de cunho social e político, levando em consideração o contexto na qual será implementada e deve sempre atuar em parceria com políticas dos mais diversos setores e ser orientada por valores democráticos, pela busca incessante da dignidade humana e fortalecimento da cidadania. (PEREIRA, 2011).

Para que uma política seja elaborada, a mesma passará pelo chamado “ciclo das políticas públicas”, esse ciclo compreende fases de identificação do problema, elaboração de uma agenda, definição de alternativas, tomada de decisões, meios de implementação, a futura avaliação e extinção se ou quando necessária.

FIGURA 1 - CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACORDO COM SECCHI (2012)



Autor: Leonardo Secchi, 2012.

Para o presente trabalho, serão levadas em consideração, principalmente, a fase de tomada de decisão e implementação da política. A fase de tomada de decisão, é a última etapa antes da formulação de alternativas de solução para um problema. Nessa etapa os objetivos e métodos do enfrentamento ao problema são definidas, levando em consideração, principalmente, o interesse dos atores que estão envolvidos no processo. (SECCHI,2012)

O principal ponto nessa definição é o interesse dos atores. É com base no interesse dos envolvidos que há uma tomada de decisão, que vai nortear as ações do Governo no âmbito das políticas públicas. A problemática desse aspecto é que os interesses dos governantes não deveriam ser superiores às necessidades do povo, sobretudo em uma democracia. E lamentavelmente, é devido a esse aspecto que muitas políticas necessárias, não são postas em prática.

A fase posterior à tomada de decisão é a implementação da política. É nesse período que há os resultados concretos da política pública, na qual as intenções são transformadas em ações (SECCHI, 2012). Nela, é possível visualizar falhas anteriores ao processo de tomada de decisão, pois na prática é possível compreender melhor um problema mal formulado ou um objetivo pouco definido.

A fase de implementação é muito importante para verificar o sucesso ou a falha de uma política com base nos objetivos propostos. Nessa fase há um planejamento, estruturação

da máquina estatal e fornecimento dos insumos necessários para a execução da política - incluindo a destinação de verba e recursos humanos.

E é nessa fase que as intenções se tornam, de fato, ações políticas. As ações, atividades e todo e qualquer tipo de serviço é colocado em prática para que os objetivos propostos na fase de formulação sejam alcançados.

Dentre as formas conhecidas de implementação, existem dois modelos que são geralmente utilizados que são: o modelo *top-down* e o modelo *bottom-up*. O primeiro possui uma separação clara entre o momento da tomada de decisão e a implementação da política. Nessa visão, as políticas são elaboradas pela esfera política e a implementação fica sob a responsabilidade de agentes que devem achar meios para atingir os objetivos da política. Com isso, caso haja algum problema na fase de implementação, a responsabilidade não será do Poder Público e sim da falha técnica dos servidores - como policiais, médicos, professores e etc - no ato da implementação.

Já no modelo *bottom-up* as fases estão ligadas e os implementadores fazem parte da formulação da política, incluindo o momento de tomada de decisão. Esse modelo permite uma maior liberdade para alterações no formato da política à medida que a implementação ocorre, visto que permite a adequação da política em virtude de problemas percebidos no decorrer da política. Nessa visão, a implementação é compreendida como um processo dinâmico e interativo, e exige uma cooperação entre todos os atores que irão participar do processo.

Na realidade cearense, a unidade APAC - que se configura como uma política pública, visto que é uma forma de atender a uma demanda coletiva - está inserida dentro do processo de implementação do modelo *top-down*, visto que houve uma tomada de decisão quanto à necessidade da política. Porém, a parte prática, necessária para que a política ocorra e atinja seus objetivos - como a busca de um local viável para a instalação da unidade - ficou sob a responsabilidade de atores que devem encontrar meios de efetivar a política.

Nesse contexto, mesmo que haja um interesse claro do Estado em atender determinada demanda por meio de uma política, o objetivo da política se torna mais distante ou difícil de ser alcançado, em vista das dificuldades encontradas.

No Brasil, é comum que as políticas públicas sejam feitas para mostrar resultados de forma imediata. Seja na segurança pública ou em outro aspecto, a urgência, muitas vezes é a norteadora de uma política, e isso prejudica de forma grave a eficácia da mesma.

Quando o assunto é segurança pública, o debate é constituído pela ideia de aumento do número de vagas no sistema carcerário, mas pouco se fala em melhorias relacionadas à

qualidade das condições durante o período recluso, por isso a busca por alternativas mais humanas, como a metodologia apaqueana, se faz necessária.

Além da busca por alternativas mais viáveis, vale ressaltar a importância da avaliação das políticas públicas já existentes, pois é por meio da avaliação que o processo de implementação e o desempenho da política é verificado, e com isso é possível identificar melhor em que passo a política está e se faz sentido continuá-la ou não.

3.2) POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO CÁRCERE

Os detentos possuem direito à vida, à saúde, à integridade do corpo e à dignidade da pessoa humana, além do direito à assistência material, à saúde, assistência jurídica, educacional, social e religiosa. Para que haja políticas públicas que atendam, de forma eficaz, às necessidades dos integrantes do sistema, é necessário que haja uma identificação mais a fundo do sistema carcerário e dos detentos que ele possui.

Dentre os pontos abordados pela LEP, alguns possuem uma atenção maior devido à realidade na qual os detentos estão inseridos. No aspecto educacional, em 2001, o Plano Nacional de Educação (PNE) - em conformidade com o artigo 205 da CF/88 - estabelecia a implementação de programas educacionais nas unidades prisionais e nos locais de atendimento aos menores infratores. Para cumprir a assistência educacional, o Estado possibilita ao detento acesso à formação, seja ela básica, técnica, profissional ou superior.

A importância das ações voltadas para a educação está relacionada com a presença constante de jovens entre a população carcerária, pois de acordo com dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, em 2014 cerca de 55% dos detentos em todo o país era composto por jovens entre 18 a 29 anos, nesse quantitativo é possível verificar a ocorrência de jovens analfabetos e com baixa escolaridade.

Já no aspecto assistencialista, a Lei de Execução Penal institui ao Estado a responsabilidade de prover assistência aos detentos dentro das unidades prisionais, além de auxiliar os egressos do sistema, a fim de reinserir o indivíduo na sociedade e prevenir a reincidência criminal. Esse auxílio se dá por meio de orientação ao retorno da vida em liberdade e no caso dos egressos, ocorre, se necessário, o fornecimento de moradia e alimentação em locais adequados por um período de até dois meses, podendo ser prorrogado somente uma vez quando há a comprovação de esforço na obtenção de emprego (MARCÃO, 2012).

Para garantir o assistencialismo estatal, há a Política Nacional de Assistência aos Apenados e aos Egressos do Sistema Prisional. Por meio dela, ocorre a assistência material por meio da disponibilidade de alimento, vestuário e moradia adequada; assistência à saúde, tanto em caráter curativo como preventivo; assistência jurídica prestada pela defensoria pública nos casos em que o detento não possui recursos para custear a ajuda; , educacional com a instrução e formação profissional do detento; religiosa por meio da liberdade de culto e a posse de livros religiosos; e social que possui a finalidade de preparar o detento para o retorno a vida em liberdade.

Embora seja uma política que abrange uma série de aspectos mais que necessários, infelizmente, a qualidade e a oferta desses serviços ainda é baixa em alguns estados. Por exemplo, no Ceará, Segundo dados da Secretaria de Administração Prisional, em Março de 2022 houve 347 (trezentos e quarenta e sete) detentos beneficiários da política, o que poderia ser considerado um bom número. Mas levando em consideração o atual panorama do sistema carcerário cearense, com mais de 22 mil (vinte e duas mil) pessoas presas, é possível compreender que ainda há muito a ser feito para que a assistência chegue à totalidade de detentos.

A principal problemática por trás desses dados é que, além de ferir gravemente os direitos dos detentos, também resulta na manutenção da triste situação em que a segurança pública de todo o país se encontra, com unidades prisionais superlotadas e com condições precárias.

Já no aspecto da saúde dentro das unidades penitenciárias, em 2003 foi instituído o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP) por meio da Portaria Interministerial nº 1.777, que inclui a população carcerária no Sistema Único de Saúde (SUS). Por meio dessa inclusão, além do cadastramento das unidades prisionais e de todos os integrantes, as unidades passaram a receber ações e serviços de saúde básica.

O PNSSP foi criado com a finalidade de que as ações e serviços de saúde no sistema penitenciário viessem a ser organizadas com base nos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS): descentralização da gestão, atenção integral e participação da comunidade. Para tanto, a Legislação pode se tornar uma forma instrutiva de fazer valer os princípios estruturantes da saúde no sistema penitenciário: universalidade, equidade e intersetorialidade (BRASIL, p. 5, 2010)

Após dez anos do início do PNSSP, avaliações mostraram que o Plano não era eficaz por não contemplar toda a população privada de liberdade. Desse modo, houve a necessidade

de criação de uma política mais inclusiva, e nesse contexto surgiu a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP). Com a vigência do PNAISP equipes multiprofissionais foram formadas para integrar as unidades, levando em consideração a especificidade de cada uma.

No âmbito educacional, a nível nacional, em 2011, por meio do Decreto nº 7626, foi instituído o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional (PEESP), que objetiva a expansão e qualificação da oferta de educação nas unidades prisionais.

O PEESP visa o fortalecimento da educação básica - através da Política de Educação de Jovens e Adultos (EJA) - profissional e técnica, incluindo a educação superior, fundamentada na reintegração e reinserção social do detento. A política é uma responsabilidade do Ministério da Educação e do Ministério da Justiça, e conta com a colaboração dos estados para ampliar e melhorar o programa.

Além das políticas citadas anteriormente, desde 2013, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), investe em políticas que incentivam as alternativas penais, com o intuito de reduzir o alto índice de encarceramento. Em 2016, por meio da Portaria no. 495, de 28 de abril de 2016 do Ministério da Justiça, foi instituída a Política Nacional de Alternativas Penais que tem como foco aplicação de ações, projetos e estratégias que resultem na diminuição da população carcerária.

As alternativas penais são penas restritivas de direitos, ao invés do encarceramento tradicional. Podem ser consideradas penas alternativas: prestação de serviços à comunidade ou entidades públicas, limitação da locomoção aos finais de semana e interdição temporária de direitos - que impede que a pessoa condenada exerça função, cargo ou qualquer atividade pública.

É importante ressaltar que essa política não se aplica a todos os tipos de infração, somente aos crimes e contravenções penais que possuam caráter de menor potencial ofensivo. Nesses casos, o intuito da alternativa penal seria o reparo ao dano cometido, sem a sobrecarga no sistema judiciário. A principal problemática dessa política é a falta de interesse do Estado aliada a grande pressão da população sobre o período encarcerado.

Diante do exposto fica claro que o Brasil possui um aparato legal que contempla os direitos e garantias fundamentais dos indivíduos, incluindo a população prisional, mas além de faltar eficácia nas políticas públicas, também falta a avaliação das políticas já existentes para adequar as ações à realidade de cada município.

Na realidade brasileira, as políticas públicas existentes não conseguem atender a totalidade dos integrantes do sistema carcerário, e não estão preparadas para enfrentar as

peculiaridades presentes no sistema. Desse modo, a busca por alternativas viáveis ao sistema prisional comum é cada vez mais necessária, pois além da redução de números, é necessário planejar e executar ações que tornem o sistema carcerário mais humanizado.

3.3) POLÍTICAS PÚBLICAS NO SISTEMA CARCERÁRIO CEARENSE

O sistema prisional do estado do Ceará tem seu início ligado a construção da Cadeia Pública - que teve sua construção finalizada em 1866 - tendo sido um dos primeiros edifícios públicos adequados ao cumprimento das penas.

Após a desativação da Cadeia Pública, por volta da década de 1950, houve a construção do Instituto Penal Paulo Sarasate (IPPS), considerado como uma prisão de segurança máxima, inicialmente projetada para 400 (quatrocentos) detentos.

Mesmo com a criação do IPPS, ainda não havia uma secretária que agisse de forma mais específica no tocante ao sistema carcerário. Somente em 1891, por meio do art. 40 da Constituição Política do Ceará de 1891, a Secretaria de Justiça foi criada.

Da década de 80 até os dias atuais, a configuração e nomenclatura da secretaria foi reformulada, mediante a necessidade de alteração. A estrutura atual está em conformidade com a Lei nº 16.710, de 21 de dezembro de 2018, que dispõe sobre o modelo de gestão e altera a estrutura da administração estadual, e alterando o nome da, até então, Secretaria de Justiça e Cidadania, para Secretaria de Administração Penitenciária (SAP).

A missão da SAP é “gerenciar o sistema penitenciário , em conformidade com a Lei, proporcionando o cumprimento da execução penal de forma eficiente, garantindo a segurança e a dignidade das pessoas no âmbito do sistema prisional". (CEARÁ, 2018).

Porém, a missão da Secretaria, encontra diversos obstáculos para alcançar, de forma plena, seu objetivo. De acordo com dados disponibilizados pela mesma, em março de 2022 o estado possuía 22.774 (vinte e dois mil e setecentos e setenta e quatro) detentos. Quando comparado ao mesmo período de 2021, é notório uma pequena redução - em março de 2021 havia pouco mais de 23 (vinte e três) mil detentos - que de acordo com o Estado, se dá devido à realização de audiências remotas juntamente com as presenciais, mutirões jurídicos, trabalho de monitoramento eletrônico e ampliação das medidas alternativas de pena.

Lamentavelmente, as políticas públicas desenvolvidas pelo Ceará, ainda não contemplam, de forma eficaz, a totalidade dos detentos que estão sob a custódia do Estado, devido a grande demanda.

A tabela abaixo retrata essa realidade, nela é possível verificar os dados de março de 2022 divulgados pela Secretaria de Administração Prisional (SAP). Em meio a uma população prisional de 22.774 (vinte e dois mil e setecentos e setenta e quatro) detentos, somente 4.590 (quatro mil quinhentos e noventa) detentos tiveram acesso a projetos de inclusão que são garantidos pela Lei de Execução Penal.

TABELA 1: PROJETOS DESENVOLVIDOS DENTRO DAS UNIDADES PRISIONAIS NO CEARÁ EM MARÇO DE 2022

PROJETO DE INCLUSÃO	BENEFICIADOS
TRABALHO DO PRESO	4.010
CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL	167
EDUCAÇÃO	413

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados divulgados pela SAP-CE (2022)

Diante desse cenário, há uma busca por alternativas visando desafogar o sistema carcerário. No Ceará, a principal alternativa de pena utilizada é o monitoramento eletrônico realizado por meio de uma tornozeleira. Com a Lei nº 12.258 de 2010, foi acrescentada à LEP a possibilidade de utilizar equipamento de fiscalização por meio de monitoração eletrônica, opção adotada pelo Ceará desde 2013. Embora seja uma alternativa muito viável, pode ser considerada modesta quando é analisado o quantitativo de infratores que a utilizam.

Esse monitoramento pode ocorrer em duas situações, a primeira é quando o detento já cumpriu parte da pena e ganha a oportunidade de retornar ao convívio em sociedade utilizando a tornozeleira até o fim da pena. O segundo é quando o indivíduo comete um crime mas, ainda não entrou no sistema penitenciário e utiliza a tornozeleira enquanto aguarda o julgamento.

Segundo dados do DEPEN, no período de Julho a Dezembro de 2021, cerca de 6.900 (seis mil e novecentos) infratores utilizavam a tornozeleira de monitoramento eletrônico em todo o estado do Ceará, visto que a população carcerária do estado no mesmo período superou o quantitativo de 23 mil presos. E vale ressaltar que esse número não leva em consideração os presos domiciliares, detentos que estão sob custódia em delegacias e muito menos os que possuem mandado de prisão em aberto.

O uso de tornozeleiras eletrônicas é uma forma bastante utilizada, devido ao baixo custo para o Estado. Seu objetivo é humanizar a pena, mas, também é uma forma de desafogar o sistema carcerário.

O estado do Ceará, além de implementar as políticas desenvolvidas a nível nacional, também possui políticas próprias voltadas para o sistema prisional cearense. Para viabilizar a execução das políticas, ações, atividades e projetos no sistema penitenciário do Estado do Ceará, por meio da Lei Estadual de nº. 16.200 de 23 de fevereiro de 2017, publicada no D.O.E em 24 de fevereiro de 2017, foi criado o Fundo Penitenciário do Estado do Ceará (FUNPEN/CE).

Dentre algumas das ações implementadas no Ceará, pode-se citar o projeto Mãos que Constroem desenvolvido pela Coordenadoria de Inclusão Social do Preso e do Egresso (CISPE) que é vinculada a Secretaria da Administração Penitenciária do Estado do Ceará (SAP).

A política está diretamente ligada a efetivação da reinserção social do egresso. Por meio de parcerias público privadas é possível inserir o indivíduo em uma atividade laboral, com o acompanhamento do mesmo. A base do programa é assegurar a dignidade da pessoa humana, mesmo diante do estigma que um egresso sofre. A capacitação profissional influencia diretamente não só na inclusão, como na permanência no mercado de trabalho.

No que diz respeito a educação dentro das unidades prisionais cearenses, em 2011, o decreto estadual nº 7626 instituiu o Plano Estadual de Educação nas Prisões no Estado do Ceará, que teve como base as observações trazidas no Relatório Nacional para o Direito Humano à Educação nas prisões brasileiras, publicado em 2009.

A educação é um ponto essencial para uma reintegração eficaz do egresso, mesmo que ela ocorra com inúmeras dificuldades dentro dos presídios. Quando aliada às ações da educação e do trabalho à capacitação profissional, é possível reinserir o egresso ao mercado de trabalho de forma mais preparada.

As ações propostas por essa política incluem a orientação e capacitação de profissionais para realizarem a instrução dos detentos, disponibilização de material para auxiliar a formação, adequação dos locais para a ocorrência das aulas e ampliação do número de detentos no programa.

No aspecto da saúde, o estado do Ceará aderiu à Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) em 2014, por meio da portaria nº 2484, de 11 de novembro de 2014. Para estar de acordo com a política, o Estado deve propor meios para efetivar a integralidade da atenção à saúde da população

privada de liberdade, por meio de ações de promoção, proteção, prevenção, assistência, recuperação e vigilância em saúde.

É perceptível que as ações e políticas desenvolvidas no estado do Ceará já apresentam resultados e melhorias no sistema prisional. Porém, lamentavelmente, é comum constatar situações em que os detentos sofrem violações dos direitos que lhes pertencem. Na atual conjuntura do sistema penal, é possível encontrar uma realidade ainda distante do que é proposto na Lei de Execução Penal, que é considerada norteadora para as políticas da área.

No geral, a precariedade, ou falta de serviços de assistência - médica, social, educacional, jurídica, entre outras -, estrutural e de recursos influencia diretamente na qualidade e, principalmente, na finalidade do período recluso. Com isso, a busca por alternativas mais humanizadas se torna cada vez mais necessária, e nesse contexto, é possível analisar a APAC como uma possível e viável alternativa a ser implementada.

4) A METODOLOGIA APAC

Neste capítulo será abordado a metodologia apaqueana, explicando o que é, como foi criada, além de demonstrar, por meio de dados, a importância da metodologia para ajudar a reverter o atual panorama prisional, sobretudo na realidade cearense. Aqui serão apresentados os resultados da pesquisa, destacando como está sendo a implementação da metodologia no estado do Ceará.

4.1) APAC, UMA ALTERNATIVA VIÁVEL AO SISTEMA PRISIONAL ATUAL

Embora haja uma demanda social grande pela punição do infrator além do preconceito com os recém egressos do sistema, é preciso pensar que constitucionalmente falando os infratores merecem uma chance de mudar, e esse deve ser o papel do Estado, fornecer meios de mudança para quem precisa, pois caso não haja formas que contribuam para a mudança positiva, acaba ocorrendo um movimento cíclico que resulta no retorno do egresso para o sistema prisional.

Segundo dados do relatório “Reentradas e reiterações Infracionais - Um olhar Sobre os Sistemas Socioeducativo e Prisional Brasileiros” publicado em 2020 pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) cerca de 42,5% de maiores de 18 anos que tinham processos registrados em 2015 retornaram ao sistema prisional

até dezembro de 2019. A mesma pesquisa revela que o índice de reincidência dos infratores adolescentes foi de apenas 23,9%.

De acordo com Soares (2011) a assistência aos egressos aliado a um trabalho eficaz de reinserção social resulta em menores índices de reincidência, realidade que pode ser constatada com os dados da pesquisa do CNJ, visto que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) prevê alternativas ao sistema carcerário comum para o cumprimento da pena de menores infratores. Essas alternativas são fundamentadas na ressocialização do jovem para a sua posterior reinserção na sociedade.

Nesse contexto, a APAC surge como uma alternativa ao sistema convencional, que busca garantir, de forma eficaz, o caráter ressocializador da pena, contando com estrutura e meios adequados para isso. O modelo criado pelo advogado Mário Ottoboni na década de 70, é uma associação sem fins lucrativos, que auxilia os poderes Judiciário e Executivo, e é garantida pela Constituição, por meio do Código Penal, pois é um método concretizador da Lei de Execução Penal. Segundo a Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC):

A APAC é uma entidade civil de direito privado, com personalidade jurídica própria, dedicada à recuperação e à reintegração social dos condenados a penas privativas de liberdade. Ela ainda opera como entidade auxiliar do poder Judiciário e Executivo, respectivamente, na execução penal e na administração do cumprimento das penas privativas de liberdade. O objetivo da APAC é promover a humanização das prisões, sem perder de vista a finalidade punitiva da pena. Seu propósito é evitar a reincidência no crime e oferecer alternativas para o condenado se recuperar.

A filosofia apaqueana é “matar o criminoso e salvar o homem” e para isso, o método propõe a humanização das unidades penitenciárias, mas sem retirar a finalidade punitiva da pena. Com isso, espera-se um ambiente que proporcione condições adequadas para a reinserção social, evitando a reincidência dos delitos.

Em 2019, no Encontro Nacional dos Associados de Proteção e Assistência aos Condenados, houve uma apresentação inicial da metodologia apaqueana e dos resultados obtidos. A partir daí o Departamento Penitenciário Nacional - Depen - definiu como um dos seus objetivos, o fomento de políticas públicas voltadas para a implementação do método APAC no Brasil.

Nesse sentido as unidades que utilizam o método APAC, por estarem fundamentadas na ressocialização e reinserção do indivíduo na sociedade após o período recluso, não possuem superlotação, gozam de estruturas que permitem o estudo e a boa convivência entre os detentos além de preservarem os elos com a família e a comunidade local.

Diante da dura realidade enfrentada pelo sistema carcerário brasileiro, a busca por alternativas mais voltadas à ressocialização é fundamental para a melhoria das condições nas quais os detentos estão inseridos. Por cumprir o que se propõe em um Estado Democrático de Direito com a efetivação dos direitos e garantias fundamentais, a APAC é uma das principais alternativas para o sistema prisional convencional.

Para tornar o período dentro das unidades mais humanizado, a APAC propõe algumas mudanças. Dentre elas, o detento passa a ser um recuperando, - pois entende-se que é apenas um processo pelo qual o mesmo está passando, dando uma ideia de algo passageiro e com um menor estigma social - e possui assistência jurídica, psicológica, médica e social. Além disso, é possível verificar a ausência de agentes penitenciários ou policiais, pois os recuperandos são os responsáveis por garantirem a manutenção e a ordem do local.

Dentre todas os pontos que merecem destaque dentro da metodologia, um dos principais é a fundamentação do método na ressocialização do recuperando. “É o Método APAC que veio trazer condições ao condenado de se recuperar e ressocializar-se, tornando aquilo que parecia ser impossível de ser alcançado em realidade” (GUIMARÃES JÚNIOR, 2005), ou seja, o método proporciona a garantia de direitos que até então eram tidos como inalcançáveis rompendo o sistema tradicional - que além de ser focado na punição cruel, não contribui para a reinserção do indivíduo na sociedade após o cumprimento da pena. (OTTOBONI, 2014).

O sucesso da metodologia, no quesito reincidência, pode ser comprovado por dados fornecidos pela Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC). Na tabela abaixo é possível verificar a diferença entre o índice de reincidência dos egressos do sistema prisional comum e os egressos das unidades fundamentadas na metodologia apaqueana.

TABELA 2: MÉDIA DE REINCIDÊNCIA NAS UNIDADES PRISIONAIS E APAC's DO BRASIL

MÉDIA DE REINCIDÊNCIA	PORCENTAGEM
INTERNACIONAL	70%
NACIONAL	80%
APAC FEMININA	2,84%
APAC MASCULINA	13,90%

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados divulgados pela FBAC.

Enquanto no sistema carcerário convencional o detento não possui uma forma eficaz de reinserção na sociedade, com o método APAC, o recuperando pratica atividades pensando no futuro após o cumprimento da pena. Dentre as atividades estão cursos profissionais, trabalhos manuais, oficinas de mão de obra especializada, e nos casos de regime aberto o mesmo pode trabalhar fora das unidades prestando serviços à comunidade.

Em contraponto a superlotação enfrentada nos presídios comuns, nas unidades APAC's os recuperandos cumprem sua pena em unidades menores, que possuem no máximo 100 recuperandos, possibilitando, além de um certo conforto, o cumprimento dos direitos dos mesmos.

Outro ponto que merece destaque é o custo mensal de um recuperando. Segundo dados do Estudo Preliminar da Metodologia APAC feito pelo Ministério da Justiça publicado em 2019, em uma unidade APAC, o custo mensal de um recuperando é em média 1 (um) salário mínimo. Valor que é cerca de 4 vezes menor que o gasto do Estado com um detento no sistema carcerário comum. E embora haja uma redução significativa dos valores, a qualidade do serviço prestado aos recuperandos é até mesmo maior que no sistema prisional comum, pois nas unidades APAC além da oferta de assistência jurídica e médica, também é oferecida a ajuda espiritual, psicológica e profissional por meio de diversas oficinas ofertadas.

Além disso, nas unidades APAC, os recuperandos são organizados de acordo com a pena e são divididos com base no regime que cumprem - seja ele aberto, semiaberto ou fechado. Esse ponto é baseado no artigo 5º da Lei de Execução Penal (LEP) que garante a classificação dos condenados, segundo os antecedentes, para orientar a individualização da execução da pena, ou seja, para garantir que cada um receba a pena que lhe é cabível, levando em consideração o histórico de cada um. Além disso, essa organização também é pensada para evitar a superlotação dentro das unidades, pois no sistema, os recuperandos são divididos em "celas" de até no máximo 4 (quatro) pessoas para que possam ter o mínimo de conforto possível.

O método APAC busca cumprir a sentença penal condenatória onde a liberdade é restringida, porém mantendo todos os direitos, as condições básica e principalmente a dignidade que cada apenado precisa e merece. Ao possibilitar um ambiente favorável à ressocialização, por meio da efetivação dos direitos e garantias fundamentais, a APAC cumpre tanto a parte punitiva da pena, como a função ressocializadora.

Desde a sua criação, já existem mais de 100 unidades da APAC espalhadas em todo o Brasil, tendo 38 somente no estado de Minas Gerais. Além das unidades no Brasil, também é

possível encontrar unidades na Alemanha, Argentina, Chile, Estados Unidos, Inglaterra, México, Noruega e mais 10 países. O método é reconhecido pelo *Prison Fellowship International*, uma organização não governamental que é um órgão consultivo da Organização das Nações Unidas (ONU) em assuntos penitenciários.

Dentre todas as unidades, a pioneira foi a unidade de Itaúna/MG, que é referência nacional e internacional. E foi a partir dos resultados obtidos na mesma que foi possível demonstrar uma realidade mais humana durante o cumprimento da pena.

Para alcançar a ressocialização do recuperando, o método conta com 12 (doze) passos que envolvem diversos setores da sociedade. Dentre os passos estão: Participação da Comunidade, Recuperando ajudando Recuperando, Trabalho, Espiritualidade, Assistência Jurídica, Assistência à Saúde, Valorização Humana, Família, Voluntário e Curso para a sua formação, Centro de Reintegração Social, Mérito e Jornada de Libertação com Cristo.

A participação da comunidade é feita por meio do voluntariado. A comunidade é a responsável por promover mini cursos de formação dos apenados. Além de ter uma redução dos custos da unidade, o principal ponto é a inclusão da sociedade no processo de ressocialização dos recuperandos, afinal, parte do estigma de um ex-detento é originado pelo abandono e preconceito por parte da sociedade. Nas palavras de Ottoboni:

É evidente que tudo deve começar com a participação da comunidade. É necessário encontrar meios de despertá-la para a tarefa, mormente quando não existirem dúvidas de que o Estado já se revelou incapaz de cumprir a função essencial da pena, que é extremamente preparar o condenado para retornar ao convívio social. (OTTOBONI, 2001 p.64).

O passo Recuperando ajuda recuperando tem o intuito de despertar a vivência em coletividade. Nesse passo os recuperandos se tornam responsáveis pela limpeza das próprias celas, ajudam uns aos outros, promovem líderes das unidades, debatem questões sobre a organização da unidade, ou seja, são chamados para serem parte da solução dos problemas, deixando de serem apenas cumpridores da pena.

O trabalho é um dos principais pontos do sistema APAC, porém há um entendimento de que somente ele não é suficiente para reinserir um recuperando na sociedade, por isso é um ponto que está aliado aos outros onze passos. O trabalho que o recuperando exerce varia de acordo com o regime que cumpre. No regime fechado o trabalho é voltado para a produção de artesanato, que são vendidos e a receita é utilizada na manutenção da unidade. No regime semi-aberto há um encaminhamento para cursos profissionalizantes fora das unidades. Já no

regime aberto, há uma busca por um trabalho em uma profissão definitiva, pensando na inserção do indivíduo após cumprir sua sentença.

A religião é o ponto que mais apresenta relutância entre os opositores do método APAC, devido ao princípio de laicidade do estado, porém a entrada de um condenado em uma unidade do método pressupõe o consentimento e aceitação do mesmo. E a ideia de utilizar a religião como um dos passos fundamentais está ligada a ideia do recuperando se sentir amado e amar o próximo, também visando a vida em sociedade.

No que diz respeito à assistência jurídica, a metodologia apaqueana propõe a existência de um departamento jurídico gratuito dentro das unidades, destinado apenas aos recuperandos da unidade que não possuem condições de pagar pelo serviço. Nas palavras do idealizador, Mário Ottoboni:

O homem nasceu livre e para ser livre, razão pela qual o confinamento contraria sua natureza e exerce grande influência negativa no psiquismo humano. Daí ser fácil compreender a ansiedade que domina o preso e a luta que desenvolve para tentar livrar-se da prisão. Nesse contexto, evidentemente, passamos a entender as constantes tentativas de fuga, as alterações de comportamento e a busca incessante de meios jurídicos que possam resultar na diminuição da pena que lhe foi imposta. Em face dessa circunstância, o profissional que atende os recuperandos precisa ter consciência da situação que envolve o ser que cumpre pena privativa de liberdade, para dar respostas adequadas às perguntas formuladas. Como o direito é uma ciência dinâmica, nunca se pode dizer, especialmente em matéria de execução penal, que está tudo perdido, que não há mais solução, ou fazer outras afirmações equivalentes que passam a ser exasperantes para o condenado, levando-o às vezes à prática de atos inconvenientes porque perdeu a esperança. Por mais longa que seja sua condenação, jamais poderá ser levado a crer no agravamento de sua situação, com informações que eliminam todo o sonho de liberdade. (OTTOBONI, 2001, p.80).

Já a assistência à saúde faz-se necessário visto que os recuperandos têm contato com todos os presentes na unidade, e uma vez que há uma enfermidade presente, é muito fácil o contágio e a propagação para os outros. Nesse ponto, são oferecidos serviços de saúde básica, assistência odontológica e psicológica, pois dentro de cada unidade há a presença de consultórios próprios mantidos com o voluntariado. Com isso, o período dentro da unidade torna-se mais digno e também mais humano.

O próximo pilar é a valorização humana, que é a base da metodologia apaqueana. O principal ponto é o resgate da auto estima e da autoconfiança do recuperando. Para alcançar esse objetivo, é extremamente necessário o envolvimento da comunidade apoiando e incentivando o processo de recuperação.

Para cumprir o passo denominado família, o método prevê cursos profissionalizantes, ajuda espiritual e psicológica aos familiares do recuperando, com o intuito de envolver a família no processo de recuperação - com base no artigo 41º da LEP - , ao invés de privar o acesso à mesma, com o intuito de reduzir os impactos da pena no indivíduo e aos seus familiares.

Um ponto em comum em todos os pilares da metodologia é o voluntariado. Exceto o setor administrativo, nenhum outro setor das unidades APACs é remunerado. O profissional que deseja ser voluntário passa por um processo de capacitação com duração de aproximadamente 40 (quarenta) aulas, onde aprende sobre a metodologia, e desenvolve os quesitos necessários para exercer sua função.

Pensando no futuro após a saída das unidades, a metodologia também prevê a existência do Centro de Reintegração Social, que é dividido de acordo com o regime que o recuperando está cumprindo - fechado, semiaberto e aberto - e é por meio dele que os recuperandos podem especializar e qualificar sua mão de obra.

O penúltimo pressuposto é o mérito. Como o Brasil segue o sistema progressivo na execução penal, no qual o período do detento é diretamente afetado com o com base no comportamento do mesmo, a APAC também segue o mesmo sistema. Nas unidades ocorrem reuniões periódicas onde é avaliado o progresso do recuperando e com base nele é possível a redução da pena ou a alteração do regime.

O último e mais polêmico ponto, é a jornada de libertação com Cristo. O método apaqueano também prevê a assistência religiosa dentro das unidades nos três regimes que possui, porém, com a experiência das unidades já existentes, fica claro que esse ponto se torna mais eficaz no regime fechado, pois nesse momento o recuperando, muitas vezes, não acredita na sua recuperação. A jornada consiste em um período de três dias de imersão espiritual. E na visão de Ottoboni:

A jornada nasceu da necessidade de se provocar uma definição do recuperando sobre a adoção de uma nova filosofia de vida, cuja elaboração definitiva levou 15 anos de estudos, apresentando uma sequência lógica, do ponto de vista psicológico, das palestras, testemunhos, músicas, mensagens e demais atos, com o objetivo precípua de fazer o recuperando repensar o verdadeiro sentido da vida. Tudo na Jornada foi pensado e testado exaustivamente, e o roteiro, ajustado incansavelmente até que seus propósitos fossem atingidos. (OTTOBONI, 2001, p. 98-99)

A polêmica em torno desse ponto trata-se da laicidade do Estado, onde nenhum indivíduo deve ser obrigado a seguir uma religião e uma vez que as unidades APACs auxiliam

o sistema judiciário, deve garantir a efetividade do princípio. Porém, para que um detento saia de uma unidade prisional comum e seja transferido para uma unidade APAC, é necessário uma solicitação por parte do mesmo, portanto, compreende-se que há uma aceitação da metodologia por parte do detento e da família.

É certo que a metodologia traz uma série de questionamentos, que são compreensíveis diante da constante violência vivenciada no país, mas o principal ponto é que a APAC possibilita uma esperança quando se trata da humanização do sistema carcerário brasileiro. Seja por tratar o apenado de forma mais digna e humana, ou garantir, de forma eficaz, os direitos constitucionais dos condenados e envolver a família e a sociedade nesse processo, o fato é que nenhum indivíduo deve ser considerado irrecuperável, e isso é um lema que deve ser levado para o sistema penal como um todo.

4.2) A IMPLEMENTAÇÃO DA METODOLOGIA APAC NO CONTEXTO PRISIONAL CEARENSE

Embora o modelo apaqueano seja brasileiro e considerado recente, por ter somente 50 (cinquenta) anos desde a sua fundação, já foi reconhecido internacionalmente pela Prison Fellowship International (PFI), entidade consultora das Nações Unidas para assuntos penitenciários, pelo Conselho Nacional de Justiça entre outros. Esse reconhecimento é importante pois acrescenta um reconhecimento a metodologia e reafirma a importância da manutenção da dignidade humana, mesmo dentro do sistema carcerário.

A difusão da metodologia apaqueana ocorre por meio da Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC) - uma associação civil de direito privado sem fins lucrativos - que dentre das diversas ações, realiza a capacitação e orientação dos funcionários e recuperandos das unidades para assegurar que a metodologia seja aplicada de forma eficaz. Teve seu início em 1995 devido a demanda de uma organização e regulamentação da metodologia apaqueana motivada pelo crescimento do número de unidades APAC no Brasil.

Além do aspecto regulatório e assistencialista, a FBAC é a responsável por trazer dados mais claros e atualizados sobre as unidades existentes. De acordo com dados disponibilizados pela fraternidade, no Brasil há 142 (cento e quarenta e duas) APAC no Brasil, desse número 79 estão em processo de implementação.

As unidades existentes estão presentes em todas as regiões do país, porém o maior número de unidades está concentrado na região sudeste, mais especificamente no estado de

Minas Gerais, que possui 46 unidades com cerca de 5.400 (cinco mil e quatrocentos) recuperandos.

Dentre as unidades que estão em processo de implementação, está a unidade de Fortaleza, no Ceará, que é filiada à FBAC desde 2019, mas segundo dados da Fraternidade, existe desde 2016. Ou seja, a APAC de Fortaleza já é legalmente constituída, falta somente o local físico onde a unidade irá funcionar.

Na realidade cearense, há um forte interesse público na implementação da metodologia no estado, interesse esse que fica evidente em diversas ações por parte do Estado. Dentre as ações, vale destacar a audiência pública sobre a implementação da metodologia apaqueana, em 2015, realizada pela Defensoria Pública do Estado do Ceará. Na ocasião, houve a presença de membros da FBAC e um membro ressocializado pela metodologia. A principal finalidade da audiência era despertar o interesse de pessoas que se dispusessem a atuar como voluntários na futura unidade.

Também pode ser citada a assinatura, em 2018, do acordo de intenção entre a então presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Cármen Lúcia, junto ao Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE) para a criação de uma unidade APAC voltada para mulheres. A partir dessa assinatura, houve uma busca, junto com o Ministério da Justiça, para encontrar justificativa legal para permitir transferências do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) para a implementação e manutenção das unidades.

Além disso, em 2020 houve a visita de membros da Secretaria da Administração Penitenciária do Estado do Ceará à unidade APAC de Itaúna (MG). Durante a visita, o secretário da SAP, Mauro Albuquerque, afirmou que a visita possibilitou um maior contato com a experiência mineira e mostrou formas efetivas para auxiliar a instalação das APAC's no Ceará.

Embora desde 2015 tenham ocorrido ações claras buscando a implementação da unidade APAC, a tentativa de efetivar a implementação da metodologia no Ceará é bem mais antiga. Em 2009, no Instituto Penal Professor Olavo Oliveira (IPPOO) II - que é destinado a homens, para o cumprimento da pena no regime semiaberto - houve a aplicação de parte da metodologia apaqueana como forma experimental. No período, dentro da unidade foram oferecidas atividades ocupacionais e laborativas para cerca de 240 (duzentos e quarenta) internos.

A experiência no IPPOO II está em conformidade com a Recomendação N° 26 de 16/12/2009 do Conselho Nacional de Justiça que recomenda, entre outros pontos, a oferta de capacitação profissional, educacional, conhecimento sobre cidadania dentro do sistema

prisional por meio das Casas de Justiça e Cidadania. Esses pontos são abordados dentro da metodologia apaqueana e serviram como embasamento para a experiência. Porém, foi possível verificar que não houve a aplicação de todos os passos do método, que segundo a FBAC, é essencial para que a APAC cumpra seu papel de “salvar o homem e matar o criminoso”.

A aplicação da metodologia, mesmo que somente “em partes”, realizada no IPPOO II, é um marco no sistema prisional cearense, pois ela demonstra a confiabilidade que o poder público tem na metodologia apaqueana e na sua capacidade de mudar positivamente o sistema.

Durante a entrevista com o diretor presidente França da Silva, foi possível verificar que o “laboratório” que havia dentro do Instituto Penal Professor Olavo Oliveira foi descontinuado. Para ele, a não continuação do projeto está relacionada a questões políticas. Questões que também são determinantes quando se fala na implementação de uma nova unidade APAC no Ceará.

A ideia é que haja a implementação de uma unidade que siga todos os passos propostos, tenha uma arquitetura semelhante às outras unidades já existentes e que possa seguir à risca a metodologia para que o Ceará tenha os índices de ressocialização já conhecidos - que chegam a ser de 80% contra 14% no sistema prisional comum. Porém, para que isso ocorra, além das questões burocráticas, também envolve diretamente questões políticas.

Lamentavelmente ainda há um preconceito quando se fala sobre mudanças no sistema prisional, pois mesmo o mais básico dos direitos dos detentos é visto como regalia por parte da sociedade. Por isso, ainda segundo o presidente, pode não haver uma certa urgência para iniciar o funcionamento da unidade.

Para que haja a criação de uma unidade APAC, segundo a cartilha “Guia de Desafios para a Implementação da APAC” desenvolvida pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em 2018, é preciso passar por alguns processos, que vão desde a implantação - etapa que se refere aos procedimentos formais para a instalação da unidade -, passam pela recuperação - difusão das diretrizes da metodologia - e alcançam os recursos humanos e as ações de apoio - envolve as ações logísticas e patrimônio necessário para o funcionamento.

Para que um município ou estado deseje implantar uma unidade APAC, é necessário que haja um debate com o Ministério Público local para que seja identificada a realidade da comunidade local. Somente após esse mapeamento ocorre a mobilização em torno de

encontrar um local adequado para a instalação da unidade, adequação da estrutura, capacitação dos servidores e finalmente, o início do funcionamento da unidade.

Se tratando do contexto cearense, a fase de implementação conseguiu chegar até a busca de um local para instalação da unidade. Segundo o presidente da APAC/CE, no município de Fortaleza não foi identificado um local adequado para a unidade e essa busca se expandiu para a região metropolitana.

No município de Maracanaú, foi encontrado um local que atendia aos requisitos físicos - visto que todas as unidades filiadas à FBAC devem possuir uma arquitetura semelhante. O modelo estrutural de uma APAC tem o intuito de garantir um espaço humanizado, no qual haja a integração entre os recuperandos e a sociedade, para diminuir o estigma enfrentado durante o cumprimento da pena. Esse local recebeu a visita do arquiteto da FBAC, foi feito um projeto e logo após houve o envio para que o Poder Público cearense aprovasse ou não.

A problemática envolvida na escolha do município de Maracanaú seria a distância de Fortaleza - cerca de 23 (vinte e três) quilômetros, que gera um significativo tempo gasto durante o trajeto, e acaba dificultando a presença constante de familiares e voluntários na unidade.

A escolha do local é um ponto relevante e é um dos diferenciais do modelo, pois dentro da metodologia, o envolvimento de voluntários e da família é fundamental para o funcionamento das unidades. Por isso, é interessante que cada município possua uma unidade, próximo ao município de residência do recuperando, e o local não pode ser de difícil acesso, a fim de garantir que a presença da família seja constante, facilitando a integração da família, recuperando e sociedade.

Ainda segundo o diretor presidente, França da Silva, o processo de implementação ficou parado nesse ponto. Seja pelo fator político, econômico ou pelas crises do Governo ocorridas no país, o fato é que, mesmo depois de mais de uma década de tentativas, a APAC ainda não tem previsão certa para sair do papel e iniciar seu funcionamento.

Na entrevista, o presidente também afirma que *“atualmente na Unidade Prisional Irmã Imelda, localizada no Aquiraz, há um laboratório APAC em funcionamento, mas que ainda não é real”*. Até o fim da presente pesquisa não foi possível encontrar documentos oficiais do Estado que permitissem verificar como está sendo a experiência, mas ainda segundo o presidente *“é uma tentativa que está tentando crescer e se difundir, pois quando se fala na metodologia APAC todo mundo apoia, mas no momento de agir, infelizmente não acontece”*.

A dificuldade em conseguir informações claras e de fácil acesso sobre como está sendo o processo de implementação, foi um fator que chamou atenção durante a construção do presente trabalho, pois como um assunto tão relevante para a sociedade, já presente no estado, pode não ter documentos oficiais e de fácil acesso da população ?

Essa dificuldade acaba diminuindo o interesse público sobre o assunto e também diminui as chances da sociedade cobrar um resultado claro sobre o processo. Além disso, há também o aspecto social, pois, com a implementação da metodologia APAC há um impacto não só dentro das unidades prisionais, como na sociedade como um todo, visto que a ressocialização dos detentos pode resultar em uma melhora das condições de vida após o período recluso, além de influenciar a redução dos índices de criminalidade.

Durante o período de reclusão, há um foco maior para a profissionalização dos detentos, mas é necessário que além disso, haja uma ressocialização do detento pensando no retorno à sociedade, afinal, o período recluso deve ter um caráter ressocializador e não somente punitivo. Em um contexto de grandes índices de violência, o Estado se vê pressionado a dar um retorno rápido à sociedade, e nessa pressa acaba promovendo medidas paliativas - como a prisão em regime semiaberto e posterior monitoramento eletrônico - ao invés de buscar formas de evitar a reincidência.

A preocupação com a reincidência não é somente uma questão de segurança, mas também interfere no aspecto econômico - visto que ao propor meios de reinserção na sociedade, o estado reduz possíveis gastos futuros com o egresso - e no social - pois devolve à sociedade indivíduos ao invés de criminosos.

Segundo a cartilha “Guia de Desafios para a Implementação da APAC” desenvolvida pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP):

A APAC, como prática e metodologia de excelência, seguramente não se prestará a solucionar os gravíssimos problemas da questão prisional no Brasil. No entanto, ao promover solução que coloca em relevo a aptidão do programa normativo de execução penal para concretizar as razões de tutela de direitos e garantias fundamentais que justificam a própria existência do Estado, a APAC não inova, mas se insere no que preceitua a legislação nacional. A inovação consiste no fato de que, num contexto de tantas contrariedades a preceitos legais e convencionais, a APAC surge como alternativa criativa e assentada numa compreensão de política penal materializada por meio de desejada simbiose entre o interesse estatal e o interesse público, de titularidade coletiva e materializado justamente no preceito legal que impõe a atuação do próprio Estado.

Com esse trecho fica claro que a APAC, ou qualquer outra metodologia proposta, sozinha, não vai ser a responsável por mudanças drásticas e repentinas, mas, assim como a metodologia apaqueana, é necessário que haja uma busca constante pela efetivação dos direitos, sobretudo dos detentos que possuem tanto estigma na sociedade.

5) CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo diante da realidade dentro das unidades prisionais no estado, lamentavelmente, ainda há um grande estigma, por parte da sociedade, quando se trata de melhorias para os detentos, pois, em sua maioria, são vistos como regalias desnecessárias.

Segundo dados do Relatório de Inspeções dos Estabelecimentos Prisionais do Estado do Ceará, publicado em 2022 pelo Conselho Nacional de Justiça, em todo o Ceará é possível verificar o desrespeito aos direitos dos detentos e a privação do acesso a itens básicos de saúde, incluindo o acesso à água.

Esse cenário é reflexo de uma série de políticas públicas ineficazes que não possuem como foco a garantia, efetiva, dos direitos humanos dentro das unidades prisionais e não tentam ressocializar o detento.

É certo que os grandes números de crimes e a superlotação nos presídios são fatores que influenciam diretamente na qualidade e quantidade das políticas ofertadas, e quando se trata de um contexto de superlotação, doenças, condições precárias de higiene, falta de acesso a serviços básicos, a grande questão é como efetivar, com qualidade, acesso a direitos básicos sem que o sistema entre em colapso ?

O debate em torno da segurança pública sempre gira em torno do questionamento “o que fazer para conter o grande crescimento da violência?”. Para tentar responder essa pergunta, é comum ouvir respostas relacionadas ao aumento do número de vagas, aumento da força policial, redução de regalias - como a presença de entorpecentes, celulares e armas - dentro das unidades. Mas, o que pouco se fala é sobre a qualidade de vida do detento dentro do sistema carcerário. Como esperar uma ressocialização eficaz quando os presídios do Brasil são considerados “escolas do crime”, em que infratores dos mais diversos tipos de delitos convivem junto de pessoas que ainda aguardam julgamento ?

Além disso, a violência policial presente nas unidades prisionais também é um fator que merece destaque. Como esperar que não haja revolta, por parte do detento, quando ele possui seus direitos violados e vive em um ambiente violento?

Essas perguntas rendem diversos debates constantemente, e embora haja um interesse político e social envolvido, as ações feitas atualmente para tentar mudar essa situação ainda não conseguem atender a totalidade do sistema prisional.

Durante a pesquisa, foi possível verificar que ainda falta uma ação mais eficaz por parte do Estado, para dar continuidade no processo de implementação do método APAC como

alternativa prisional no Ceará. A principal problemática em torno da demora na efetivação da implementação da unidade no Ceará é a manutenção do atual panorama do sistema carcerário.

Segundo o estudo preliminar “A Metodologia APAC e a criação de vagas no Sistema Prisional a partir da implantação de Centros de Reintegração Social” feito pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública e publicado em 2019, se a população carcerária nacional continuar crescendo no mesmo ritmo que o atual, em 2025 deve haver um colapso de vagas.

Segundo o relatório, a projeção é que o déficit necessite de mais de R\$25 bilhões de reais para conseguir atender toda a demanda carcerária e esse valor seria gasto somente com a construção de presídios. Esse valor supera em 70 (setenta) vezes o orçamento estabelecido pelo Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).

Esses dados são uma projeção, mas caso nada seja feito, a situação tende a se agravar, e além do impacto econômico, também é necessário pensar no aspecto social, afinal, como o Estado vai reinserir esse grande quantitativo de apenados na sociedade ?

No caso da APAC, há uma série de questionamentos contrários a mesma. Os questionamentos envolvem o passo da Jornada em Cristo encontrado na metodologia e o preconceito e a falta de confiabilidade por parte da sociedade em relação aos detentos. É notório que nenhuma metodologia por si só vai resolver totalmente o sistema prisional, mas é necessário que alternativas sejam buscadas.

O argumento contra a Jornada em Cristo vai contra o princípio da laicidade do Estado, e na liberdade de escolha dos indivíduos, pois ninguém é obrigado a seguir algo contra sua vontade. Mas, é um princípio que pode fazer sentido para aqueles que estão dentro das unidades, e portanto, deve ser considerada com uma decisão de cada recuperando.

Já o ponto do estigma que os detentos e egressos do sistema sofrem, é algo mais estrutural e antigo, e também é um pouco mais difícil de mudar. Mas, sem tentativas não é possível mudar a realidade, e devido aos inúmeros resultados, a grande quantidade de unidades e a implementação de unidades em outros países, ao longo dos cinquenta anos de funcionamento, a metodologia apaqueana, mesmo com os contras, é um modelo que pode contribuir com o sistema prisional brasileiro.

Nesse contexto APAC não é vista como uma solução, mas sim como uma alternativa que trabalha em conjunto com o sistema já vigente, pois a metodologia visa principalmente a reinserção do recuperando na sociedade, reduzindo as chances de reincidência. Afinal, é mais válido, eficaz e mais econômico para o Estado promover meios de reduzir a reincidência - por meio da garantia dos direitos dentro das unidades prisionais, melhoria das condições e incentivo à ressocialização - do que a construção de inúmeros presídios.

O Brasil é um país diverso, no qual é possível encontrar diversas realidades, em municípios bem próximos, lamentavelmente, os grandes e constantes índices de violência são comuns na maioria dos estados. Devido a essa diversidade, faz-se necessário que cada município avalie a realidade na qual está inserido - por esse motivo o ciclo de formulação de uma política, desenvolvido com a ajuda da sociedade é tão importante - antes de definir uma metodologia que irá nortear as políticas públicas locais.

E se tratando da realidade cearense, com as inúmeras ações em torno da temática, o Estado deve continuar refletindo sobre a necessidade de implementar uma alternativa ao sistema penitenciário, como a metodologia APAC no Ceará. Afinal, um sistema carcerário mais econômico, humano e efetivador de direitos pode ser uma nova realidade no estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVENA, Norberto. **Execução Penal**. 5. Ed. São Paulo: Forense, 2018.

BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002

BRASIL. **Lei de execução Penal**. Lei nº 7210 de 11 de julho de 1984. BRASIL. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm>. Acesso em 18 de jul. de 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério da Justiça. Portaria Interministerial nº 1777 de 9 de setembro de 2003. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil. (11 ago 2003); Seção 1, 39-43.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção em Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Legislação em saúde no Sistema Penitenciário** 1ª ed. Brasília, DF: SAS, 2010. 172 p. (Série E. Legislação de Saúde).

BRASIL. **Guia de desafios para implementação da APAC**. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília, 2018.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Processo Penal**. 17. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 296.

CEARÁ. Secretaria da Administração Penitenciária (SAP). Estatísticas do sistema prisional cearense. Disponível em: <<https://www.sap.ce.gov.br/estatistica/>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

Comissão do CNJ visita projeto APAC no IPPOO II. **Secretaria de Administração Penitenciária do Ceará**, 2011. Disponível em: <<https://www.sap.ce.gov.br/2011/02/09/comissao-do-conselho-nacional-de-justica-visita-proje-to-apac-no-ippoo-2/>>. Acesso em 14 de jun. de 2022.

DYE, 1984 apud, SOUZA, Celine. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006. p. 05.

DPGE participa de audiência pública sobre a implantação da APAC no Ceará. Defensoria Pública do Estado do Ceará, 2015. Disponível em: <<https://www.defensoria.ce.def.br/noticia/dpge-participa-de-audiencia-publica-sobre-a-implantacao-da-apac-no-ceara/>>. Acesso em 16 de jun. de 2022

Estudo inédito Analisa as Causas de Óbito no Sistema Penitenciário do RJ. **Portal FIOCURZ**, 2020. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/noticia/estudo-inedito-analisa-causas-de-obito-no-sistema-penitenciario-do-rj>>. Acesso em: 19 de maio de 2022.

FBAC. O que é APAC ?. Disponível em: <<https://fbac.org.br/o-que-e-a-apac/>>. Acesso em 18 de jun de 2022.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1977

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRECO, Rogério. **Sistema Prisional – Colapso atual e Soluções Alternativas**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

MARCÃO, Renato. Execução penal. Coleção Saberes do Direito. São Paulo: Saraiva, 2012, v. 9. MASSON, Nathalia. Manual de direito constitucional. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2015.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5. edição. São Paulo. Atlas, 2003

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Tradução de Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2004

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: Teoria, método e criatividade**. 2013

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. São Paulo: Hucitec, 1993

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA NACIONAL (MJSP). **Estudo preliminar: A metodologia APAC e a criação de vagas no sistema prisional a partir da implantação de centros de reintegração social**. Portal GOV.BR, 2020. Acesso em: 20 de maio de 2021.

Ministério da Justiça institui Política Nacional de Alternativas Penais. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/ministerio-da-justica-institui-politica-nacional-de-alternativas-penais>>. Acesso em: 31 de maio de 2022.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 12. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal: Parte Geral: Parte Especial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

PEREIRA, Potyara A.P. **Política social: temas e questões**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Diana Vanessa. **As muralhas (in)visíveis a política de reintegração social de presidiários/as em regime aberto e semiaberto do Governo do Estado do Ceará**. 2014. 251 f. Dissertação (Mestrado em Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social) - Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2014.

RABELO, César Leandro de Almeida; VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo et al. **A privatização do sistema penitenciário brasileiro**. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2960, 9ago. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/19719/a-privatizacao-do-sistema-penitenciario-brasileiro>> Acesso em: 24 de jul. de 2021.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

STF. **Ministra Cármen Lúcia discute implantação de APAC-Juvenil com ministros da Educação e da Justiça.** JusBrasil, 2018. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/516938192/ministra-carmen-lucia-discute-implantacao-d-e-apac-juvenil-com-ministros-da-educacao-e-da-justica>>. Acesso em 17 de jun de 2022

VARELLA, Dráuzio. **Carcereiros.** São Paulo: Companhia das letras, 2012.