

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

LEONARDO ANTÔNIO PEREIRA

ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS
CONDENADOS (APAC): ANÁLISE DESCRITIVA
SOBRE O MODELO DE GESTÃO PRISIONAL

Belo Horizonte

2018

LEONARDO ANTÔNIO PEREIRA

ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS
CONDENADOS (APAC): ANÁLISE DESCRITIVA
SOBRE O MODELO DE GESTÃO PRISIONAL

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e
Ciências Humanas da Universidade Federal de
Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharel em Gestão Pública

Orientadora: Prof.^a Dra. Geralda Luiza de Miranda
(UFMG).

Belo Horizonte

2018

RESUMO

O propósito desta monografia é analisar o modelo prisional denominado Associação de Proteção e Assistência aos Condenados - APAC, situando essa forma de gestão da execução de penas entre os modelos de gestão pública. A discussão vincula a inovação representada por esse modelo de gestão à Reforma Bresser, responsável pela formalização e legitimação da participação do Terceiro setor na administração pública. Apresenta a adoção da inovação APAC na política de segurança pública do País, que representa uma das estratégias para se contornar as deficiências do aparato institucional e organizacional dessa área.

O enfoque dado a questão prisional revela a grave situação da gestão pelo Estado brasileiro de sua responsabilidade na execução das penas, negligenciada nos diferentes planos de segurança que foram elaborados após a Constituição de 1988. Com base em diversos dados, o trabalho detalha a metodologia utilizada pela APAC para diminuir o retorno dos apenados ao sistema carcerário e analisa a possibilidade em se aumentar a atuação das APACs a nível nacional, comparando o presídio tradicional com os chamados Centro de Reintegração Social (CRS). Conclui-se que, a despeito do sucesso das APAC na gestão da execução de penas, sua disseminação no território nacional é muito difícil, restando ao Poder Público a responsabilidade de adequar o sistema prisional à Lei de Execução Penal e respeitar, no desenvolvimento de suas atribuições, os direitos humanos. Estes são os fatores que explicam o sucesso das APAC.

Palavras-chave: APAC, sistema carcerário, centro de reintegração social, segurança pública

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AISPs	Áreas de Integração de Segurança Pública
APAC	Associação de Proteção e Assistência aos Condenados
CONTRAN	Conselho Nacional de Trânsito
CRS	Centro de Reintegração Social
DENATRAN	Departamento Nacional de Trânsito
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
DEPEN/MJ	Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça
FBAC	Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
GGI	Gabinete de Gestão Integrada
GGIMs	Gabinetes de Gestão Integrada Municipais
GP	Administração Pública Gerencial (APG) e de Governança Pública
INFOPEN	Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
LEP	Lei de Execução Penal
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
OCDE	Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONGs	Organizações Não-Governamentais
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
Pronasci	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
RENAESP	Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública
SENAD	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública
Seplanseg	Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
UPPs	Unidades de Polícia Pacificadora

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pois sem Ele nada disso seria possível. Com seu imenso amor por mim, me conduziu durante toda minha trajetória até aqui.

A professora Geralda, pela excelente orientação, paciência e suporte que me deu durante toda a produção desse trabalho, e que para além disso, revela para nós alunos a paixão que tem em lecionar e desenvolver futuros Gestores Públicos.

A toda minha família, e em especial minha mãe, que se dedicou e contribuiu de forma muito importante nesse momento. Seu encorajamento e motivação foram muito importantes durante essa caminhada.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	9
1.1 Os modelos de Gestão Pública: conceitos e principais características	9
1.2 A participação social na Reforma Bresser	17
1.3 A relação entre o Estado e entidades sem fins lucrativos e empresas para a prestação de serviços públicos.	22
1.4 Considerações Finais	25
2. A CONFIGURAÇÃO ATUAL DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA: O DESENHO DA SEGURANÇA PÚBLICA E OS ENTRAVES DO SISTEMA PRISIONAL ..	27
2.1.1 As competências dos órgãos de segurança e a divisão de atribuições entre os entes federativos	27
2.1.2 Os Planos de Segurança Pública	31
2.1.3 O sistema prisional brasileiro: os desafios da ressocialização	40
2.4 Considerações Finais	44
3. O MÉTODO APAC: COMBATE A REINCIDÊNCIA CRIMINAL E SEUS LIMITES DE ATUAÇÃO	46
3.1 A configuração do modelo APAC no sistema prisional	46
3.2 Os principais desafios para implementação da metodologia APAC em grande escala, e o fator comparativo com o método tradicional	52
3.3 CONCLUSÃO	56
BIBLIOGRÁFICAS	58

INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa o modelo de gestão de execução de penas, denominado Associação de Proteção e Assistência aos Condenados – APAC, na perspectiva do campo da Gestão Pública, a partir de um levantamento histórico dos modelos de gestão, dos impactos da Reforma Bresser (1995), e do desenho da segurança pública no País, dando enfoque à questão carcerária.

O sistema prisional é reconhecido como um dever do Estado, e a Lei de Execução Penal é responsável por orientar o sistema na prestação do seu serviço. O art. 5º da Constituição Federal, em seu *caput*, eleva a segurança à condição de direito fundamental. Entretanto, a efetivação desse serviço se revela, em muitos casos, ineficiente, e modelos alternativos ganham evidência. Os modelos de gestão contribuíram significativamente na modernização do aparato do Estado e, por conseguinte, a Reforma Bresser, que se apoiou nos modelos APG e GE para sua implementação, gerou um ambiente dialógico entre o Terceiro Setor e o Estado, fato esse, que torna a viabilização de ações como as APACs, possíveis de serem realizadas. Entretanto, mesmo com um aparato Constitucional bem alicerçado, fato que se evidencia na função policial, que tem sua organização e funções em cada ente da federação bem definidas, o que se observa é um modelo de sistema prisional ineficiente, o que acarreta diversos problemas ao Estado. Mesmo com a criação de diversos planos de segurança pública nacionais, na tentativa de coibir o avanço da criminalidade e, por consequência, o aumento de indivíduos no sistema carcerário, o que se observou ao final, foi uma tentativa falha do Estado em coibir esse avanço.

Este trabalho tem como objetivo mapear, a partir de pesquisa bibliográfica, os desafios e possibilidades do sistema prisional, na perspectiva de um arcabouço teórico que remonta os modelos de gestão pública, e perpassam a organização constitucional das polícias, os planos de segurança pública nacional, até chegar, por fim, ao modelo APAC, realizando sua descrição e analisando a sua possibilidade comparativamente ao modelo prisional tradicional.

O trabalho está estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo, tratou-se do desenvolvimento de modelos de Gestão Pública que criaram mecanismos para o gerenciamento do Estado e, por conseguinte, direcionaram planos e medidas a serem tomadas durante uma gestão. Coloca foco na Reforma Bresser, realizada em 1995, que se baseou nos modelos gerencialista (configurado a partir da Administração Pública

Gerencial - APG e do Governo Empreendedor – GE) e de Governança Pública – GP para propor medidas que alterassem o modo como o Estado se relaciona com a sociedade, estabelecido pelo modelo burocrático. A partir dessa Reforma, as instituições de Terceiro Setor e a sociedade de modo geral tiveram sua relação com o Estado de forma fundamentada. Essa relação trouxe inovações à gestão do Estado, como o caso das APACs, uma iniciativa da sociedade que dialoga diretamente com o Executivo e cumpre o papel de auxiliar o Estado na questão prisional.

No segundo capítulo, são apresentadas as atribuições das polícias do País, que demonstram um alto grau de organização constitucional, com sistemas bem definidos e funções claramente identificadas. Observa-se, nessa discussão, o baixo aparato constitucional que os municípios têm na questão policial. Posteriormente, são analisados os cinco planos nacionais de segurança pública – PNSP, criados desde a redemocratização. Após análise de cada plano, o que se observa, em sua totalidade, é que todos falharam. Fica evidente a baixa atenção que é dada a questão prisional, tratada com medidas paliativas, na tentativa de inibir o crescimento da população carcerária e o aumento da criminalidade no País. Apesar desses planos, a reincidência criminal cresceu, conforme as pesquisas analisadas no capítulo.

Por fim, o terceiro capítulo, descreve o método APAC, que surge na tentativa de auxiliar o Estado no combate a reincidência criminal, a partir de um método de valorização humana e suporte ao indivíduo durante seu período de cárcere. As pesquisas demonstram que o modelo tem tido sucesso no combate a reincidência, mediante a operacionalização de doze elementos-chave que orientam o trabalho desenvolvido nos Centros de Reintegração Social - CRS. Todavia, essa entidade tem seu campo de atuação limitado e não pode ser analisada como um modelo que, a longo prazo, pode substituir o sistema prisional tradicional. Sendo assim, sua comparação com o modelo tradicional se torna indevida. As APACs revelam-se como um suporte ao Executivo no tratamento do problema prisional, mais especificamente, do problema da reincidência criminal e não como seu substituto. Além disso, grande parte do método utilizado por essa entidade perpassa orientações da Cartilha dos Direitos Humanos da ONU e da Lei de Execução Penal, o que evidencia, que em grande parte dos presídios tradicionais, práticas como essas não vêm sendo seguidas, e a consequência tem sido o alto índice de reincidência criminal.

1. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Este capítulo trata das parcerias do Estado com organizações da sociedade civil para a prestação de serviços sociais, na configuração da gestão pública brasileira.

Para entender como se configuram essas parcerias, na primeira seção, são analisados os modelos de gestão pública, seus conceitos e principais características. Na segunda seção, o enfoque é a questão da participação social, ressaltando as parcerias com o Estado a partir da Reforma Bresser (1995), responsável por uma nova perspectiva de associação entre instituições sociais e o Estado. Na terceira seção, são discutidas as parcerias com entidades sem fins lucrativos para a prestação de serviços públicos.

1.1 Os modelos de Gestão Pública: conceitos e principais características

A gestão pública visa criar mecanismos para o pleno funcionamento do setor público. Conforme Secchi (2009), três modelos podem ser distinguidos: burocrático weberiano, Administração Pública Gerencial (APG) e de Governança Pública (GP).

O modelo burocrático weberiano começou a ser construído no século XVIII, mas foi no início do século XX que adquiriu seus contornos finais. No Brasil, em 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes (PEREIRA, 1997, p.4), foram reforçadas suas principais características. Nos trabalhos intitulados “*A burocracia*” e “*A política como vocação*”, Max Weber, descreve a burocracia como racional e os burocratas como profissionais. O tipo ideal de burocracia weberiana tem como uma de suas características principais a previsibilidade do seu funcionamento, contribuindo para a obtenção de maior eficiência organizacional (CHIAVENATO, 2003).

De acordo com Secchi (2009), três características são preponderantes no modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo.

A formalidade diz respeito aos deveres e às funções dos membros das organizações. Essa característica revela como são estruturadas as funções hierárquicas, bem como a

formalização das estruturas internas e relacionais da organização. A formalidade garante a continuidade do trabalho e a standardização dos serviços prestados, para evitar ao máximo a discricionariedade individual na execução das rotinas (SECCHI, 2009).

A impessoalidade diz respeito às relações entre Estado e cidadãos e está baseada em funções com linhas de autoridade claras, sendo assim, o chefe de um setor tem autoridade para tomar decisões. Esse membro é aquele que está representando a organização formalmente. A impessoalidade considera que as posições hierárquicas pertencem à organização e não às pessoas que as estão ocupando.

O profissionalismo é um princípio que ataca os efeitos negativos do nepotismo que dominava o modelo pré-burocrático patrimonialista (PEREIRA, 1996). A ocupação dos cargos se dá por meio de uma competição justa, onde cada membro deve mostrar sua capacidade técnica e seu conhecimento. A atribuição de promoções para cargos mais altos se dá na medida da experiência profissional e desempenho com objetivo de criar uma hierarquia de competências baseadas na meritocracia.

O modelo burocrático estabelece uma clara separação entre planejamento e execução. A partir dessa separação, tem-se a distinção entre administração pública e a política, sendo os políticos responsáveis pela definição dos objetivos do Estado, e a administração pública responsável, por concretizar as decisões tomadas. Outro ponto que é abordado na perspectiva weberiana é a eficiência organizacional. De acordo com a lógica weberiana, tornava-se necessária a alocação racional dos indivíduos na organização, tendo em vista a importância dada para a eficiência econômica dos recursos, a partir de sua alocação correta. Além disso, há também o valor da eficiência administrativa, pautada na obediência prescritiva das tarefas, definindo-se como as ações devem ser realizadas e os motivos de sua realização.

O modelo burocrático também se estrutura em torno do princípio da equidade. Esse valor se traduz no tratamento igualitário aos empregados que desempenham a mesma tarefa (SECCHI, 2009). Outra característica do modelo está na desconfiança em relação a natureza humana. De acordo com Secchi (2009), há o desenvolvimento da teoria X de McGregor (1962), que coloca como importante ao desenvolvimento dos negócios a partir de um controle de procedimentos e imparcialidade no tratamento dos empregados e clientes.

A partir de meados dos anos 70, as chamadas reformas do Estado começaram a ocorrer. Quatro fatores contribuíram para a crise do Estado contemporâneo: a crise econômica mundial, iniciada em 1973, na primeira crise do petróleo, e com mais força, em 1979, na segunda crise do petróleo; a crise fiscal decorrente das crises econômicas, como segundo fator; o terceiro fator foi a chamada “ingovernabilidade”, visto que muitos governantes não conseguiam resolver os entraves do Estado (HOLMES & SHAND, 1995); e, o quarto fator, a globalização e as inovações tecnológicas, que afetaram o modelo produtivo e a organização das empresas (ABRUCIO, 1997).

O modelo burocrático se tornou alvo de diversas críticas, pois era considerado, para o contexto institucional contemporâneo, ineficiente, moroso, com atividades que resumidamente não tinham um produto final para a sociedade. Robert Merton (1949) apresenta as chamadas disfunções burocráticas, trazendo críticas como: a baixa motivação dos empregados, resistência às mudanças e o desvirtuamento de objetivos provocado pela obediência acrítica às normas. Além disso, o autor coloca o aspecto da senioridade que, de acordo com ele, traz dificuldades à competição entre os funcionários, e o aspecto da impessoalidade que culminaria no fato de a organização não levar em conta as diferenças de necessidades de cada indivíduo. No caso brasileiro,

A crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar não apenas porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas também porque esse regime, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, através da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através das empresas estatais. (PEREIRA, 1996, p. 3)

Com a chamada crise do modelo burocrático, começam a se desenhar os modelos pós-burocráticos, ganhando destaque os modelos gerencialistas (Gerencialismo e Governo Empreendedor -GE), também conhecidos como Administração Pública Gerencial (APG), e o de Governança Pública (GP). No Brasil, esses modelos evoluíram simultaneamente a partir da década de 1970 e compartilham, de acordo com Secchi (2009), valores em comum, como: produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, publicidade e *accountability*.

A APG tem como valores a eficiência e o desempenho. Hood (1995) coloca os principais atributos desse modelo: uso de práticas de gestão provenientes da administração privada; avaliação centrada nos *outputs*; avaliação de desempenho; competição entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas; administradores empreendedores com autonomia para decidir; desagregação do serviço público em unidades especializadas e centros de custos.

O modelo ganhou força, inicialmente, nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, que implantaram um modelo gerencial puro, com objetivo de reduzir custos e aumentar a produtividade e a eficiência das organizações públicas. No caso inglês, isso significou a privatização de empresas nacionalizadas no pós-guerra, desregulamentação, devolução de atividades governamentais à iniciativa privada ou à comunidade e as constantes tentativas de reduzir os gastos públicos (CAIDEN, 1991; BUTLER, 1993).

Todavia, esse modelo não tinha apenas a função de reduzir as funções do Estado. A APG era também uma reformulação da organização administrativa, a partir de uma modernização do aparato do Estado, busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadãos (ABRUCIO, 1997).

No caso americano, o modelo ganhou visibilidade a partir da utilização pelo Partido Democrático, nas eleições de 1992, das ideias apresentadas por Osborne e Gaebler (1992) em seu livro *Reinventando o Governo*. Osborne e Gaebler colocam, de forma sintética, dez mandamentos para renovar a administração pública burocrática em uma organização pública racional e eficaz: (1) um governo catalisador, que trabalhe com os diversos atores da sociedade para solução de problemas coletivos; (2) governo que pertença à comunidade, abrindo-se assim para a participação da sociedade; (3) governo competitivo, que vise criar uma competição entre as organizações públicas e privadas, de modo a fomentar a melhoria da qualidade dos serviços; (4) governo orientado por missões, que se atente ao que deve mudar e não a questões secundárias, sendo assim, o objetivo principal do Estado está na observação de pautas que devem ser alteradas para a melhoria do serviço público, deixando questões que não têm impacto sobre o serviço público, ou que a demanda é baixa, em segundo plano; (5) governo orientado por resultados, que adote uma administração centrada nos objetivos; (6) governo orientado ao cliente, que atenda à necessidade daqueles que utilizam os seus serviços; (7) governo empreendedor, que priorize aumento dos ganhos através de aplicações financeiras; (8) governo preventivo, que elabore um planejamento estratégico e bem direcionado; (9) governo

descentralizado, que envolva seus funcionários nos processos de deliberação de atividades; (1) governo orientado ao mercado, que atue conforme a lógica competitiva do mercado em investimentos financeiros, sejam eles de risco ou não. Para Secchi (2009), alguns mandamentos se sobrepõem aos outros. Além disso, no caso do governo catalisador, governo orientado para o mercado, governo empreendedor e governo competitivo, há contradições em relação aos papéis e ao tamanho do setor público esperados.

No caso brasileiro, os modelos de APG e de GP evoluíram simultaneamente a partir da década de 1970, num momento em que o Estado se transformou no Estado social e econômico do século XX, ganhando diversas atribuições relacionadas aos serviços sociais - a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica - e diferentes papéis econômicos - regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilização da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura. A partir de então, a questão da eficiência se torna um problema. Dessa forma, a

(...) expansão do Estado respondia não só às pressões da sociedade mas também às estratégias de crescimento da própria burocracia. A necessidade de uma administração pública gerencial, portanto, decorre de problemas não só de crescimento e da decorrente diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 5).

A governança é definida, no campo da Ciência Política, como um modelo relacional entre atores públicos e privados, no processo de elaboração de políticas públicas, a partir de uma estrutura horizontal. Teve seu desenvolvimento no Brasil a partir da década de 1970, de forma simultânea ao modelo APG. O sentido da palavra *governance* traduz-se numa mudança do sentido do Estado e de sua relação com a sociedade. Essa relação se torna, menos hierárquica, e o Estado, menos monopolista na solução de problemas (SECCHI, 2009). De maneira geral, o modelo traz

(...) uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes. (LÖFFER, 2001, p. 212).

A GP é responsável por modernizar as plataformas organizacionais com objetivo de facilitar o envolvimento de cidadãos na construção de uma agenda política, utilizando a democracia deliberativa e redes de políticas públicas (SECCHI, 2009). O Estado continua sendo o agente de liderança na elaboração das políticas públicas, entretanto, há o surgimento de novos centros de elaboração de políticas públicas em todos os níveis da federação (RICHARDS e SMITH, 2002). A mudança observada no modelo de APG, do ponto de vista participativo, é o incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não-governamentais (ONG) (ABRUCIO, 1997). Com isso, a administração pública passa a contar com atores externos na elaboração e implementação das políticas públicas. No que se refere à elaboração, surge uma nova dinâmica, conforme Pollitt,

O conceito de esfera pública como *locus* de transparência e de aprendizado social deve estar presente também na organização interna da administração pública, sobretudo no momento de elaboração das políticas públicas. O planejamento estratégico, por exemplo, não pode estar confinado à burocracia. Os objetivos políticos definidos pelo planejamento estratégico devem ser discutidos e revelados num processo de debate público (POLLITT, 1990, p. 150).

Esse modelo teve sua ascensão estimulada por diversos fatores. O primeiro diz respeito ao fato da sociedade se tornar cada vez mais complexa e dinâmica, e suas relações com o Estado terem mudado ao longo dos anos. Isso gerou a necessidade de um novo modelo de organização que suprisse esses avanços (KOOIMAN, 1993). O segundo fator é o crescimento dos valores neoliberais e o esvaziamento das atribuições do Estado, que se traduziu em ineficiências ao lidar com os problemas da sociedade. Tal fato comprova que os modelos gerencialista e de GP desenvolveram-se praticamente no mesmo período. Em

primeiro lugar, o neoliberalismo pregava que o governo era incapaz de assumir todas as funções de bem-estar e promoção da vida em sociedade, e, em segundo lugar, que seria necessário que organizações internacionais (Organização das Nações Unidas - ONU, Fundo Monetário Internacional - FMI, Banco Mundial), organizações não-estatais (mercado e associações não-governamentais e organizações locais e agências descentralizadoras) assumissem essas funções com objetivo de criar um Estado que atendesse às demandas, porém com um grau muito menor de intervenção e de associação com a sociedade, haja vista que esse papel seria realizado pelos outros atores citados. O terceiro motivo é a própria APG. Alguns estudiosos consideram que a GP e a APG se desenvolveram simultaneamente:

(...) há alguma semelhança entre as duas perspectivas e parece claro que o recente interesse em governança, em parte, tem sido alavancado pela crescente popularidade da administração pública gerencial e a ideia de formas genéricas de controle social (PIERRE e PETERS, 2000, p. 65).

A GP possui dois elementos que são inflexíveis: as estruturas e as interações. A estrutura deve seguir o funcionamento a partir de três tipos de mecanismos: mecanismos de hierarquia (governo), mecanismos autorregulados (mercado) e mecanismos horizontais de cooperação (comunidade, sociedade, rede), no qual as interações entre os três níveis tem pouca distinção e são fluidas, o que permite uma melhor coordenação entre os atores (PIERRE e PETERS, 2000). Essa coordenação está pautada no desenvolvimento de procedimentos de coordenação, onde os agentes estatais e os agentes não estatais possuam definições claras e objetivas de qual será o seu papel no desenvolvimento da política pública.

A governança (...) não é mais baseada na autoridade central ou políticos eleitos (modelo da hierarquia) e nem passagem de responsabilidade para o setor privado (modelo de mercado), mas sim regula e aloca recursos coletivos por meio de relações com a população e com outros níveis de governo (BRUGUÉ e VALLÈS, 2005, p. 198)

Um aspecto que merece atenção ao analisar esses modelos de gestão pública é o fato de um modelo não excluir o outro. Os modelos de APG e de GP não eliminam o modelo burocrático, apenas trazem alterações pontuais que flexibilizam alguns de seus traços. Os três modelos têm pontos em comum, sendo o principal deles preocupação com a função controle (SECCHI, 2009). No modelo burocrático, essa função está ligada às características de formalidade e impessoalidade no controle dos agentes públicos. Na APG, essa função está focada nos resultados das políticas públicas, sendo exercida pelos políticos sobre a máquina administrativa. No modelo GP, há um envolvimento de setores não estatais na elaboração de políticas públicas, especificamente aqueles que são impactados por essas políticas. Outro aspecto em comum é o fato de o modelo burocrático e os modelos gerencialistas compartilharem a manutenção da distinção wilsoniana entre política e administração pública. No modelo burocrático, por exemplo, a agenda política é papel direto dos agentes políticos, e a operacionalização das políticas públicas adotadas é função da administração pública. No APG, responsabilidade final da aplicação da política pública recai sobre os políticos, entretanto, a distinção das funções é ainda presente. Já na GP ocorre uma descontinuidade e, dessa forma, há uma superação da distinção wilsoniana entre política e administração.

A necessidade de uma nova forma de operacionalização das funções do Estado ligadas ao bem-estar da população e à participação de instituições sociais na formulação e implementação das políticas públicas ocorreram em contexto de transformação social. Com a globalização, tornou-se inviável manter as atribuições do Estado e sua forma de lidar com a população nos moldes da burocracia weberiana.

Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional (PEREIRA, 1996, p. 1)

A partir daí, entraram em cena os novos modelos de gestão pública. Contudo, não houve substituição do modelo burocrático, mas sobreposição, conforme ressalta Secchi (2009)

Ao invés de falar em ascensão, predomínio e declínio de modelos organizacionais, talvez seja mais frutífero falar em um processo cumulativo de mudanças nas práticas e valores. Analiticamente

um pesquisador pode encontrar fragmentos de burocracia, APG, GE e GP dentro de uma mesma organização. Até mesmo o patrimonialismo pré-burocrático ainda sobrevive por meio das evidências de nepotismo, gerontocracia, corrupção e nos sistemas de designação de cargos públicos baseados na lealdade política (SECCHI, 2009, p. 365).

1.2 A participação social na Reforma Bresser

A reforma do Estado Brasileiro teve início após o fim da Ditadura Militar. Entretanto, naquele momento, a principal preocupação dos atores políticos era com a redemocratização do Estado brasileiro, dando-se pouca importância para análise dos cenários estrutural e administrativo. A crise do regime autoritário revelou os graves problemas históricos que a administração pública vinha passando, como a má gestão financeira, a relação extremamente assimétrica entre os governantes e o povo, a politização indevida da burocracia nos estados e municípios, além da fragmentação excessiva das empresas públicas, com a perda de foco de atuação governamental (ABRUCIO, 2007).

Era preciso reverter esse quadro, e as iniciativas buscaram tornar o aparelho administrativo mais reduzido, orgânico, eficiente e receptivo às demandas da sociedade (MARCELINO, 2003). As alterações começaram a ser realizadas no final da década de 1980. O governo Sarney realizou reformas de âmbito financeiro, como a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que trouxe uma reorganização do fluxo orçamentário do Estado, além de reordenar o caixa público.

O marco formal de combate ao legado da ditadura, que trouxe mudanças significativas para o Estado brasileiro, foi a Constituição de 1988. A partir de sua promulgação, ocorre um redirecionamento do processo de construção do Estado, pois há um fortalecimento do controle externo da administração pública, sendo o principal exemplo o fortalecimento do papel do Ministério Público. Além dessa mudança, houve expansão da participação da sociedade civil no processo de elaboração e implementação das políticas públicas. A Constituição de 1988 é conhecida como “Constituição Cidadã”, pois inclui mecanismos de democracia direta e participativa, como os conselhos gestores de políticas públicas, em todos os níveis da federação. Essas instâncias têm o objetivo de possibilitar a participação na formulação, implementação e controle das políticas públicas

relacionadas, entre outras temáticas, com a proteção de crianças e adolescentes, assistência social, saúde, educação (DAGNINO, 2004).

O projeto de participação popular teve início na luta pela redemocratização na década de 1980, na qual os movimentos sociais tiveram papel preponderante. Dois aspectos foram considerados primordiais no projeto de emancipação popular e desenvolvimento de uma participação cidadã: a retomada da democracia formal, com eleições diretas e livres, e a reorganização partidária (DAGNINO, 2004). Esse projeto, que foi criado no interior da sociedade, passa a ser considerado pelo Estado e, a partir dos anos 1990, a sociedade civil começou a participar mais ativamente das decisões relacionadas à formulação e à implementação das políticas públicas.

Um conceito importante para que os grupos sociais adquirissem papel de importância na gestão foi a chamada “nova cidadania” (DAGNINO, 2004). Esse conceito começou a ser desenhado no final dos anos 1970, a partir das demandas de grupos sociais por água, luz, transporte, educação, saúde e também de questões como gênero, raça, etnia. A construção desses grupos visava, além de combater a ditadura, criar um projeto democrático de mudança social, cultural e política. De acordo com Dagnino (2004), essa nova concepção pode ser explicada por três fatores. O primeiro relaciona-se com uma nova noção de direitos, seguindo a concepção básica do direito a ter direitos. Nessa perspectiva, há uma luta política que coloca em evidência questões como a autonomia sobre o próprio corpo, direito à moradia e proteção do meio ambiente. O segundo fator diz respeito ao fato de os grupos que lutavam por esses direitos não serem das classes dominantes. Esse novo modelo de cidadania busca transformar os indivíduos em agentes políticos, sujeitos que lutam pelo seu direito de reconhecimento e pela garantia de suas demandas. O terceiro fator é a reflexão de que o novo conceito de cidadania ultrapassa os requisitos do conceito liberal, pois ocorre uma redefinição do aspecto participativo, tendo em vista que os indivíduos começam a adentrar um espaço que antes pertencia somente ao governo.

O processo de construção de cidadania como afirmação e reconhecimento de direitos é, especialmente na sociedade brasileira, um processo de transformação de práticas arraigadas na sociedade como um todo, cujo significado está longe de ficar limitado à aquisição formal e legal (...) A nova cidadania é um projeto para uma nova sociabilidade: não somente a incorporação no sistema político em sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas

regras para viver em sociedade (negociação de conflitos, um novo sentido de ordem pública e de responsabilidade pública, um novo contrato social etc.) (DAGNINO, 2004, p. 105).

Apesar dos avanços da década de 1980, formalizados na Constituição de 1988, a gestão pública sofre uma disfunção de suas características no Governo Collor (1990-1992).

A rápida passagem de Collor pela presidência provocou, na administração pública, uma desagregação e um estrago cultural e psicológico impressionantes. A administração pública sentiu profundamente os golpes desferidos pelo governo Collor, com os servidores descendo aos degraus mais baixos da autoestima e valorização social, depois de serem alvos preferenciais em uma campanha política altamente destrutiva e desagregadora (TORRES, 2004, p. 77).

De acordo com Costa (2004), a reforma do Estado proposta pelo Governo Collor foi equivocada. As fusões de ministérios, os cortes desnecessários de pessoal e outras iniciativas de reforma administrativa geraram entraves e contribuíram para a paralisação de diversos programas sociais.

O Governo Itamar (1992-1995) trouxe mudanças pouco perceptíveis em relação ao cenário formado no Governo Collor. Com o objetivo de manter suas bases de apoio, esse governo “persistiu na estratégia de ressuscitar ministérios extintos por Collor e restringiu-se a tocar, de forma hesitante, o programa de privatização” (COSTA, 2004). Todavia, é válido salientar que o Governo Itamar produziu documentos com importantes diagnósticos sobre a situação da administração pública do período, criando bases para a reforma de 1995, a Reforma Bresser (ABRUCIO, 2007)

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a reforma do Estado entrou com mais força na agenda governamental. Foi criado Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), que era comandado pelo professor Luis Carlos Bresser-Pereira, o propulsor do debate sobre a reforma administrativa no Brasil. A reforma foi formalizada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (Pdrae), de 1995. Apesar dos avanços obtidos pela Constituição de 1988, Bresser utilizou como plataforma as principais falhas observadas nessa mesma Constituição (ABRUCIO, 2007). Para a criação do Pdrae, Bresser tomou como base as experiências dos países da Organização

para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), principalmente o Reino Unido que passara pela sua segunda grande reforma administrativa, a reforma gerencial (PEREIRA, 2000).

O Pdrae é o documento que formalizou as ações do governo, redefinindo as instituições e estabelecendo as diretrizes para a implementação do modelo de gestão pública gerencial. Para que a reforma se estabelecesse, seria necessário um reordenamento institucional, com mudanças na estrutura legal, organizacional e nas políticas públicas. No diagnóstico da situação, o Pdrae considera a crise latino-americana como uma crise de Estado, e a reformulação das diretrizes dos setores político e social era a maneira de retomar o crescimento e criar uma administração pública que atendesse aos objetivos do aparato do Estado e da sociedade (COSTA, 2008). Os pilares da reforma do Estado, de acordo com o Pdrae, seriam: ajustamento fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantissem a concorrência interna e criassem condições para o enfrentamento da competição internacional; a reforma da previdência social; a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; a reforma do aparelho de Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. No âmbito dos três poderes, o Estado:

Não carecia de ‘governabilidade’, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que contava na sociedade civil. Enfrentava, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas estava limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa (MARE, 1995, p. 3-4).

Conforme Costa (2008), o papel do Estado foi redefinido, deixando de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social e se tornando regulador e fomentador. Bresser se apoia em um modelo administrativo voltado para resultados, o chamado modelo gerencial (ABRUCIO, 2007).

De acordo com Martins (1994) no campo das políticas sociais, ocorre a chamada “devolução social”. Esse campo está ligado ao fato de a transferência ser realizada para as mãos de agentes sociais, como cooperativas ou outro tipo qualquer de coletividade,

que atuam como associações sem fins lucrativos. Tais associações estão inseridas na economia de mercado, mas sem participar do sistema capitalista. Outra característica está no fato que o Estado permanece como garantidor das condições que viabilizam o desempenho satisfatório das funções devolvidas para a sociedade. Tal característica é nitidamente observada na Reforma Bresser, que através do Pdrae, reorganizou institucionalmente as relações entre sociedade e Estado.

A Reforma Bresser elaborou um novo modelo de gestão com uma engenharia institucional capaz de estabelecer interações entre o público e o privado. De acordo com o Pdrae, o aparelho do Estado compreende o Núcleo Estratégico, os setores de Atividades Exclusivas, o de Atividades Não-Exclusivas e o de produção de bens e serviços para o mercado.

O Núcleo Estratégico é constituído pela cúpula dos três poderes (Poderes Legislativo e Judiciário e o Poder Executivo, abrangendo o Presidente da República, os ministros e seus auxiliares) e o Ministério Público; um corpo de funcionários; uma força militar e policial. Seria o responsável pela definição das leis e políticas públicas, tendo a função de cobrar o seu cumprimento. Nesse setor, a efetividade é mais importante que a eficiência. O setor de Atividades Exclusivas abrange os serviços que dependem do poder extroverso do Estado, especificamente de regulamentação, fiscalização e fomento. O setor de Serviços Não-Exclusivos compreende áreas onde o Estado atua com outras organizações públicas não estatais e privadas. Exemplo desse setor, são os hospitais, em que os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como a saúde. O setor de produção de bens e serviços para o mercado corresponde à área de atuação das empresas, na qual as atividades econômicas são voltadas para o lucro; como, por exemplo, a área de infraestrutura do Estado.

As diretrizes para a implementação da Reforma Bresser, previstas no Pdrae, foram as seguintes:

- Institucionalização, que abrange a alteração da base legal, incluindo reforma da Constituição;
- Racionalização, eficiência, significando corte de gastos sem perda de “produção”;
- Flexibilização, significando maior autonomia aos gestores na administração de recursos humanos, materiais e financeiros;

- Publicização: transferência para organizações públicas não-estatais de atividades não-exclusivas (devolução); por exemplo, nas áreas de Saúde, Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente;
- Desestatização: privatização, terceirização e desregulamentação.

Na prestação de serviços públicos não-exclusivos e na produção de bens e serviços para o mercado, a orientação do Pdrae, portanto, foi no sentido de estreitamento e formalização das relações entre Estado e sociedade, seja segundo o princípio da publicização, processo no qual as entidades sem fins lucrativos adquirem centralidade, seja por meio da terceirização (componente da diretriz de desestatização), processo no qual as concessões e permissões de serviços públicos adquirem formalização nacional até então inexistente, como será visto na próxima seção.

1.3 A relação entre o Estado e entidades sem fins lucrativos e empresas para a prestação de serviços públicos.

As entidades sem fins lucrativos ou Organizações Não-Governamentais (ONGs), que compõem o denominado Terceiro Setor, são instituições de caráter privado, associativo e voluntarista, que têm por objetivo a geração de bens de consumo coletivo, sem que haja uma apropriação particular dos excedentes econômicos gerados (MELO NETO e FROES, 2001).

Para entender como se deu a expansão dessas associações no Brasil, é preciso observar o processo de construção da esfera participativa, ou seja, entender como se fundou a participação social. Conforme Landim (1993), a Igreja Católica detinha o poder da participação de grupos sociais até a Proclamação da República. O autor destaca as consequências da centralização na Igreja desse processo durante a Revolução de 1930 e o Estado Novo, que

(...) reservaram em seu projeto centralizador e autoritário um papel às entidades sem fins lucrativos, sobretudo, como se viu, as religiosas, nos vários campos das políticas públicas. Recebem isenções, incentivos fiscais e financiamento governamental, escolas religiosas, hospitais e obras sociais ligadas a igrejas (...) (LANDIM, 1993, p. 26)

No período compreendido entre a ditadura populista de Getúlio e a ditadura militar, observa-se que a sociedade cria projetos com certo grau de autonomia e acentuadamente políticos, dando origem - seguindo a tendência da América Latina – a organizações que futuramente ficaram conhecidas como ONGs (MENDES, 1999). De acordo com Mendes (1999), no Brasil, durante o regime militar (1964–1985), as associações que adotaram uma postura contra a ditadura estavam imbuídas por princípios que se tornaram valores das instituições nas décadas seguintes.

A regulamentação da relação entre Estado e as entidades privadas sem fins lucrativos abrange instrumentos tradicionais no Direito Público brasileiro, como contratos e convênios. Não obstante a manutenção do quadro normativo mais amplo, estabelecido antes da Reforma Bresser, a participação dessas entidades na prestação dos serviços públicos passou por significativas alterações, no que se refere às formas de credenciamento das entidades, repasse de recursos, isenção de impostos e imunidades tributárias, como será visto no terceiro capítulo. Aqui, merecem destaque a Lei nº 9.790, de 1999, que “[d]ispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências”, e a Lei nº 13.019, de 2014, que, conforme alteração feita pela Lei 13.204, de 2015,

[e]stabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999 (LEI Nº 13.2014, de 2015. EMENTA)

A relação entre Estado e empresas para a prestação de serviços públicos foi objeto de grande discussão. A Constituição de 1988, em seu art. 175, expressa a possibilidade de

prestação de serviços públicos em regime de concessão ou permissão, tornando obrigatórias a elaboração de lei específica e a realização de prévia licitação.

Em 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso dá início ao processo de regulamentação nacional das parcerias público-privadas, firmadas no Brasil desde o início da República, processo que teve continuidade nos anos seguintes. As principais iniciativas legais na temática são: (1) Lei 8.987, de 1995, que, conforme sua ementa, “[d]ispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências”; (2) Lei no 9.074, 1995, que “[e]stabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências”; (3) Lei nº 11.079, de 2004, que

[i]nstitui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Vincula órgãos da administração nos três níveis de governo (administração direta, fundos especiais, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista)” (LEI Nº 11.079, de 2004. EMENTA).

Com base na Constituição Federal de 1988 e nessa legislação, os municípios exercem papel importante na consolidação dessas parcerias tanto com empresas quanto com entidades sem fins lucrativos. Nessa esfera da federação, são realizadas a implementação de programas de melhoria urbana, prestação de serviços básicos; tais como, transporte, coleta e reciclagem de resíduos sólidos, segurança e outros projetos.

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. (PDRAE, 1995, p. 12)

Na reforma do Estado alguns objetivos globais orientam o Pdrae; tais como, aumentar a governança do Estado, ou seja, melhorar sua capacidade de governar com efetividade e eficiência; limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, sendo assim, há uma divisão de atividades. Os serviços não-exclusivos ficam a cargo da propriedade

pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para a iniciativa privada; transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local; transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional. Para os serviços não-exclusivos do Estado, torna-se importante transformar as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, tais organizações adquirem função de direito privado, sem fins lucrativos, adquirindo autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito dotação orçamentária.

Adquire-se nesse processo, um projeto de parceria entre o Estado e as organizações sociais, que tem como função:

(...) permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal (PDRAE, 1995, p. 60).

1.4 Considerações Finais

É preciso ressaltar que a participação social se deve ao desenvolvimento de modelos de gestão, que foram responsáveis por institucionalizar as relações entre Estado e sociedade. A partir da crise chamada “crise” do modelo burocrático - onde as normas e procedimentos da administração pública são orientadas para um novo modelo de organização do setor público, e com base nos modelos APG e GE - que conduziram a participação do terceiro setor nas esferas de governo - houve um reordenamento no campo da administração pública, que tem impacto direto na vida em sociedade e no sistema de atuação do setor estatal e do setor público não estatal.

É evidente que tais mudanças correspondem a um movimento de participação do cidadão, preconizado pela Constituição Federal de 1988. Com a promulgação dessa Constituição, houve um redirecionamento do papel do Estado e da sociedade, ao incluir mecanismos de democracia direta e participativa em seu texto.

Para além disso, a Reforma Bresser, foi responsável por criar uma distinção entre as ações do Estado e as ações dos agentes do terceiro setor. Nesse campo, se inserem as instituições de interesse público não-estatais, a tarefa de planejamento participativo da política pública, ao se considerar que são os grupos sociais que são afetados por essas políticas, cabendo ao Estado a função de coordenação e orientação.

No desenvolvimento desse novo cenário, houve crescimento da esfera participativa, a partir de ONGs que viabilizam um novo formato de participação, ao adentrar nas esferas de governo e participar do processo de tomada de decisões sobre as políticas públicas e da implementação dessas políticas. Criou-se, assim, um mecanismo capaz de resolver os problemas locais da população – antes monopolizados pelo Estado -, mas que atualmente conta com participação de atores da sociedade civil.

Como será visto neste trabalho, essa participação de entidades do terceiro setor na implementação das políticas públicas foi incorporada também na área da segurança pública brasileira, especificamente na gestão do sistema prisional, trazendo desafios e abrindo possibilidades para o aprimoramento da oferta desse serviço.

No próximo capítulo, será apresentado o desenho institucional das polícias, os planos de segurança pública e a realidade prisional brasileira, com objetivo de demonstrar como a configuração do sistema prisional está atrelada a um modelo de planos nacionais que abrange de forma deficitária a situação carcerária.

2. A CONFIGURAÇÃO ATUAL DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA: O DESENHO DA SEGURANÇA PÚBLICA E OS ENTRAVES DO SISTEMA PRISIONAL

Neste capítulo, o enfoque será dado à configuração do sistema de segurança pública, estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e pelos planos nacionais de segurança pública, destacando-se as determinações para o sistema prisional. Para isso, o capítulo está dividido em três sessões. A primeira sessão apresenta as competências dos órgãos que compõem a política de segurança pública no Brasil, analisando a divisão de atribuições entre os entes federativos. A segunda sessão analisa os planos de segurança pública, destacando-se seu papel de enfrentamento à violência e criminalidade. Por fim, na terceira sessão, o foco é deslocado para o sistema prisional, destacando-se os principais desafios enfrentados no combate a reincidência criminal.

2.1 As competências dos órgãos de segurança e a divisão de atribuições entre os entes federativos

O conceito de Segurança Pública está ligado à concepção de que a segurança é um “serviço público” a ser prestado pelo Estado, e o cidadão é o destinatário desse serviço (CERQUEIRA, 1999). Tal concepção democrática estimula a participação popular na gestão da segurança pública, valoriza arranjos participativos e incrementa a transparência das instituições policiais. A Constituição Federal de 1988 reserva um capítulo específico (art. 144), onde caracteriza como “dever do Estado” e como “direito e responsabilidade de todos” a preservação da ordem pública, a isenção de perigo ao indivíduo e ao patrimônio. O art. 5º da Constituição Federal, em seu *caput*, eleva a segurança à condição de direito fundamental. A Constituição de 1988 também apresenta as forças de segurança para exercer suas funções nos âmbitos federal e estadual. A conformidade de atuação das leis de segurança pública, nos três planos federativos de governo (federal, estadual e municipal), deve estar ligada a Constituição de 1988, sendo assim, no plano constitucional se definem as respectivas estruturas administrativas e as ações delimitadas das autoridades policiais. É a partir da Constituição de 1988 que se tem também uma

legitimação da atuação estatal na formulação e na execução de políticas de segurança (NETO, 2007, p. 3).

A Constituição de 1988 estabelece quais os órgãos responsáveis pela segurança pública: a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, as polícias civis estaduais, as polícias militares e os corpos de bombeiros. Cada órgão de segurança, compete a um ou mais entes da federação.

No plano do Governo Federal, três órgãos compõem a atividade policial: a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal. A Polícia Federal, exerce as modalidades de polícia judiciária e de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. Conforme a Constituição de 1988, a Polícia Federal tem o objetivo de:

Apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, ART. 144, §1º).

A Polícia Rodoviária Federal realiza o patrulhamento ostensivo das rodovias federais conforme §2º do art. 144. É uma polícia civil, não militar, embora utilize uniforme, como deve ocorrer no policiamento ostensivo. Suas competências estão detalhadas no Código de Trânsito Brasileiro (art. 20, da Lei nº 9503/97), no Decreto nº 1.655/95, e no Regimento Interno, estabelecido pela Portaria Ministerial nº 122/97.

A Polícia Ferroviária Federal é órgão permanente, organizado e mantido pela União (NETO, 2007). Sua função é o patrulhamento ostensivo das ferrovias federais e está sustentada no §3º, do artigo 144 da Constituição de 1988. O órgão nunca foi objeto de criação efetiva, muito em razão da decadência do sistema ferroviário nacional. Conforme Neto (2007), a Polícia Ferroviária Federal nunca existiu. Existe atualmente apenas a segurança patrimonial exercida pelas próprias empresas concessionárias de serviço ferroviário.

Relacionadas aos órgãos de articulação, a União se utiliza das seguintes instituições: o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), Departamento Penitenciário

Nacional (DEPEN), Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD). O DENATRAN está ligado à segurança pública, por possuir a ligação entre trânsito e segurança. Suas principais funções são: cumprir e fazer cumprir a legislação de trânsito e a execução das normas e diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), articulação com os órgãos dos sistemas nacionais de trânsito, de transporte e de segurança pública, com objetivo de combater à violência no trânsito.

No âmbito federal, o DEPEN é o órgão responsável pela gestão penitenciária no Brasil. Foi criado pela Lei nº 7210, de 11/07/84, que instituiu a Lei de Execução Penal no país e tem, conforme o art. 72, as seguintes atribuições: acompanhar a aplicação das normas de execução penal em todo o território nacional; inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais; auxiliar tecnicamente as unidades federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos; ajudar as unidades federativas mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais. Conforme Brito (2013),

[s]ua missão revela-se mais importante do que aparenta, pois para garantir-se a legalidade e a jurisdicionalidade da execução não se pode abandoná-la ao alvedrio de cada executor, pois o prejuízo à legalidade que pode causar a diversidade de tratamentos de Estado para Estado, estabelecimento a estabelecimento com rigores ilícitos segundo os meios disponíveis e a flutuação de critérios excessivamente discricionários (BRITO, 2013, p. 193)

A SENASP foi criada em 29/11/2004 pelo Decreto nº 5.289, que determina a criação de um programa de cooperação federativa no âmbito da administração pública federal através de atos formais específicos (FERNANDES, 2016). A criação desse decreto se deve aos art. 144 e 241, da Constituição de 1988, que se baseiam no princípio de solidariedade federativa, orientado ao desenvolvimento das atividades do sistema único de segurança pública. Essa força de segurança pode ser utilizada em qualquer parte do território nacional mediante determinação do Ministro da Justiça, após pedido do Governador de Estado. De acordo com a norma, é obrigatório ao Ministério da Justiça, manter pelo menos 500 homens treinados para o emprego imediato (FERNANDES, 2016).

Por fim, a SENAD, criada pela Medida Provisória nº 1669, de 19/06/98, tem por objetivo determinar políticas de combate ao uso de drogas. Essa secretaria é parte integrante do desenho de segurança pública no nível federal, tendo em vista o protagonismo exercido pelas drogas no cenário de criminalidade e violência (FERNANDES, 2016). Possui como principais funções: articular e coordenar as atividades de prevenção do uso indevido de drogas, a atenção aos usuários e a reinserção social de dependentes; propor a atualização da política nacional sobre drogas, na esfera de sua competência; consolidar as propostas de atualização da política nacional sobre drogas; definir estratégias e elaborar planos, programas e procedimentos, na esfera de sua competência, para alcançar os objetivos propostos na política nacional sobre drogas e acompanhar a sua execução, dentre outras.

No nível estadual, há dois órgãos responsáveis por exercer a função policial. A Polícia Civil, que tem suas funções definidas pelo art. 144, § 4º, da Constituição de 1988. Essa polícia exerce as funções de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, ressalvando-se a competência da União e a investigação de crimes militares (NETO, 2007, p. 25). A Polícia Civil deve ser conduzida por delegados de carreira e subordinadas ao governo do Estado. Sua atuação é majoritariamente repressiva, tendo lugar quando o crime já foi praticado e deve ser investigado. As carreiras são institucionalizadas por leis estaduais, as quais devem observar as Constituições dos estados e a Constituição de 1988.

A Polícia Militar compõe o órgão de segurança pública a nível estadual e está institucionalizada no § 5º, do art. 144, da Constituição de 1988. Essa polícia exerce o papel no policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Possui um sistema de patentes análogo ao que vigora nas Forças Armadas, e seu regime jurídico é semelhante ao das Forças Armadas (NETO, 2007, p. 26).

No direito constitucional brasileiro, há certa ambiguidade em relação à definição do ente federativo (federal ou estadual) que, em última instância, comanda as polícias militares. Se por um lado, as polícias militares, em conjunto com os corpos de bombeiros militares, são caracterizadas como “forças auxiliares e reserva do Exército”, por outro lado, as polícias são subordinadas ao governo do Estado (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, art. 144, § 6º). Dessa forma, em contextos de normalidade, é a autoridade estadual que tem predominância.

Para o nível municipal, a Constituição de 1988, em seu art. 144, faz menção aos municípios em um de seus incisos, definindo que “§ 8º Os Municípios poderão constituir

guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”. A Guarda Municipal tem o papel restrito ao policiamento dos bens, serviços e propriedades públicas (CARUSO, 2007). Além da Guarda Municipal, os governos municipais podem desenvolver ações de prevenção à violência, por meio da instalação de equipamentos públicos, como iluminação e câmeras.

2.2 Os Planos de Segurança Pública

Os planos de segurança pública têm o objetivo de criar medidas de combate à criminalidade e melhorar o sistema de segurança do País, através de um planejamento prévio. Todos os presidentes, após a redemocratização, lançaram planos ou programas de segurança, entretanto, nenhum desses planos conseguiu se manter após a mudança de governo.

Em 1995, o Governo Federal criou, no âmbito do Ministério da Justiça, a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg), transformando-a, no ano de 1998, em Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), com objetivo de atuar de forma articulada com os estados da federação para a implementação da política nacional de segurança pública. Surge, então, o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), lançado no ano de 2000, no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002). Para dar apoio financeiro ao PNSP, foi instituído, no mesmo ano, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), gerido por um Conselho Gestor e presidido pelo Secretário Executivo do Ministério da Justiça. Suas decisões deveriam ser aprovadas pelo Ministro de Estado da Justiça. O plano era voltado para o enfrentamento da violência no País, especialmente em áreas com elevados índices de criminalidade, tendo como objetivo aperfeiçoar as ações dos órgãos de segurança pública. Conforme Lopes (2009),

[o] Plano Nacional de Segurança Pública de 2000 é considerado a primeira política nacional e democrática de segurança focada no estímulo à inovação tecnológica; alude ao aperfeiçoamento do sistema de segurança pública através da integração de políticas de segurança, sociais e ações comunitárias, com a qual se

pretende a definição de uma nova segurança pública e, sobretudo, uma novidade em democracia (LOPES, 2009, p. 29).

O Plano lançado em 2000, tinha como principais diretrizes:

- Operação de Combate ao Narcotráfico, contrabando e descaminho;
- Vigilância nas fronteiras;
- Integração Operacional da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal e entre as Polícias Militares e Civil;
- Reestruturação Administrativa e Capacitação dos Quadros da Polícia Rodoviária Federal;
- Criação do Sistema Prisional Federal;
- Desarmamento e controle de armas;
- Implementação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública;
- Intensificação do Policiamento Integrado;
- Guardas Municipais;
- Criação do Fundo Nacional de Segurança Pública;
- Ampliação do Sistema Prisional Estadual e Federal;

Tais medidas foram inovadoras por representar um modelo que, de forma ampla, observasse as heterogeneidades que a segurança tem dentro do País, e buscasse combater esses problemas a partir de um grande programa de segurança pública. Conforme citado pelo Plano:

A novidade é o foco da ação integrada, capaz de coordenar, avaliar, e redirecionar ações e metas propostas, contribuindo para criação de um Sistema de Segurança Pública que oferece alcance amplo e eficaz, na solução do complexo problema da violência. (PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2000, p.53)

O PNSP trouxe um marco teórico significativo para a política de segurança brasileira, cujo objetivo era articular ações de repressão e prevenção à criminalidade no país (SILVA e CARVALHO, 2001). A partir do PNSP, houve avanços na institucionalização de encaminhamentos de diretrizes para ações de gestão, com um plano que visava abranger todas as especificidades da segurança no País. Após o processo de democratização,

emergiu a possibilidade de uma reordenação estratégica, com tratamento político-administrativo direcionado a colocar a questão da segurança pública como política prioritária de governo. Todavia, tais avanços, não produziram os resultados esperados. Conforme Fernanda Salla,

[...] o Plano Nacional de Segurança Pública [...] compreendia 124 ações distribuídas em 15 compromissos que estavam voltadas para áreas diversas como o combate ao narcotráfico e ao crime organizado; o desarmamento; a capacitação profissional; e o reaparelhamento das polícias, a atualização da legislação sobre segurança pública, a redução da violência urbana e o aperfeiçoamento do sistema penitenciário. Uma novidade é que no plano, além dessas iniciativas na área específica de segurança, eram propostas diversas ações na esfera das políticas sociais. O plano, no entanto, não fixava os recursos nem as metas para ações. Ao mesmo tempo, não estavam estabelecidos quais seriam os mecanismos de gestão, acompanhamento e avaliação do plano (SALLA, 2003, p. 430).

Os avanços práticos não foram sentidos, e o fenômeno da violência não diminuiu. Conforme Silva e Carvalho (2001) sem recursos definidos, sem desenho de metas e de processos de avaliação de eficácia, eficiência e efetividade, o plano fracassou nos seus principais objetivos. Para Adorno (2002),

[a]s políticas públicas de segurança, justiça e penitenciárias não têm contido o crescimento dos crimes, das graves violações dos direitos humanos e da violência em geral. A despeito das pressões sociais e das mudanças estimuladas por investimentos promovidos pelos governos estaduais e federal, em recursos materiais e humanos e na renovação das diretrizes institucionais que orientam as agências responsáveis pelo controle da ordem pública, os resultados ainda parecem tímidos e pouco visíveis (ADORNO, 2002, p. 8).

No governo seguinte, do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), foi lançado o Projeto Nacional de Segurança Pública para Brasil, em 2003, elaborado por parte da ONG Instituto da Cidadania. A ideia principal era reformar as instituições da segurança pública e implantar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), com intuito de atuar de forma interligada, por meio de políticas preventivas, principalmente voltadas para a juventude

(LOPES, 2009, p. 75). Para conseguir atingir esse objetivo, o projeto visava articular o diálogo entre União, Estados e Municípios, e cada unidade trabalharia para implantar o projeto numa visão suprapartidária e em moldes cooperativos. Dessa forma, a ideia do Pacto Federativo em se fazer e pensar políticas de segurança pública toma centralidade, em especial, no fortalecimento das ações conjuntas entre as três esferas administrativas (BARBOSA, SOBREIRA e BRASIL, 2007, p. 6).

O Projeto Nacional de Segurança Pública para o Brasil tinha como principais propostas:

- Promover a expansão do respeito às leis e aos direitos humanos;
- Contribuir para a democratização do Sistema de Justiça Criminal;
- Aplicar com rigor e equilíbrio as leis no sistema penitenciário, respeitando os direitos dos apenados e eliminando suas relações com o crime organizado
- Reduzir a criminalidade e a insegurança pública;
- Controlar o crime organizado e eliminar o poder armado de criminosos que impõem sua tirania territorial a comunidades vulneráveis e a expandem sobre crescentes extensões de áreas públicas;
- Bloquear a dinâmica do recrutamento de crianças e adolescentes pelo tráfico;
- Ampliar a eficiência policial e reduzir a corrupção e a violência policiais;
- Valorizar as polícias e os policiais, reformando-as e requalificando-os, e levando-os a recuperar a confiança popular e reduzindo o risco de vida a que estão submetidos;

A execução dos programas ocorreria por meio do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), formado pelas agências de justiça criminal das três esferas de governo, cuja coordenação em cada estado cabia ao Gabinete de Gestão Integrada (GGI). Este constituiu-se como um fórum deliberativo e executivo, composto por representantes das agências de segurança pública e justiça criminal, que operavam por consenso, sem hierarquia, respeitando a autonomia das instituições que o compunham (IPEA, 2003, p. 92).

O novo PNSP colocou o jovem como um dos pontos centrais, no combate a criminalidade. O documento aponta a falta de infraestrutura das escolas, a desestrutura familiar, o tráfico de drogas, que tem como consequência o recrutamento de jovens para atividades ilegais, como fatores para se entender a entrada dos jovens no mundo das drogas. Nos termos do PNSP, a

[j]uventude pobre é recrutada por unidades locais do tráfico de armas e drogas, responsável pelo varejo desse comercio ilegal: aí está o centro de uma de nossas maiores tragédias nacionais, o nervo do processo autofágico e genocida. (PROJETO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA PARA O BRASIL, 2003, p. 7).

Um grande avanço do PNSP foi a normatização do Sistema Único de Segurança Público (Susp) que, a partir de então, se propôs a criação em todas as unidades da federação das Áreas de Integração de Segurança Pública (AISPs), que atuariam a fim de planejar, controlar, supervisionar, avaliar e monitorar as atividades na segurança pública. Outro ponto importante do PNSP está no fato de a comunidade ser uma das aliadas na construção desse projeto, sendo considerada como essencial para a formulação, implantação e manutenção de uma política de segurança capaz de assegurar os direitos de cidadania. Sendo assim, o novo PNSP apostou na filosofia do policiamento comunitário para a construção de uma outra postura da instituição policial para com a comunidade. Conforme Barbosa, Sobreira e Brasil (2007),

[a]s mudanças estruturais propostas incluem um novo ângulo de abordagem de segurança pública, lança um olhar sobre os indivíduos envolvidos e afetados pelo contexto da violência e da criminalidade. Portanto, a participação é o pressuposto básico para que a política de segurança pública seja consistente e inclusiva (BARBOSA, SOBREIRA e BRASIL, 2007, p.8).

Entretanto, ao analisarmos, de forma prática, as ações tomadas após a implementação do projeto, observamos que tais implementações ocorreram apenas em parte, com deslocamentos relevantes na agenda. As reformas institucionais, objeto de intensas disputas corporativas, foram retiradas completamente da pauta. A gestão do conhecimento caminhou razoavelmente, com pesquisas e coleta de dados que, no entanto, pouco informaram a gestão estratégica originalmente proposta. A articulação entre repressão e prevenção teve progresso, resultando na celebração de convênios com vários municípios em torno de projetos preventivos. A formação dos profissionais ganhou grande visibilidade, com iniciativas de capacitação a distância e o surgimento da Rede

Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP). O quadro geral da política, no entanto, ainda sugeria mudanças modestas. Estudos sobre os desembolsos do FNSP, no período 2000-2005, demonstram que a compra de equipamentos para as polícias permaneceu como a linha hegemônica, com notável distância de outros componentes da política (COSTA e GROSSI, 2007), o que revela que o plano não conseguiu atingir seu objetivo de criar um ambiente entre polícia e comunidade mais amistoso, levando-se em consideração o aumento dos índices de compra de equipamentos utilizados na repressão (SILVA, 2012).

Em 2007, foi lançado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), criado no segundo governo Lula (2007-2010). O Pronasci tinha o foco sobre três vertentes: social, etário e territorial. Social incidindo sobre jovens em situação de risco e recém-saídos do sistema prisional; etário, na medida em que se destina, não somente, mas, de forma prioritária, a jovens e adolescentes entre 15 a 29 anos; territorial, porque seu foco é regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e crimes violentos, dando, assim, surgimento às Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). Esse programa tenta inovar, propondo intervir não nas consequências, mas nas causas da criminalidade. Dessa forma, ele deslocou o equilíbrio de prioridades entre repressão e prevenção e valorizou o protagonismo dos municípios na PNSP. Para tanto, mediante aporte de volume até então inédito de recursos federais no setor- R\$ 6,7 bilhões entre 2008 e 2012 – (SILVA, 2012, p. 41) o programa agiu em quatro frentes principais:

- Financiou projetos voltados a garantir o acesso dos moradores de territórios em que há ausência de coesão social às políticas que visam garantir o exercício da justiça e da cidadania;
- Atribuiu a Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGIMs) a tarefa de identificar, com o apoio de especialistas, os projetos a serem implantados no nível local, induzindo a formação dessas institucionalidades em contextos em que não existiam;
- Estimulou ações de polícia de proximidade, o que originou, por exemplo, os projetos de unidades de polícia pacificadora do Rio de Janeiro (UPPs);
- Aprofundou algumas medidas de formação e valorização dos profissionais da segurança pública – sobretudo com o advento do Bolsa Formação, que oferece incentivo econômico para a participação em cursos oferecidos pela RENAESP.

Nessa perspectiva, estabeleceram-se metas e investimentos que apontam avanços na iniciativa de reestruturação do sistema, incluindo-se aí a esfera prisional, redefinindo as estratégias de ação e gestão. O pronasci torna-se o primeiro programa a trazer alternativas à esfera prisional, dando um olhar multidisciplinar em relação à questão da segurança pública. Pela primeira vez, após a promulgação da atual Constituição, surge a perspectiva de democratização da política de segurança pública, com possibilidade de exercício da cidadania por parte da sociedade.

No Pronasci, permanecem algumas ações oriundas do plano de 2003, todavia há maior foco sobre a formação. Nesta, prevê-se um projeto de segurança voltado para a cidadania, para o uso de armas e estratégias de atuação que não sejam letais, técnicas de investigação e formação estritamente voltada para os direitos humanos. Outro apoio dado é a Bolsa Formação, que funcionaria como um novo estímulo para que o policial estude e atue junto à comunidade.

Sem dúvida, o Pronasci foi um projeto construído a partir das diversas falhas observadas nos programas anteriores. A tentativa de criar um modelo inovador, participativo, e a necessidade de se obter mecanismos de ressocialização do preso, na tentativa de diminuir o encarceramento do país, revelou-se como um grande passo para efetivação de um plano que buscava atacar os principais problemas da segurança pública. Entretanto, o programa ainda falhou em diversos aspectos; tais como: (1) a enorme fragmentação e desorientação dos processos. Um total de 94 ações tinham sua responsabilidade de execução dispersa entre vários órgãos de governo, o que revelou a falta de planejamento prévio e a desorientação quanto ao desenvolvimento das medidas orientadas para cada ente, órgão e secretaria responsável; (2) a ausência de um planejamento adequado monitoramento de processos que permitisse identificar distorções substantivas e propor medidas corretivas. Com isto, muitos municípios, que cometeram incorreções, acabaram se perdendo devido à falta de monitoramento; (3) a demora no debate sobre as reformas institucionais. Havia um sistema de base excessivamente rígido, que não conseguiu dar vazão às soluções criativas que os outros componentes deveriam produzir, ou seja, soluções que tinham a possibilidade de alterar os níveis de criminalidade e colocar as propostas do plano em prática, foram, em muitos casos, anuladas devido à falta de agenda de reformas institucionais (SOARES, 2007).

O período compreendido entre 2011 e 2014 foi, com efeito, marcado por relativa paralisação em relação às soluções de política pública de segurança adotadas desde o

primeiro governo Lula, com a manutenção e a renovação de inúmeros convênios para projetos de prevenção, reaparelhamento das polícias, capacitação das forças de segurança e pesquisas (SILVA, 2017). Em meados de 2012, o Ministério da Justiça passou a divulgar um novo Plano Nacional de Segurança Pública, que tinha como principais características

- Um Plano Estratégico de Fronteiras;
- O programa Crack, é Possível Vencer;
- Ações de combate às organizações criminosas;
- Um Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional;
- Plano Nacional de Segurança para Grandes Eventos;
- Programa de Enfrentamento à Violência

A partir desses objetivos, o que se via era um plano que tinha a intenção de inovar, ao trazer três novos componentes: a agenda federal, com um maior grau de preocupação relacionado ao crime organizado, uso de drogas, sistema prisional e segurança de grandes eventos; a relação entre entes da federação, na qual ganhavam maior competência executiva a União e os estados. Em relação a atuação dos municípios, as guardas municipais e os programas de prevenção ou projetos sociais ocupavam posição bem mais discreta do que tinham ocupado no passado recente, notadamente no Pronasci, fato esse que revela, novamente, a baixa atenção dada à segurança e combate à violência e criminalidade nos municípios.

Diferente dos demais programas apresentados até então, o Plano divulgado a partir de 2012 era baseado na concepção de que o Governo Federal devia desempenhar apenas função de apoio aos governos (estaduais) na produção e na gestão das ações. A partir disso, foi lançado o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, no qual cabia aos Estados a gerencia organizacional e a União apenas o apoio na produção (SILVA, 2017).

Dessa forma, aos poucos, o que se viu foi um afastamento da União de questões de relativa importância para o sucesso de um novo PNSP. Conforme argumentado no Atlas da Violência (2017):

Tais iniciativas foram, contudo, frustrados por relutância da própria presidenta Dilma Rousseff, para quem a segurança pública era matéria essencialmente estadual, devendo a União

entrar apenas de maneira subsidiária e em casos como "crime organizado", "uso de drogas" e "grandes eventos". Para acomodar essa visão, o MJ e, em particular, a Senasp formularam o Plano "Brasil Mais Seguro" e a Operação "Brasil Integrado", que nem de longe foram capazes de gerar a inovação necessária à conformação de uma PNSP mais robusta. (ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2017, p 10)

O Governo Dilma representou, assim, uma ruptura no processo de fortalecimento de um plano nacional de segurança pública, nos termos do Prosnasci, e, além disso, alterou novamente a relação federativa, colocando uma massiva responsabilidade em cima dos Estados e, de certa forma, não prestando o auxílio necessário aos municípios.

Em 5 de janeiro de 2017, em meio à grave crise no sistema prisional nos estados do Norte e do Nordeste, o Presidente Temer lançou um novo Plano Nacional de Segurança Pública, com os seguintes objetivos:

- Redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher;
- Racionalização e à modernização do sistema penitenciário;
- Combate integrado à criminalidade organizada transnacional.

Esse plano se diferencia do anterior, tendo em vista a ampliação executiva do Governo Federal, com as propostas de construção de cinco presídios federais e de ampliação da Força Nacional de Segurança Pública para um total de 7.000 homens (SILVA, 2017).

O plano do Governo Temer ainda não apresentou mudanças significativas. O presidente, também sancionou em 11 de junho, em 2018, a lei que cria o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e editou uma Medida Provisória (MP) que direciona parte da arrecadação das loterias federais para o Fundo Nacional de Segurança Pública. Ainda em 2018, o caixa do Ministério Extraordinário da Segurança Pública receberá reforço de R\$ 800 milhões advindos dos concursos esportivos.

Em síntese, o que se observa, a partir dos diferentes planos federais, é uma tentativa, na maioria das vezes, frustrada, de alterar a situação da segurança pública no País. Em muitos casos, há uma complexa descontinuidade e falta de coordenação, como o Pronasci; em outros, a falta de planejamento e orientação para os problemas de cada ente da federação, como o caso do plano do Governo Dilma. Além disso, é possível observar que, grande parte dos planos federais surgiram em momentos de instabilidade política ou de ações

violentas que geraram grande impacto na opinião pública, como o caso dos planos dos presidentes Fernando Henrique e Temer. Ao analisar tais planos, verifica-se que os municípios têm pouca relevância, e o sistema prisional, é contemplado com medidas paliativas; como, por exemplo, a criação de mais presídios, ao invés de um estudo aprofundado para tentativa de redução da reincidência criminal.

Na próxima seção, será abordada a situação do sistema prisional no país, analisando os altos índices de reincidência criminal e os maiores entraves para diminuição desse problema.

2.3 O sistema prisional brasileiro: os desafios da ressocialização

A Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, conhecida como a Lei de Execução Penal (LEP), busca estabelecer as normas fundamentais acerca dos direitos e deveres do sentenciado durante a execução da pena e pode ser dividida em dois pilares: (1) reprimir e prevenir delitos; e (2) proporcionar condições para a integração social do condenado e do internado, visando à sua reinserção social. Sendo assim, a intenção legal é resguardar diversos direitos sociais ao recluso, coibir o ato de novas práticas criminosas e, simultaneamente, manter a sua dignidade, essencial à sua ressocialização. Por esse objetivo, a LEP estabelece que

Art. 1º A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.

(...)

Art. 10. A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade. Parágrafo único. A assistência estende-se ao egresso (LEI Nº 7.210, de 1984)

De acordo com marcos institucionais do federalismo brasileiro, os estados possuem autonomia para estruturar suas políticas de execução penal, desde que cumpram com os

parâmetros legais da proposta de ressocialização. Apesar do modelo de tratamento penal ser diferenciado, em sua maioria, os estados tentam seguir as diretrizes definidas na Lei de Execução Penal no que se refere à efetivação das assistências. Dessa forma, propostas com teor diferente podem ser inseridas no território nacional. A análise dessas propostas, fica a cargo do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (Depen/MJ), órgão responsável no nível federal pelas diretrizes do setor.

A legislação brasileira estabelece que a pena privativa de liberdade, necessariamente, deve se dar de forma progressiva, de maneira a alcançar a gradativa recuperação social do condenado (IPEA, 2015). No ordenamento jurídico do País, existem três tipos de regimes de cumprimento de pena: o regime fechado (executável em estabelecimentos prisionais de segurança máxima ou média, denominados penitenciárias), o regime semiaberto (executável em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar) e o regime aberto (cumprido em casa de albergado ou em outro estabelecimento adequado). No Brasil, existem, ao todo, 1.424 unidades prisionais. Quatro desses estabelecimentos são penitenciárias federais, as demais unidades são estabelecimentos estaduais (IPEA, 2015).

Ocorre que, no Brasil, em diversos casos, as disposições legais não são aplicadas e, por isso, ficam em aberto diversas questões na segurança pública do nosso País. A saída do sistema penitenciário se configura como um momento problemático para as políticas públicas prisionais, pois caberia ao Estado a garantia da prevenção terciária, ou seja, o desenvolvimento de ações que visem impedir que aquele que cometeu um delito volte a reincidir no crime. Inclusive, este é o objetivo principal da Execução Penal, conforme a Lei 7.210/1984, que dispõe sobre a execução penal no Brasil.

O sistema prisional brasileiro tem chamado a atenção da sociedade para o seu quadro de caos. No contexto mundial, o Brasil ocupa quarto lugar no *ranking* dos países que possuem as maiores populações prisionais do mundo (INFOPEN, 2014). O quadro de *déficit* de vagas é grave e a variação da taxa de aprisionamento entre os anos de 2000 a 2014, de acordo com o Relatório INFOPEN 2014, cresceu em aproximadamente 162%.

De acordo com Relatório Especial de Jurisdição feito em 2017 pelo Conselho Nacional de Justiça, o total de presos no Brasil é de 654.372, sendo 221.054 prisões provisórias. Inclusive, desse total, 296.000 presos estão em regime fechado; 105.000, em regime semiaberto; e 9.000, em regime aberto. De acordo com o Relatório Infopen de 2014,

O Brasil exhibe, entre os países comparados, a quinta maior taxa de presos sem condenação. Do total de pessoas privadas de liberdade no Brasil, aproximadamente quatro entre dez (41%), estavam presas sem ainda terem sido julgadas. (INFOPEN, 2014, p. 13)

De acordo com Baratta (2007), a prisão, apresentada do modo como está, é de fato incapaz de promover a ressocialização; ao contrário, o que ela tem produzido realmente são obstáculos ao alcance desse objetivo. Para o autor,

[n]ão se pode conseguir a reintegração social do sentenciado através do cumprimento da pena, entretanto se deve buscá-la apesar dela; ou seja, tornando menos precárias as condições de vida no cárcere, condições essas que dificultam o alcance dessa reintegração. (BARATTA, 2007, p. 2)

Um dos fatores que explica o alto crescimento da taxa de aprisionamento e, como consequência, a disfuncionalidade de práticas que viessem a tratar as questões relativas a ressocialização, é a promulgação, em agosto de 2006, da Lei nº 11.343, chamada Nova Lei de Drogas, que deu novo ordenamento jurídico a casos de tráfico, porte e consumo de drogas. O objetivo da lei é amenizar as penalidades para indivíduos denominados usuários e ser mais rigorosa em relação ao crime organizado. Todavia, sua interpretação equivocada acabou por gerar condenações a partir da presunção de tráfico de drogas por usuários e, assim, contribuiu para elevar a população carcerária. Projeções feitas pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (DEPEN/MJ) mostram que, entre 2006 e 2013, o Brasil triplicou o número de pessoas presas por tráfico de drogas.

De acordo com Relatório Infopen de 2014, o País possuía um total de 375.892 vagas no sistema prisional. Todavia, as unidades prisionais brasileiras possuem capacidades muito distintas – a média é de 265 vagas por unidade. A unidade com maior capacidade chega a 2.696 vagas. É possível observar uma diferença significativa no porte das unidades entre as regiões do Brasil. A região Sudeste apresenta a maior capacidade média das unidades

prisionais (485 vagas), seguida da região Sul (317 vagas), da região Centro-Oeste (148 vagas), da região Norte (145 vagas), e, por fim, da região Nordeste (128 vagas).

Outro fator que ressalta o grande contingente de presos, nas diferentes unidades, e impede sua recuperação, é o isolamento a que o indivíduo se submete ao entrar num estabelecimento prisional. De acordo com Bitencourt (2001), o isolamento da pessoa, excluindo-a da vida social normal, é um dos efeitos mais graves da pena privativa de liberdade, sendo em muitos casos irreversível.

Conforme relatório do Grupo de Trabalho da ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2013), que visitou sete unidades prisionais, o Brasil não aplica de forma satisfatória a Lei de Medidas Cautelares (12.403/11), que prevê a utilização de penas alternativas para casos de condenações por crimes de menor gravidade. O relatório também critica a dependência institucional e a falta de recursos das defensorias públicas, a prisão compulsória indiscriminada de dependentes químicos, os recorrentes casos de tratamento cruel dos detentos e o uso excessivo da prisão provisória – condição de 41,8% dos presos do País, segundo dados de dezembro de 2012, do Ministério da Justiça.

De acordo com o Ipea (2014), alguns pontos precisam ser enfrentados, para que o Brasil, venha atingir, de fato, uma política de reintegração da população carcerária:

- Dificuldade de assegurar ao indivíduo privado de liberdade a condição de sujeito de direito;
- Ações, programas e projetos de caráter ressocializador geralmente são realizados de forma pontual;
- Falta de equidade no atendimento dos indivíduos privados de liberdade;
- Falta de critérios claros e procedimentos padronizados para os indivíduos se integrarem aos programas de ressocialização;
- Ausência de uma política consistente de educação, trabalho, formação e capacitação profissional e geração de empregos no sistema penitenciário. A maior parte das ações é desenvolvida de forma precária, sem recursos materiais e em espaços improvisados;
- Falta de condições de trabalho para técnicos que atuam no sistema penitenciário. A atuação de técnicos, por exemplo, assistentes sociais e psicólogos, quase sempre se limita a responder demandas protocolares imediatas exigidas pelo Poder Judiciário. A maior parte do tempo desses profissionais acaba destinada à

participação em comissões técnicas de avaliação, bem como em exames criminológicos, desconsiderando, na verdade, as principais demandas sociais e psicológicas apresentadas pelos internos;

- Falta de assistência jurídica;
- Falta de interesse dos agentes penitenciários e outros operadores da execução penal na ressocialização;
- Não diferenciação dos detentos por tipo penal e condição no processo criminal (provisório e condenado, fechado, semiaberto e aberto);
- Distanciamento entre o cárcere e a sociedade. Fragilidade, ou mesmo inexistência, de conselhos de comunidade;
- Falta de programas que incluam a participação das famílias dos presos e internos.

2.4 Considerações Finais

Notadamente, o Brasil passa por uma grave crise na segurança pública, e o que se observa é uma falta de planejamento e organização por parte do Estado para prover ações que venham a combater a criminalidade e criar instrumentos que possam viabilizar a redução do número de presos no país.

Ao analisarmos o desenho institucional das polícias brasileiras, vemos que o País possui um grande aparato de repressão e diversos formatos de controle ao crime. As organizações policiais apresentam suas divisões e competências de acordo com cada ente federativo, e suas funções são delimitadas pela Constituição de 1988 e por outros instrumentos institucionais.

O país passou por um grande processo de amadurecimento relativo aos programas nacionais de segurança pública. A partir da redemocratização, um total de cinco projetos – contando os do então presidente Temer – buscam solucionar em grande parte o problema da criminalidade no País. Entretanto, ao analisarmos os planos, o que fica claro são plataformas que visam atender apenas algumas demandas, como no caso do Plano do presidente FHC, que não possuía uma visão para as diversas demandas nacionais, mas sim, para problemas como o narcotráfico e o desenvolvimento de um sistema mais eficiente das polícias. Também fica claro que, mesmo nos planos em que a questão da

segurança a nível municipal e a questão prisional eram colocados em discussão, como o caso do Pronasci, não há um planejamento das ações que compete a cada ente federativo, havendo falta de coordenação. Outros planos, como o do governo Dilma, geraram grande disparidade na função federativa, ao colocar a cargo do Estado grande parte da responsabilidade, deixando à União apenas o papel de tutor do processo. Além disso, apenas no Pronasci e no PNSP do presidente Temer, é possível observar ações voltadas para o sistema prisional.

Analisando os dados do sistema prisional, fica evidente que nenhum desses planos atendeu as demandas desse sistema. Os níveis de reincidência criminal e o aumento do contingente carcerário são cada vez maiores, e os diversos PNSP não trataram a questão prisional de forma aprofundada.

Observamos então, que o Brasil tem um aparato policial com funções bem delimitadas, e que diversos planos voltados para a segurança nacional foram criados desde a redemocratização. Todavia, não há retorno quando observamos a questão prisional. Fica evidente a necessidade de se discutir novos formatos prisionais e alternativas que venham a, de fato, diminuir a reincidência prisional. Para tanto, são necessárias ações que entendam a realidade carcerária contemporânea e criem medidas que vão além de propor mais aparato policial e planos de segurança com baixo teor de planejamento. Torna-se necessário a avaliação de modelos que tragam soluções para o grave problema enfrentado pelo País.

No próximo capítulo, o objetivo é caminhar nessa direção, analisando o modelo desenvolvido pela Associação de Proteção e Assistência aos Condenados - APAC, focando seus fundamentos e metodologias, e questionando a possibilidade de difusão dessa iniciativa a nível nacional, com intuito de diminuir a alta reincidência criminal.

3. O MÉTODO APAC: COMBATE A REINCIDÊNCIA CRIMINAL E SEUS LIMITES DE ATUAÇÃO

Este capítulo tem como objetivo apresentar o modelo de Associação de Proteção e Assistência aos Condenados - APAC, que se configura como um método alternativo às prisões tradicionais que vem ganhando notoriedade por apresentar significativas taxas de diminuição da reincidência criminal. Para tanto, é apresentada, na primeira sessão, a definição da APAC, seu ordenamento jurídico-legal e sua metodologia. Para essa análise, o enfoque será apenas em um grupo específico de APACs, denominado Grupo 1, nos quais a metodologia APAC é desenvolvida de forma integral. Na segunda sessão, o enfoque é dado na apresentação dos principais desafios da implementação desse modelo e se há possibilidade comparativa entre o método APAC e a prisão tradicional.

3.1 A configuração do modelo APAC no sistema prisional

A APAC é uma entidade civil de direito privado, sem fins lucrativos, com patrimônio e personalidade jurídica próprios e tempo de duração indeterminado. Cada APAC é autônoma - jurídica, administrativa e financeiramente. Amparada pela Constituição de 1988 para atuar nos presídios, a APAC tem seu estatuto resguardado pelo Código Civil e pela Lei de Execução Penal - nº 7.210/84 (FERREIRA, 2016).

As APACs são filiadas à Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados - FBAC, órgão coordenador e fiscalizador das APACs, reconhecidamente de utilidade pública, que tem a função de orientar, assistir e manter a unidade de propósitos das associações. A FBAC é filiada a Prison Fellowship Internacional – PFI, órgão consultivo da Organização das Nações Unidas – ONU para assuntos no campo penitenciário. Seu modelo visa o resgate da dignidade e se baseia na confiança dada ao preso (CASTRO, 2016).

O método alternativo da APAC ao modelo tradicional de execução de penas foi fundado em 1972, na cidade de São José dos Campos, interior de São Paulo, tornando-se pessoa jurídica em 1974. Um grupo de integrantes do Cursilho de Cristandade e Pastoral

Carcerária da Igreja Católica de São José dos Campos/SP, que visitam de forma periódica os carcerários, preocupando-se com os problemas relacionados à superlotação das celas nesse presídio e com a ausência de assistência ao preso, desenvolveu um conjunto de atividades de intervenção e assistência aos condenados que recebeu a denominação de APAC. Inicialmente, a sigla significava “Amando ao Próximo, Amarás a Cristo”, nome dado ao projeto inicial (OTTOBONI, 2001). Após autorização do então Juiz Corregedor dos presídios da Comarca local, deu-se início os trabalhos na APAC. Com resultados que superaram as expectativas, o grupo assumiu a direção de uma cadeia pública, que se transformou em pessoa jurídica de direito privado, uma organização sem fins lucrativos, adotando, a partir de então, a denominação Associação de Proteção e Assistência aos Condenados - APAC (SANTOS, 2012).

Sem afastar o caráter punitivo da pena, a APAC tem como objetivo gerar a humanização das prisões, e sua finalidade primordial é evitar a reincidência no crime, além de propor condições para que o condenado se recupere e consiga se reintegrar à sociedade (FARIA, 2011). Para sua execução, o método se fundamenta em doze elementos:

1. Participação da comunidade local na APAC;
2. Condenado ajudando condenado no processo de ressocialização e reflexão de vida, em uma instituição que não tenha presença de policiais ou de agentes armados;
3. Atividades laborterápicas no regime fechado, formação de mão-de-obra qualificada nos regimes semiaberto e aberto, assim como reinserção no mercado de trabalho conforme as habilidades individuais dos condenados;
4. Incentivo às práticas de espiritualidade singulares dos condenados;
5. Assistência jurídica;
6. Assistência à saúde;
7. Realização de atividades de valorização humana com profissionais ou voluntários;
8. Incentivo à participação da família no processo de recuperação;
9. Inserção de voluntários nas atividades realizadas;
10. Cumprimento de pena pelo condenado próxima à cidade de referência de seu núcleo familiar;
11. Avaliação de desempenho e disciplina como mérito para progressão de regime;
12. Participação em palestras de valorização humana e saúde, como acesso também aos processos de educação: alfabetização, ensino supletivo, curso técnico e/ou

superior, a depender da unidade da APAC e da autorização do Juiz de Direito (OTTOBONI, 2001).

De acordo com Santos (2012), os doze elementos são o sucesso do procedimento e a garantia da Lei de Execução Penal. Ao analisarmos os doze pontos, é possível observar que sua grande maioria trata das questões que mais afetam o condenado e, por consequência, são as maiores causadoras da reincidência criminal. Conforme visto no capítulo anterior, a falta de contato com a comunidade, a baixa assistência jurídica e à saúde e o baixo desenvolvimento de ações que visam desenvolver o indivíduo para retornar ao mercado de trabalho são os maiores fatores de reincidência. Por esse motivo, a APAC visa incorporar essas medidas, na tentativa de diminuir os altos índices de retorno ao sistema prisional. Deve-se considerar que, para que se obtenha os melhores resultados, todos os elementos devem ser operacionalizados. Nos locais em que se noticiou falha do método, verificou-se, numa rápida análise, que um ou mais elementos deixaram de ser adotados (OTTOBONI, 2014).

Em oposição aos dados do Ministério da Justiça (2008), que apontam que de cada 100 pessoas que cumpriram pena no sistema tradicional, entre 80% a 90% voltaram a cometer um delito, as APACs, de acordo com a Federação Brasileira de APACs (FBAC), possui índice de reincidência de apenas 10%. Outro dado que chama atenção, diz respeito ao preço médio para ser manter um detendo. Enquanto uma vaga construída num presídio comum custa em média R\$ 45 mil, uma vaga em uma unidade APAC tem um custo médio de R\$ 15 mil (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2017).

Inicialmente, a APAC foi instituída como um método para recuperar o preso e não para administrar presídios. Entretanto, em 1983, a APAC de São José dos Campos detectou alguns problemas administrativos da Justiça com a segurança e passou a administrar o presídio de Humaitá, sem o concurso das Polícias Civil e Militar. Com o auxílio do Poder Judiciário, o método foi aperfeiçoado, e a cadeia, reformada. A partir daí, houve redução significativa da reincidência. Alguns anos depois, na comarca de Itaúna (Minas Gerais), onde já se aplicava o método, após uma rebelião na cadeia pública, o Judiciário incumbiu a APAC da missão de administrar, sem a interferência da polícia, o novo presídio construído, o qual tornou-se referência nacional e internacional e é hoje a sede principal das APACs no Brasil (OTTOBONI, 2014).

De acordo com Ottoboni, (2014), as APACs se distribuem em cinco grupos. O Grupo I, objeto da discussão deste capítulo, se caracteriza pela administração do Centro de Reintegração Social (CRS), sem o concurso das Polícias Civil e Militar ou de agentes penitenciários e com a aplicação completa dos doze elementos fundamentais do Método APAC.

Atualmente de acordo com o mapa das APACs, o Brasil possui um total de 115 unidades, sendo sua maior concentração no Estado de Minas Gerais, com 81. No mundo, há unidades implantadas nos seguintes países: Nigéria, Senegal, Uganda e Zimbábue, no continente africano; Bolívia, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Estados Unidos, Equador, México, Peru e Uruguai, nas Américas; Paquistão e Rússia, na Ásia; Alemanha, Belarus, Bulgária, Itália, Letônia, Lituânia, Portugal e Ucrânia, no continente europeu; e, Austrália e Nova Zelândia, na Oceania.

Diferente do sistema penitenciário comum, que prevê que o estabelecimento prisional seja centralizado e de grande ou médio portes, as APACs priorizam a descentralização e o cumprimento de penas em estabelecimentos de pequeno porte, com objetivo de fazer com que a comunidade local, assuma a população prisional. De acordo com Ottoboni (2014), essa medida assegura a preservação dos elos afetivos, diminui e evita a entrada de drogas, a indisciplina, a violência e a corrupção, pois há um número menor de recuperandos.

Para realização do trabalho da comunidade nas APACs, o voluntário deve participar do Curso de Estudos e Formação de Voluntários para que desenvolva suas aptidões. Ottoboni relata o funcionamento desses cursos.

O curso normalmente é desenvolvido em 42 aulas de uma hora e 30 minutos de duração cada uma. Recomenda-se sejam ministradas, se possível semanalmente, duas aulas. A FBAC dispõe de uma equipe para ministrar seminários intensivos de conhecimento da metodologia, de três dias de duração, e entre os cursistas é de costume eleger aqueles que podem se tornar monitores do curso completo. Essas pessoas devidamente selecionadas, deverão completar o seminário, de acordo com os dirigentes da FBAC, em data que sempre será divulgada com bastante antecedência. O importante é que todos tenham consciência de que o trabalho a ser desenvolvido com os recuperandos foge dos padrões normais, por se tratar de contatos

com pessoas de múltiplos problemas, não sendo plausível nem admissível improvisar voluntários que não conheçam a realidade dos presos e do sistema penitenciário (OTTOBONI, 2014, p. 94).

Para se constituir, uma APAC deve realizar diversos procedimentos. Inicialmente, deve haver realização de audiência pública na comarca, cujo objetivo é oferecer o conhecimento da metodologia aplicada pela APAC para a comunidade em geral, com a finalidade de mobilizar e sensibilizar os participantes sobre a necessidade da sociedade civil comprometer-se na execução penal, atuando como corresponsável na ressocialização do condenado. Posteriormente, inicia-se a criação jurídica da APAC, tendo como base a lista de interessados formada na audiência pública. Tanto a cópia da ata de fundação como a composição dos órgãos eletivos deverão ser encaminhados para a FBAC, que emitirá parecer sobre a conveniência ou não do registro da associação em cartório. Após parecer favorável da FBAC, o registro da associação no cartório deve ser providenciado. A terceira etapa diz respeito à visita do Conselho Deliberativo e Fiscal e Direção Executiva da APAC, bem como de outras pessoas e autoridades interessadas no assunto, cujo intuito é conhecer o funcionamento da APAC de maneira prática. Após a visita, os integrantes dos conselhos devem realizar um seminário de estudos e conhecimento do Método APAC, com objetivo de demonstrar aos interessados a seriedade e importância da proposta e, conseqüentemente, do trabalho a ser desenvolvido. Em seguida, os voluntários são divididos em três grupos de trabalho: Grupo de Trabalho em Metodologia, cuja função desenvolver estudos permanentes do método, promover a organização de seminários e desenvolver cursos de voluntários, entre outros; Grupo de Trabalho Estrutural, que atua para definir o local e condições necessárias para a instalação do Centro de Reintegração Social da APAC; Grupo de Trabalho para Captação dos Recursos e Divulgação das Ações que tem por objetivo promover a sustentabilidade da APAC mediante o envolvimento social com a comunidade.

Enquanto, no sistema comum, os locais de execução de pena são denominados presídios, as APACs atuam nos chamados Centro de Reintegração Social - CRS. O espaço destinado ao CRS pode ser construído, cedido ou alugado, conforme o planejamento definido pela APAC e as condições locais, tendo o Ministério Público e Poder Judiciário local atuando na validação da estrutura física. Em todos os casos, a FBAC deverá ser consultada para validação da proposta e suporte operacional. Nos casos em que será feita a construção da

CRS, a APAC deverá possuir terreno própria e obter os recursos para a construção. Nesses casos, a FBAC tem disponível o projeto padrão para construção do CRS. Faltando três meses para início das atividades no CRS, dois a três sentenciados que cumprem pena no sistema comum deverão ser selecionados pela equipe da APAC para estagiar em uma APAC já em funcionamento, tendo como objetivo assimilar o método e a rotina diária. A escolha desses detentos dá-se a partir da análise do Juiz da comarca, que avalia possíveis detentos que têm vínculos com a comunidade e que já fizeram a solicitação para se transferir para APAC (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS, 2016).

A quatro meses da inauguração do CRS, inicia-se o processo de celebração de convênio de custeio entre a APAC e o Poder Executivo (Secretaria responsável pela Administração Penitenciária). O convênio tem por finalidade o repasse da subvenção social usada para despesas de alimentação, de material de consumo, pagamento de funcionários e outras finalidades descritas no convênio. Faltando dois meses para a inauguração do CRS, o processo de seleção para contratação dos funcionários que poderão trabalhar na APAC tem início. Por fim, após inauguração do novo CRS, os recuperandos que foram selecionados para estagiar na APAC anfitriã retornam à sua comarca de origem, acompanhados por dois a três recuperandos da comarca da APAC anfitriã, onde se realizou o estágio, para colaborarem na implantação do método. Sendo assim, a APAC inicia suas atividades com cerca de cinco detentos, e após dois dias de funcionamento novos recuperandos poderão ser alocados no CRS (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS, 2016).

Após o início das atividades e entrada de novos recuperandos – de 30 a 40 –, a APAC deve entrar em contato com a FBAC para agendar curso de conhecimento sobre o Método APAC, do qual participam os recuperandos, funcionários e voluntários da APAC (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS, 2016).

De acordo com Tribunal de Justiça de Minas Gerais, para a transferência do preso do sistema prisional comum para a APAC, algumas exigências são colocadas, tais como:

- O preso deve ter situação jurídica definida, ou seja, a APAC somente recebe presos para cumprimento de pena no CRS se já estiver condenado pela Justiça, ainda que haja sentença sem o trânsito em julgado;
- A família do recuperando deve manter residência e domicílio na comarca onde está localizada a APAC;

- O condenado necessita manifestar por escrito o seu desejo de cumprir pena na APAC, ao mesmo tempo em que afirma concordar com as normas da entidade;
- Os condenados há mais tempo (critério de antiguidade) devem ter preferência quando do surgimento de vaga na APAC.

As atividades realizadas no CRS funcionam como ato socializador (TJMG, 2016) e baseiam-se em diretrizes que buscam motivar o recuperando. São realizadas conferência das celas, quadro de avaliação de disciplina, assistência jurídica, trabalho laborterápico diversificado, alfabetização, ensino fundamental e médio, podendo ainda incluir ensino superior a distância, curso de informática, língua estrangeira, entre outros, palestras de evangelização (ecumênicas), participação espontânea em celebrações eucarísticas, cultos, estudos bíblicos, catequese, sacramentos, que variam de acordo com o credo manifestado por cada recuperando, assistência médica, dentre outras atividades.

É válido salientar que, anualmente, as APACs devem solicitar do Poder Judiciário a emissão de um atestado em que conste se correspondeu às expectativas, bem como se exerceu com zelo e correção as atividades a ela atribuídas (TJMG, 2016)

Outro importante fator para o pleno funcionamento das APACs está ligado às parcerias com o setor privado e com o setor público. As parcerias podem ser feitas entre prefeituras municipais que compõem a comarca, institutos, empresas privadas, entidades educacionais, religiosas, entidades de classe, organizações não governamentais, entre outras (SANTOS, 2012).

3.2. Os principais desafios para implementação da metodologia APAC em grande escala e o fator comparativo com o método tradicional

O método APAC apresenta-se como parceiro do Estado no tratamento da questão prisional, tendo em vista os diversos dados, que apontam a necessidade de alterar o cenário carcerário existente no País. Entretanto, mesmo sendo considerado inovador, o método, ainda é recente e possui diversas características que o impedem de ser comparado ao modelo tradicional.

As APACs possuem grande carga religiosa desde sua criação, o que torna necessária a reflexão acerca da compatibilidade do método em um Estado Democrático de Direito. É imprescindível considerar o princípio da laicidade, já que é ele o princípio básico para uma República. Tendo em vista que para que haja um amplo funcionamento do processo, os doze métodos sejam colocados em práticas, esbarra-se na dicotomia dos papéis da igreja e do Estado (Soares, 2011). Outro desafio para implementação do modelo em grande escala está em sua metodologia e regras. Conforme exposto, as CRS são de pequeno porte, pois para efetividade do processo, há a necessidade de uma estrutura de menor escala, isso dificulta a transferência de um grande contingente de presos que estão em presídios superlotados. Além disso, em grande parte dos casos, o processo para abertura de uma APAC demora vários anos, pois deve surgir de uma iniciativa da comunidade, e o preconceito com a população carcerária ainda é muito presente na sociedade (CNJ, 2016).

Para além do processo de criação das APACs, um outro entrave para seu crescimento está no fato de o método realizar seleção para entrada de novos recuperandos. De acordo com TJMG (2016), em muitas comarcas, os pedidos realizados aos juízes demoram meses e até anos para serem analisados, e muitos detentos que solicitaram sua transferência, acabam não conseguindo devido a morosidade legal do processo. Outro ponto está no fato de essa seleção excluir membros que não possuem vínculo com a comunidade onde está localizada a CRS. Além disso, em diversos casos, a realidade social do detento inibe que sua família ou comunidade se relacionem com ele durante seu período preso. Há casos em que a comunidade, ao saber o crime cometido pelo detento, acaba por não inseri-lo da maneira adequada nas ações diárias da APAC (SILVA, 2011).

Para explicitar tal situação, Massola (2005) realizou um estudo exploratório e descritivo na APAC de Bragança Paulista com o objetivo de caracterizar as relações estabelecidas entre os agentes institucionais e entre a Cadeia Pública administrada pela APAC e o sistema Penal como um todo. Massola concluiu que, na APAC de Bragança Paulista,

[a] ressocialização tentada pela APAC jamais ocorreu da forma como se pretendia. Sem dúvida, os presos preferiam estar na APAC e consideravam que ali era um local propício para abandonar a “vida do crime”. Mas como esse abandono implicava na transformação de forças macrossociais que estavam

fora de um raio de ação da entidade, não havia condições para que ele de fato se desse (MASSOLA, 2005, p. 380).

Para Miranda (2005), embora o método demonstre alguns avanços em relação ao sistema de execução penal convencional, ele também mostra limitações segundo seus atravessamentos e hierarquização do processo de execução penal, pois limita sua função a comunidades específicas, pequenos locais, e seleciona os detentos. Outro ponto está no fato de o detento precisar estar com sua situação jurídica definida, dessa forma, apenas detentos que já foram condenados pela Justiça podem participar do processo. Tal fator acaba por excluir os 243.000 detentos que estão em prisões provisórias, ou seja, ainda não foram julgados.

De acordo com Rezende (2011), é impossível realizar uma comparação do sistema APAC com o sistema prisional convencional, ofertado pelo Estado, pois são modelos que não possuem qualquer similaridade. O método APAC atua como uma importante ferramenta de auxílio ao Estado na diminuição no número de indivíduos que voltam a cometer crimes, todavia, as diversas particularidades do modelo inibem que seu método seja expandido em grande escala.

Para Soares (2011), o que diferencia as APACs e os presídios tradicionais é o fato de as APACs seguirem a cartilha de Direitos Humanos. Para o autor, as medidas colocadas pela APAC, retirando-se as de teor religioso, só traduzem ações que deveriam ser de natureza comum em presídios tradicionais. Sendo assim, o que se observa é que mesmo não havendo a possibilidade de se comparar os modelos, o que cabe ao sistema tradicional fazer é incorporar medidas que, de acordo com a Constituição de 1988, deveriam estar sendo colocadas em prática. Nas palavras de Soares,

[o] que garante o baixo índice de reincidência talvez seja um tratamento humanizado, é a simples garantia dos direitos humanos, o que não passa de obrigação do Estado e que é comum em ambos os modelos (SOARES, 2011, p. 90)

3.3. Considerações finais

As APACs revelam sua capacidade em contribuir na redução dos altos índices de reincidência criminal observados nos presídios tradicionais. Sua configuração jurídica legal dá a ela maior capacidade para realizar parcerias com diversos entes do setor público ou privado.

Fica evidente que, para se iniciar o processo de construção de uma APAC, a comunidade precisa estar ativa no processo, e a adesão de membros é de extrema importância para que o método possa se manter. Além disso, os diversos cursos e seminários revelam a preocupação da FBAC em dar o suporte necessário para que a nova APAC obtenha sucesso.

No entanto, o processo de escolha dos indivíduos que podem fazer parte do método passa por algumas características que nos permitem observar a impossibilidade de ampliação do método. Além disso, as diversas características desse sistema, como o tamanho padrão da CRS, a morosidade da criação de uma nova APAC, o envolvimento de um nicho específico da comunidade, que pode acarretar exclusão de determinados presos, são alguns dos fatores que demonstram a dificuldade para ampliar o modelo em grandes extensões territoriais e, assim, atender a um número maior de detentos.

Observa-se, a partir disso, que as APACs não têm o objetivo de ser um método substituto do sistema tradicional, mas apenas um auxílio ao Executivo, no tratamento das questões relacionadas ao sistema prisional. Indo mais a fundo, percebe-se que grande parte das medidas introduzidas pelas APACs são apenas o seguimento das orientações da LEP e da Cartilha de Direitos Humanos, fato esse que preocupa, pois demonstra que tais orientações não vêm sendo colocadas em prática nos presídios tradicionais.

CONCLUSÃO

Nos séculos XIX e XX, o modelo weberiano de administração pública ganhou corpo. Com o desenvolvimento, na segunda metade do século XX, dos modelos de Administração Pública Gerencial (APG) e de Governança Pública (GP) houve uma modernização das relações do Estado e da sociedade, que permitiram o desenvolvimento da Reforma Bresser, na administração pública brasileira. Essa reforma teve papel de importância, por formalizar e legitimar a participação social nas plataformas do Estado. O que se viu foi uma mudança e um aprimoramento da gestão pública, com a criação de mecanismos que viabilizaram a formação de parcerias entre os setores da sociedade e o Estado. Por fim, a Reforma Bresser foi responsável por dar clara distinção entre as ações que cabiam ao Estado e as ações dos agentes do Terceiro Setor. Fato esse que, ainda hoje, possibilita iniciativas como as APACs no provimento de atividades de cunho social.

Ao pensarmos no desenvolvimento dessas atividades, a área de segurança pública, também foi impactado pelos novos modelos de gestão pública. Isso pode ser observado nos pós Constituição de 1988, com a criação de diversos planos de segurança pública, e um aparato constitucional bem delineado a respeito das funções policiais e da responsabilidade de cada ente da federação no desenvolvimento dessas atividades.

À política de segurança pública é, sem dúvida, um dos maiores entraves do País. E a criação dos PNSP foram importantes instrumentos para se pensar estratégias que viessem a dialogar com a sociedade e mitigar o problema da criminalidade. Com o desenvolvimento de cada plano, é possível observar um claro amadurecimento com os erros cometidos pelos governos anteriores, mas, também, uma nítida incompatibilidade em se fazer um plano que englobasse os diferentes problemas da segurança pública no País. Mesmo em planos que tinham a proposta de integração federativa e que buscavam resolver a situação prisional, como o caso do Pronasci (2007), a falta de coordenação e planejamento prévio impossibilitaram que grande parte das medidas saíssem do papel.

Comparativamente, o que se vê no sistema prisional é uma situação de completo caos. Evidencia-se que o País, mesmo com diversos instrumentos legais e um aparato policial bem estruturado, do ponto de vista constitucional, não consegue alterar o cenário carcerário do país. Além disso, em grande medida, ações voltadas para o sistema prisional só são tomadas em situações alarmantes, como no caso do PNSP do presidente Temer, que apenas foi colocado em pauta, após diversas rebeliões e mortes nos presídios do Norte

do País. Isso evidencia que, mesmo com modelos de gestão definidos, aparato legal e constitucional e diversos planos de cunho nacional, o país ainda não sabe lidar com o tema da segurança pública e, principalmente, com o sistema penitenciário.

Medidas alternativas são colocadas em prática, na tentativa de coibir o grave crescimento da população carcerária do País. Uma dessas medidas, e a de grande relevância, é o método APAC, que possui baixa taxa de reincidência criminal. Entretanto, torna-se inegável concluir que esse modelo não tem por objetivo solucionar o problema carcerário do País, mas, sim, criar uma alternativa, em pequena escala, para alta densidade de indivíduos no sistema prisional comum. É importante notar que o modelo apenas segue, na prática, a cartilha de direitos humanos e a Lei de Execução Penal, o que valida a teoria de que a situação carcerária do País assume o *status* de calamidade pública, devido à falta de instrumentos que possibilitem que os direitos humanos sejam seguidos e que a LEP seja de fato colocado em prática. É preciso repensar a integração do preso na vida em sociedade, mas para que tal medida seja efetiva, é preciso validar um modelo carcerário que de fato, siga a Constituição de 1988 e os direitos individuais dos apenados.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. L. Trajetória Recente da Gestão Pública Brasileira: Um Balanço Crítico e a Renovação da Agenda de Reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV. Edição Especial Comemorativa, 2007.

ADORNO, S. **A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea**. 282 p. Tese (apresentada como exigência parcial para o Concurso de Livre-Docência em Ciências Humanas) – Departamento de Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1996.

BARATTA, A. **Ressocialização ou controle social: uma abordagem crítica da reintegração social do sentenciado**. Alemanha: Universidade de Saarland, 2007. Disponível em: <<http://www.eap.sp.gov.br/pdf/ressocializacao.pdf>> Acesso em: 14 de outubro 2018.

Barzelay, Michael. **Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government**. Berkeley: University of California Press, 1992.

BENGOCHEA, J. L. et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 119-131, 2004.

BITENCOURT, C. R. Criminologia crítica e o mito da função ressocializadora da pena. In: BITTAR, W. **A criminologia no século XXI**. Rio de Janeiro: Lumen Juris e BCCRIM, 2007.

BRASIL. Código Penal. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 07 de dezembro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm> Acesso em: 20 de outubro 2018.

BRASIL. **Lei nº 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210.htm> Acesso em 18 de outubro 2018

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Ressocializar presos é mais barato que mantê-los presos**. 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84606/apac-ouderessocializarpreso-custa-menos-que-nos-presidios>>. Acesso em: 06 outubro 2018.

BRASIL. DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL (DEPEN)-MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (MJ). **Postulados, princípios e diretrizes para a política de atendimento às pessoas egressas do sistema prisional**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/c291046c303e359f32873a74b836efcd.pdf>> Acesso em 18 de outubro 2018.

_____. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/Anexos/programas-de-governo>> Acesso em: 22 outubro de 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em 20 de outubro de 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, 1996.

BUTLER, R. The evolution of the civil service — a progress report, **Public Administration**, vol 71, n.3, 1993.

CAIDEN, G.E. **Administrative reform comes of age**. Berlin/New York: Walter de Gruyter, 1991.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção**. 2005. 334 f. Tese (Doutorado em Sociologia e Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; FÁTIMA E SILVA, Maria do Rosário de. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálisis**, v. 14, n. 1, 2011.

CASTRO, Jerônimo Fernando dos Santos de. A Apac (Associação de Proteção e Assistência ao Condenado) e sua contribuição na ressocialização, viabilizando a reinserção do egresso no seio social. **Revista Síntese: Direito Penal e Processual Penal**. Porto Alegre, Ano XVII, v. 17, n. 98, p. 56-78. Jun. 2016. Bimestral.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia**. Rio de Janeiro: Bastos Editora, 2001.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. Revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003

COSTA, Frederico L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 Anos de Administração Pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, nº 42(5), 2008.

_____. Crime e violência na sociedade brasileira contemporânea. **Jornal de Psicologia-PSI**, n. Abril/Junho, p. 7-8, 2002.

DAGNINO, Eveline. Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que Estamos Falando? In: Daniel Mato (Coord.). **Políticas de Ciudadania y Sociedade Civil em Tiempos de Globalización**. Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DOMÈNECH, A. V. Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 33, 2005.

FARIA, Ana Paula. APAC: Um Modelo de Humanização do Sistema Penitenciário. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 87, abr. 2011. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9296>. Acesso em 19 de outubro de 2018.

FERREIRA, Valdeci; OTTOBONI, Mário. **APAC: sistematização de processos**. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2016.

HAMÚ, D. M. **Pronasci: uma opção estratégica para a segurança pública**. In: BRASIL. Ministério da Justiça. *Gestão estratégica no Ministério da Justiça*: 2009. Brasília: SEMJ/MJ, 2009.

HOLMES, M. & SHAND, D., Management reform: some practitioner perspectives on the past ten years, **Governance**, vol 8, n.4.

INFOPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. 2014. Disponível em:<<http://www.justica.gov.br/news/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf> >. Acesso em 19 de outubro de 2018

JEGER, Ernesto. Parcerias público-privado. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 1, jan-abr.1996, p. 165- 180.

KOOIMAN, Jan. **Modern governance: new government-society interactions**. Newbury Park, Calif.: Sage, 1993.

LANDIM, Leilah. “**Para Além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil**”. Série Textos de Pesquisa. Rio de Janeiro: ISER, Núcleo de Pesquisa, 1993.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 30, n. 1, p. 123-144, 2015.

LOPES, E. **Política e segurança pública: uma vontade de sujeição**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

LOPEZ, Felix; BARONE, Leonardo. As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011). **IPEA. Texto para Discussão nº 1896**, 2013.

LOPEZ, Felix G.; ABREU, Rafael. A participação das ONGS nas políticas públicas: o ponto de vista de gestores federais. **IPEA. Texto para Discussão nº 1949**, 2014.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 3, p. 641-659, 2003.

MARCH, James; Olsen, Johan P. Organizing political life: what administrative reorganization tells us about government. **American Political Science Review**, v. 77, n. 2, p. 281-296, 1983

MARE. (Ministério da Administração e Reforma do Estado). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

MARTINS, Carlos Estevam. **O Circuito do Poder**. Sao Paulo: Entrelinhas Humanas,1994.

MASSOLA, G. M. **A subcultura prisional e os limites da ação da APAC sobre as políticas penais públicas: um estudo na Cadeia Pública de Bragança Paulista**. Tese

de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Psicologia Social, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

MELO NETO, Francisco P. de Melo; FROES César. **Responsabilidade social e cidadania empresarial: a administração do terceiro setor**. 2.ed. Rio de Janeiro: Qualitmark, 2001. 190 p

MERTON, Robert K. **Social theory and social structure; toward the codification of theory and research**. Glencoe: Free Press, 1949

MODESTO, Paulo E. G. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. **Revista do Serviço Público**, ano 48, nº 2, 1997.

MODESTO, Paulo. Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil. **Revista Direito Administrativo**, nº 214, 1998.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2010

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Relatório do Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Detenção Arbitrária (GTDA)**. Disponível em: <<https://bdjur.tjdft.jus.br/xmlui/bitstream/handle/tjdft/17349Relat%C3%B3rio%20do%20Trabalho%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf?sequence=3>> Acesso em 20 de outubro 2018

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

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

OTTOBONI, Mário. **Vamos matar o criminoso? Método APAC**. São Paulo, Paulinas, reedição 2014.

PARSONS, Wayne. Innovation in the public sector: spare tyres and fourth plinths. **The Innovation Journal: the Public Sector Innovation Journal**, v. 11, n. 2, p. 1-10, 2006.

PEREIRA. L. C. B. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47 (1), 1996.

PETERS, G.; PIERRE, J. Introdução à edição brasileira. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

POLLITT, C. **Managerialism and the public services — the angloamerican experience**. Oxford/Massachusetts: Basil Blackwell, 1990.

REZENDE, Tomáz de Aquino. Dos Estabelecimentos Penais. In: SILVA, Jane Ribeiro (org). **A Execução Penal à Luz do Método APAC**. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2012.

RICHARDS, David; Smith, Martin J. **Governance and public policy in the United Kingdom**. New York: Oxford University Press, 2002.

SALLA, F. Os impasses da democracia brasileira: o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. **Revista Lusotopie**, Paris, v. 10, p. 419-435, 2003.

SALOMON, Lester M. & Anheier, Helmut K. Defining the nonprofit sector: a cross-national analysis. **Manchester University Press**, 1997. caps. 1 e 3.

SANTOS, L. C. R. Da assistência - Os artigos 10 e 11 da Lei de Execução Penal: O método APAC e seus doze elementos. In J. R. Silva (Org.), **A Execução Penal à Luz do Método APAC** (pp. 37- 53). Belo Horizonte: Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 2012.

SECCI, Leonardo. **Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública**. RAP, nº 43 (2), 2009.

SIMÃO, L. M. A noção de objeto e a concepção de sujeito em Boesch. In L. M. Simão, M. T. C. C. Souza, & N. E. Coelho (Eds.), **Noção de objeto, concepção de sujeito: Freud, Piaget e Boesch** (pp. 87-120). São Paulo: Casa do Psicólogo, 2002.

SROUR, Robert Henry. **Poder, cultura e ética nas organizações**. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998. p. 337

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VARGAS, Laura Jimena Ordóñez. **É possível humanizar a vida atrás das grades? Uma etnografia do Método de gestão Carcerária APAC**. 2011. 252 f. Tese (Doutorado) - Curso de Antropologia Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.