

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Gabriella Gomes Pinto

ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS: uma  
avaliação de desenho da política em Minas Gerais

Belo Horizonte

2023

Gabriella Gomes Pinto

ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS: uma  
avaliação de desenho da política em Minas Gerais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na modalidade monografia ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Karina Rabelo Leite Marinho

Belo Horizonte

2023

## FICHA CATALOGRÁFICA

P659a Pinto, Gabriella Gomes.  
Associação de Proteção e Assistência aos Condenados: uma avaliação de desenho da política em Minas Gerais. / Gabriella Gomes Pinto. – Belo Horizonte, 2023.  
[09], 103 f. : il.

Trabalho de conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2023.

Orientadora: Karina Rabelo Leite Marinho

Bibliografia: f. 91-97

1. Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) – Avaliação de programas. 2. Sistema Penitenciário - Direitos Humanos; Políticas Públicas – Minas Gerais. I. Marinho, Karina Rabelo Leite. II. Título.

CDU 343.82(815.1)

## FOLHA DE APROVAÇÃO

Gabriella Gomes Pinto

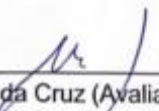
Associação de Proteção e Assistência aos Condenados: uma avaliação de  
desenho da política em Minas Gerais

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação  
em Administração Pública da Escola de  
Governos Professor Paulo Neves de  
Carvalho, da Fundação João Pinheiro,  
como requisito parcial para a obtenção  
do título de bacharel em Administração  
Pública.

**Aprovada na Banca Examinadora**

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Karina Rabelo Leite Marinho (Orientador) – Fundação João Pinheiro

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Eduardo Cerqueira Batitucci (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 4 de dezembro de 2023

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, pelo sustento que me permitiu chegar até aqui. Agradeço também aos meus pais e irmãs, pelos diversos incentivos, auxílios e muito amor que recebo de vocês. Sem vocês, isso não seria possível.

Ao Guilherme, meu companheiro e parceiro para todas as horas, meu grande apoiador, eu expresso profunda gratidão. O processo de escrita e desenvolvimento deste trabalho foi muito melhor com você ao meu lado.

Agradeço à minha orientadora, Karina Rabelo, que foi a escolha mais assertiva possível para fazer este trabalho. Seu apoio e sua orientação foram fundamentais e extremamente positivos para o desenvolvimento de cada frase aqui escrita, sou muito grata pela disponibilidade e pelo auxílio que me foi dado durante todo o ano.

Agradeço aos meus amigos da FJP, que me confortaram e me auxiliaram em tantos momentos da caminhada. Passamos por uma graduação juntos e pudemos construir vínculos que trouxeram muito amor e alegria para toda a jornada.

Agradeço também às minhas amigas do colégio, que tenho a felicidade de ter ao meu lado por tantos anos. É muita felicidade comemorar mais uma conquista com vocês.

Aos amigos da Refúgio e do GC, muito obrigada pela presença amorosa e cuidadosa de vocês na minha vida. Todos os momentos legais, os desabafos, as orações e o amor que compartilhamos foram importantes para a caminhada.

Por fim, agradeço a todos colegas, professores, profissionais e funcionários com quem trabalhei e compartilhei momentos, tanto na FJP quanto nos estágios. Vocês contribuem para tornar a Administração Pública mais eficiente e humana e estaremos sempre juntos nesse objetivo.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC), realizando uma avaliação que busca investigar a existência de um desenho inicial da intervenção. Busca, assim, entender se há o uso de ferramentas de planejamento e gestão de políticas e a realização de alguma sistematização desse desenho, além de sua aderência aos processos de implementação. Para isso, foi realizada uma revisão teórica acerca de conceitos relacionados a políticas públicas, o que permitiu conceituar a APAC como uma política, passível de avaliação. A partir desse referencial teórico construído, foram identificadas dimensões temáticas de análise, que possibilitaram entender o modelo das APAC's dentro de uma lógica normativa e factual. Por meio da sobreposição entre o que foi encontrado em ambas as perspectivas de análise, foram produzidas sínteses que permitiram responder às hipóteses elaboradas pelo trabalho. Em conclusão, pode-se afirmar que o modelo da APAC não dispõe de um desenho estruturado e sistematizado da política pública, bem como não há a utilização de ferramentas formais de desenho, planejamento e gestão. Esse cenário gera dificuldades de acompanhamento e monitoramento da política, na medida em que ela não dispõe de formas que permitam sua avaliação e mensuração de resultados, ou consensos entre seus diferentes atores, sobre seus objetivos mais gerais e intangíveis.

Palavras-chave: Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC), Avaliação de Políticas Públicas, Desenho de Políticas Públicas.

## **ABSTRACT**

This paper aims to analyze the Association for the Protection and Assistance of Convicts (APAC), carrying out an evaluation that seeks to investigate the existence of an initial design of the intervention. It seeks, therefore, to understand whether there is the use of planning and policy management tools and the implementation of some systematization of this design, in addition to its adherence to the implementation processes. To this end, a theoretical review was carried out on concepts related to public policies, which allowed APAC to be conceptualized as a policy, subject to evaluation. From this constructed theoretical framework, thematic dimensions of analysis were identified, which made it possible to understand the APAC model within a normative and factual logic. Through the overlap between what was found in both analysis perspectives, syntheses were produced that allowed responding to the hypotheses elaborated by the work. In conclusion, it can be stated that the APAC model does not have a structured and systematized design of public policy, nor is there the use of formal design, planning and management tools. This scenario creates difficulties in monitoring and monitoring the policy, as it does not have forms that allow for the evaluation and measurement of results, or consensus among its different actors, about its more general and intangible objectives.

**Keywords:** Association for the Protection and Assistance to Convicts (APAC), Public Policies Evaluation, Public Policies Design.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas.....;	20
Figura 2 - Mapa de Processos e Resultados.....	30
Figura 3 - Mapa de Processos e Resultados da APAC.....	74
Quadro 1 - Quadro síntese da análise.....	84

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>APAC</b>	Associação de Proteção e Assistência aos Condenados
<b>CNJ</b>	Conselho Nacional de Justiça
<b>CNMP</b>	Conselho Nacional do Ministério Público
<b>CPI</b>	Comissão Parlamentar de Inquérito
<b>CRS</b>	Centro de Reintegração Social
<b>CTC</b>	Comissão Técnica de Classificação
<b>DEPEN</b>	Departamento Penitenciário Nacional
<b>FBAC</b>	Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados
<b>INFOPEN</b>	Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
<b>MAPR</b>	Mapa de Processos e Resultados
<b>NIMA</b>	Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>OMS</b>	Organização Mundial da Saúde
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PFI</b>	Prison Fellowship International
<b>SEJUSP</b>	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública
<b>SISDEPEN</b>	Sistema Nacional de Informações Penais
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>TJMG</b>	Tribunal de Justiça de Minas Gerais

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 METODOLOGIA.....</b>	<b>12</b>
<b>3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>16</b>
<b>3.1 Políticas Públicas: conceitos e definições .....</b>	<b>16</b>
<b>3.2 O ciclo de políticas públicas .....</b>	<b>17</b>
<b>3.3 Conceitos e Funções da Avaliação de Políticas Públicas .....</b>	<b>21</b>
<b>3.4 Avaliação de Desenho: Conceito, metodologia do Marco Lógico e Mapa de     Processos e Resultados.....</b>	<b>26</b>
<b>4 AS APAC's em sua dimensão normativa .....</b>	<b>32</b>
<b>4.1 Contextualização, surgimento e conceituação .....</b>	<b>32</b>
<b>4.2 Metodologia APAC.....</b>	<b>36</b>
<b>4.3 APAC's enquanto política pública .....</b>	<b>40</b>
<b>4.4 Problematizando o desenho da APAC em sua dimensão normativa .....</b>	<b>44</b>
<b>5 O DESENHO DAS APAC's DE ACORDO COM A METODOLOGIA DO MARCO LÓGICO     .....</b>	<b>50</b>
<b>5.1 A constituição do desenho da política .....</b>	<b>50</b>
<b>5.1.1 Os atores envolvidos.....</b>	<b>51</b>
<b>5.1.2 O problema público .....</b>	<b>54</b>
<b>5.1.3 A definição de objetivos.....</b>	<b>56</b>
<b>5.1.4 Produtos e atividades do método APAC.....</b>	<b>59</b>
<b>5.1.5 Recursos da política .....</b>	<b>63</b>
<b>5.1.6 Gestão por resultados - acompanhamento e monitoramento da política.....</b>	<b>65</b>
<b>5.1.7 Condições, riscos e desafios para o desenvolvimento da política .....</b>	<b>68</b>
<b>5.2 Visita à APAC de Itaúna.....</b>	<b>71</b>
<b>5.3 MaPR da APAC.....</b>	<b>74</b>
<b>5.4 Problematizando o desenho da APAC .....</b>	<b>77</b>
<b>6 CONCLUSÕES, QUADRO SÍNTESE AVALIATIVO E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>81</b>
<b>7 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>91</b>
<b>APÊNDICE A: Roteiro de entrevista para gestores da política.....</b>	<b>98</b>
<b>APÊNDICE B: Roteiro de observação .....</b>	<b>102</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a estudar as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados, as APAC's, sob uma ótica da avaliação de políticas públicas. Essas organizações surgiram na década de 1970 e representam uma alternativa ao sistema prisional superlotado e com graves carências no cumprimento de direitos humanos básicos e de objetivos pretendidos. Por meio da realização de uma avaliação de desenho dessa política, o trabalho se propõe a investigar se foi realizado um desenho inicial do modelo das APAC's, se esse desenho conta com o uso de ferramentas de planejamento de programas, analisar se ele foi sistematizado, mas também avaliar se o desenho está aderente aos processos de implementação das Associações, produzindo, ao final, uma consolidação dos resultados observados, que possa auxiliar gestores e funcionários da ponta com intervenções mais assertivas e clareza dos processos.

O ponto de partida do trabalho é uma perspectiva da administração pública de interesse em todos os processos de políticas que interferem na sociedade, aqui especificamente as APAC's. Na posição de gestor público, é importante que o desenho dessa política seja baseado em evidências que justifiquem a relevância de uma intervenção, bem como crie caminhos para alcançar os objetivos desejados. Assim, entender como as APAC's são geridas e a possibilidade dessas Associações de serem avaliadas em suas capacidades se insere em uma lógica de revisão de projetos, que analisa a coerência e a consistência entre os caminhos desenhados pela política, os objetivos propostos por ela, e seus modos de implementação.

Nesse sentido, o projeto em questão é relevante, inicialmente, para a segurança pública brasileira, já que busca entender e avaliar uma política de segurança que se propõe a mitigar os entraves colocados por formas tradicionais de cumprimento da pena. Além disso, por meio de uma avaliação de política pública pode ser atribuído valor e legitimidade à política, já que essa ferramenta possibilita a verificação de consistência e coerência dos seus processos. Assim, o desenvolvimento do trabalho possibilitou confirmar ou não a hipótese de que as APAC's não possuiriam um desenho sistematizado e aderente ao que se observa na implementação, com a utilização de ferramentas formais de desenho, o que geraria pouca clareza dos processos de implementação e dificultaria a realização de

avaliações de resultados e impactos, as quais constituem instrumentos importantes para as políticas públicas.

Para a realização da avaliação, foi utilizada a metodologia do Marco Lógico e houve a construção do Mapa de Processos e Resultados. Foi feita uma identificação de dimensões temáticas de avaliação, estudos da esfera normativa das APAC, bem como de suas esferas factuais de implementação, por meio de pesquisas de campo com gestores e funcionários das Associações, para, assim, produzir análises sobre informações e dados coletados em ambas as dimensões de estudo.

Este trabalho está organizado em seis capítulos principais. No presente capítulo, há uma breve introdução do tema e do objeto de estudo, uma abordagem sobre a relevância desse trabalho, bem como sua utilidade no cenário da administração pública. Já no segundo capítulo, a metodologia que embasa todo o projeto aqui proposto foi detalhada, de forma a explicitar as estratégias de coleta e o tratamento das informações obtidas.

No terceiro capítulo, a literatura sobre avaliação de políticas públicas foi mobilizada, a fim de constituir o ferramental teórico que orientou a construção dos instrumentos para a coleta de dados e informações que deram origem às análises produzidas. Já no capítulo 4, as APAC's são descritas, em suas dimensões formais e normativas. Assim, no quinto capítulo, o objeto já é apresentado sob uma nova ótica, construída a partir da pesquisa de campo realizada, o que suscitou novas análises e conclusões sobre o desenho das Associações. Por fim, no último capítulo, são apresentadas as principais conclusões produzidas por meio do estudo das APAC's em ambas as dimensões (normativa e "factual"), sintetizadas por meio de um quadro de fácil visualização, além de recomendações aos gestores que atuam no contexto da política.

## 2 METODOLOGIA

A revisão de literatura a ser apresentada neste capítulo tem o objetivo de sistematizar o conhecimento consolidado sobre a temática e identificar quais as ferramentas conceituais são úteis à análise do objeto, ou seja, foi o ferramental teórico levantado por meio da revisão da literatura que serviu como “guia” para a realização da análise, tornando possível ir além do senso comum a respeito do tema. Além disso, o presente trabalho se baseou na metodologia utilizada na Avaliação de Desenho do Programa Fica Vivo! de Prevenção aos Homicídios, desenvolvida pelo Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação (NIMA), e pelo Núcleo de Estudos em Segurança Pública (NESP), da Fundação João Pinheiro.

A revisão bibliográfica acerca da avaliação de desenho, esta teve o objetivo de identificar e sistematizar o conhecimento produzido e consolidado sobre o tema de avaliação de políticas públicas, ou seja, é esta a literatura que forneceu, ao trabalho aqui proposto, as dimensões observáveis dos processos de desenho e implementação das APAC, passíveis de avaliação. O trabalho fez uso de uma das ferramentas utilizadas para a estruturação do desenho de políticas, conhecida como Marco Lógico, descrita no Guia do Marco Lógico, produzido pela Fundação João Pinheiro (2021, p.4), como uma ferramenta “que reúne a identificação do problema, a mudança desejada e a sistematização do processo”, bem como o Mapa de Processos e Resultados (MaPR) como síntese do desenho da política.

Assim, de acordo com a metodologia do Marco Lógico, foram elencadas dimensões avaliativas do projeto, a partir dos elementos que estão explicados e discutidos no Guia do Marco Lógico, a saber: análise de envolvidos; análise do problema; análise de objetivos; objetivos, produtos e atividades; indicadores e riscos para execução. Esses elementos foram convertidos nas seguintes variáveis operacionalizáveis: atores envolvidos, problema público, objetivos da política, produtos e atividades, formas de acompanhamento (indicadores, metas, meios de verificação), recursos da política, reintegração social do preso, participação social, trabalho, espiritualidade, assistência aos presos, família, voluntários, valorização humana, seleção dos presos para ingressar na APAC, dia a dia na associação, os centros de reintegração social (CRS's), manutenção da ordem, cumprimento das legislações, custo do preso na APAC, índice de reincidência e fiscalização de recursos

gerados. Essas variáveis foram analisadas, a partir dos dados que foram coletados e obtidos.

Em relação a coleta de dados e a análise do objeto, essas se deram em duas dimensões distintas. A primeira dimensão se tratou da esfera normativa da APAC, que envolveu documentos, legislações, bases de dados gerenciais e pesquisas produzidas sobre a metodologia apaqueana. Foi realizada uma pesquisa documental acerca de legislações e influências que serviram de insumo para fundamentar a metodologia da APAC, documentos que descrevem e discutem a própria metodologia e, por fim, uma coleta de dados acerca do corpo técnico das Associações, bem como dados que qualificam os presos atendidos.

Já a segunda dimensão teve um teor "*factual*", observando como a APAC funciona no dia a dia, na prática, por meio de pesquisa de campo. Para entender essa segunda dimensão, houve a realização de entrevistas com gestores em diferentes níveis de implementação, além de outros funcionários que atuam junto às Associações. Aqui, foi mobilizada toda a literatura anteriormente mencionada, sobretudo nos processos de construção dos instrumentos de coleta de informações (roteiros de entrevista e de observação, que se encontram nos anexos), que foram baseados nas variáveis operacionalizáveis elencadas acima. Foram realizadas 9 entrevistas, com gestores da Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC) e das APAC's, que foram suficientes para obter consenso e saturação das informações coletadas.

Além disso, em outubro de 2023, foi realizada uma visita à APAC de Itaúna, que permitiu validar e entender melhor aspectos observados na esfera normativa da política e no diálogo com os gestores envolvidos em sua implementação. A visita teve como objetivo observar, no campo, as principais variáveis que guiaram a análise do objeto em questão.

Por fim, a partir dos dados coletados na dimensão normativa e na dimensão "*factual*", foi feita uma análise sobrepondo as informações e dados que foram encontrados nos dois âmbitos, identificando e analisando aspectos que foram concordantes e recorrentes em ambas as dimensões, ou que se divergiram entre elas. Conforme destaca Ana Cláudia Capella,

[...] esses elementos da dinâmica [do desenho] ajudam a explicar o desenho das políticas, para os quais são fundamentais não apenas as ferramentas (ou instrumentos) mas também os agentes, as estruturas de implementação, objetivos, regras, ferramentas, racionalidades e pressuposições (CAPELLA, 2018, p. 95).

Dessa forma, foi possível entender se há um desenho claro e sistematizado do objeto, por meio das dimensões avaliativas definidas anteriormente, que foram constatadas ou não nas dimensões normativa e factual. Assim, após a realização dessa análise, foi constatado se a hipótese do projeto se confirma, isto é, as APAC's de fato não possuíam um desenho sistematizado e aderente ao que se observa na implementação, o que geraria pouca clareza dos processos de implementação e dificultaria a realização de avaliações de resultados e impactos. Essa etapa permitiu também produzir recomendações com linguagem clara aos gestores que lidam com a metodologia da APAC e desenvolvem suas atividades, de forma a elucidar possíveis intervenções, formulações e revisões que podem ser realizadas com base na análise de coerência e consistência entre meios e objetivos, produzida a partir da presente avaliação de desenho. Isso é possível porque, como elucida Jannuzzi,

[...] avaliações produzem informação e conhecimento que, desde que devidamente estruturados e disseminados, podem e devem ser usados para interferir cotidianamente na ação do gestor estratégico e do técnico na ponta, cujo registro formal é difícil de realizar (2014, p. 31).

Em suma, essa metodologia está sintetizada nos seguintes passos:

- 1º passo: Revisão bibliográfica sobre avaliação de desenho, que identificou dimensões avaliativas do projeto, além do tratamento dessas dimensões para transformá-las em variáveis operacionalizáveis;
- 2º passo: Realização de pesquisa documental acerca da esfera normativa da APAC, por meio de documentos, legislações, bases de dados gerenciais e pesquisas produzidas sobre a metodologia apaqueana;
- 3º passo: Construção de instrumentos de coleta de informações e realização de entrevistas com gestores em diferentes níveis de implementação, além de outros funcionários que atuam junto às Associações;
- 4º passo: Análise sobre o que foi observado e coletado em ambas as dimensões (normativa e "*factual*"), de forma a identificar convergências e divergências entre elas, bem como confirmar ou rejeitar a hipótese desenhada;

5º passo: Produção de recomendações aos gestores que estão envolvidos com a metodologia APAC, com base na análise de coerência e consistência entre meios e objetivos e na avaliação de desenho de forma geral.

### 3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo tem como objetivo apresentar o embasamento teórico e conceitual sobre avaliação de políticas públicas que será utilizado como ferramenta para a execução deste trabalho. Para isso, ele está organizado nas seguintes seções: a primeira seção trata da definição das políticas pública; a segunda aborda o ciclo de vida dessas políticas; a terceira aborda a conceituação de avaliação de políticas públicas, bem como seus tipos e funções; e, por fim, a quarta seção tem como objetivo conceituar a avaliação de desenho e apresentar a metodologia do Marco Lógico, que será utilizada no presente trabalho. Além de diversas referências apresentadas e discutidas ao longo deste capítulo, o trabalho de Costa (2019) foi uma fonte de inspiração para a organização e a exploração da temática de avaliação de políticas públicas.

#### 3.1 Políticas Públicas: conceitos e definições

De acordo com Rúa (1997), a discussão se inicia dentro de um contexto de sociedades modernas complexas e diversas, que possuem conflitos e divergências por variadas causas. Para a sobrevivência da sociedade e sua progressão, a política surge como forma de administrar os conflitos, isto é, a política é tida como um conjunto de processos formais e informais, que possuem relações de poder, e que tem como objetivo resolver, de forma pacífica, os conflitos inerentes aos bens públicos. As políticas públicas, por sua vez, são resultantes da atividade política, e se tratam de ações e decisões acerca da alocação de valores, de extrema relevância, já que “o processo de política pública mostra-se como forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças do contexto” (Saravia, 2006, p. 28).

No entanto, como aborda Celina Souza (2006), não há um conceito único sobre o que são as políticas públicas. De acordo com a autora, uma boa definição sobre esse assunto envolve uma ação ou uma análise de uma ação do governo e, se necessário, propor intervenções que alterem a direção dessas ações. Assim,

[...] formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (Souza, 2006, p. 26).

Já para Saravia (2006), uma política pública envolve um conjunto de decisões públicas, que se direcionam a manter um equilíbrio social ou gerar desequilíbrios que

visam alterar uma realidade. Ele destaca que as políticas podem ter diferentes finalidades, que estão relacionadas com os diversos grupos envolvidos no planejamento e execução da política, mas, seu objetivo final é “consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas” (Saravia, 2006, p. 29), que orientará todas as ações preconizadas na política. Assim, para este autor, a definição de política pública poderia ser sintetizada da seguinte forma:

é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (Saravia, 2006, p. 29).

Outra definição possível é a de Alvaro Chrispino (2016, p. 19), que dialoga com autores acima destacados e sintetiza o conceito de políticas públicas como “a ação intencional do governo que vise atender à necessidade da coletividade”. No entanto, conforme Saravia aponta, apesar dos vários conceitos existentes, geralmente há alguns componentes em comum nessas definições, são eles: institucionalidade - presença de uma autoridade formal legal na elaboração ou decisão sobre a política; decisão - a política é tida como um conjunto de decisões referentes à escolha dos objetivos e às formas de alcançá-los; comportamento - há alguma ação ou não ação e a política envolve uma sequência de ações; e, por fim, causalidade - os resultados das ações da política podem interferir no sistema sócio-político. Assim, Thoenig sintetiza os elementos que podem caracterizar uma política pública, são eles:

[...] um conjunto de medidas concretas; decisões ou formas de alocação de recursos; ela esteja inserida em um ‘quadro geral de ação’; tenha um público-alvo (ou vários públicos); apresente definição obrigatória de metas ou objetivos a serem atingidos, definidos em função de normas e de valores (Thoenig apud Saravia, 2006, p. 32).

### **3.2 O ciclo de políticas públicas**

Para a elaboração de políticas públicas, há um fluxo lógico de etapas a serem seguidas, que caracteriza o que se conhece pelo ciclo de políticas públicas. Nesse sentido, o ciclo pode ser entendido como um mecanismo de visualização e interpretação da vida de uma política pública, que possui uma finalidade didática, para entender suas diferentes necessidades no campo teórico. Na prática, é possível que algumas etapas não ocorram sempre da forma sequencial apresentada, ou mesmo sejam observadas de forma misturada na realidade. No entanto, ele é muito útil para

organizar ideias e simplificar a política pública, além de permitir comparações que interessem a políticos, administradores e pesquisadores (Secchi, 2013).

A primeira etapa é a **identificação do problema**. Um problema público se trata da diferença entre uma realidade pública observada e a realidade ideal desejada. Nessa fase, atores políticos, organizações governamentais e não governamentais, e a sociedade em geral identificam e reconhecem a existência de um problema que requer atenção e intervenção do governo. A identificação envolve a compreensão coletiva de que o problema afeta um número significativo de atores relevantes e tem implicações para o bem-estar público. Essa fase é fundamental para estabelecer as bases da política, pois define a questão que será o foco das ações governamentais. Uma vez que o problema é identificado, reconhecido como uma preocupação pública, e há o interesse de algum ator em solucioná-lo, haverá a necessidade de incluí-lo nas prioridades de intervenção, assim, segue-se para a fase subsequente do ciclo - a formação da agenda (Secchi, 2013).

A segunda fase é a **formação da agenda**, na qual determinados problemas são selecionados e priorizados para receber atenção e ação política por parte do governo. A agenda pode ser política, quando há um conjunto de problemáticas que a comunidade política entende que o governo deve intervir; formal, quando são elencadas as temáticas que o governo já colocou como prioritário e decidiu intervir; e midiática, com um agrupamento de problemas que são veiculados nos meios de comunicação, que possui grande poder de influenciar na opinião pública (Secchi, 2013).

Nem todos os problemas identificados na fase anterior entram na agenda política, pois há uma limitação de recursos e capacidades para lidar com todos eles simultaneamente. Essa etapa é um momento dinâmico, já que os problemas entram e saem frequentemente da agenda, de acordo com “critérios de oportunidade e conveniência na busca para a resolução dos problemas” (Silva, Mota, Dornelas e Lacerda; 2017, p. 36). Segundo Cobb e Elder<sup>1</sup> apud Secchi (2010), há três requisitos para a entrada de um problema na agenda política: a atenção que recebem de diferentes atores que entendem a necessidade de intervenção para o problema, a

---

<sup>1</sup> COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. **Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building**. 2ª edição. Califórnia: Johns Hopkins University Press, 1983.

possibilidade de resolver o problema por meio de ações factíveis e necessárias e a responsabilidade do setor público na competência do problema.

Após o problema ter sido incluído na agenda de prioridades, as alternativas e soluções que intervenham no problema ganham lugar. Assim, dá-se início à fase de **formulação** de alternativas, momento no qual são apresentadas as propostas de resolução do problema público. Nessa etapa, “são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos” (Secchi, 2013, p. 48). Quando há maior conhecimento e entendimento sobre o tema da política, a formulação pode abordar aspectos e recursos mais específicos, já problemas que envolvem maior desinformação ou mais conflitos, esse processo pode se dar de forma mais genérica, deixando alguns pontos em aberto, a serem tratados na etapa de implementação (Raeder, 2014).

Concluída a formulação das alternativas que fundamentam a política, há a etapa de **tomada de decisão**. Trata-se de um momento que envolve os interesses dos atores envolvidos com a política e a apresentação dos objetivos e métodos de solução do problema identificado, a fim de determinar qual será a alternativa escolhida. Como destaca Raeder (2014), os protagonistas dessa fase são gestores e técnicos mais ligados à política, o que difere das etapas anteriores, nas quais agentes não governamentais têm uma grande participação.

Após a tomada de decisão, acontece a **implementação**. É o momento no qual se coloca em prática a política planejada e consolidada com a fase anterior. Nas palavras de Rua (2009):

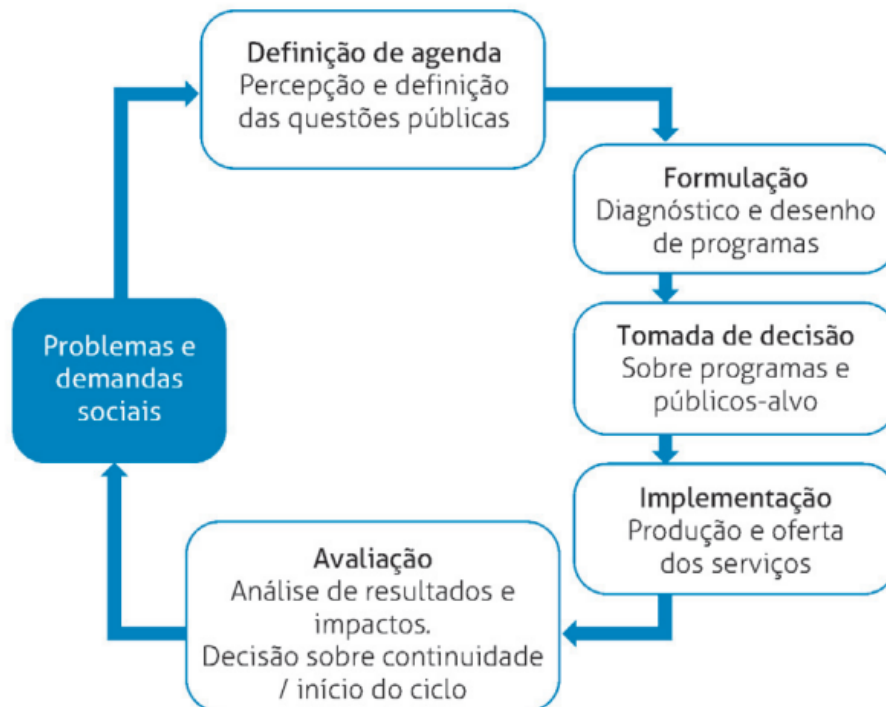
A implementação consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade (Rua, 2009, p. 38).

Essa etapa envolve ações necessárias para fazer com que a política estruturada no papel funcione efetivamente, como planejamento de atividades, projeção de orçamento, dimensionamento e alocação dos recursos humanos, diálogo com atores estratégicos, além de gerenciamento dos dispositivos que garantam a governança das atividade e possibilitem correção de trajetórias (Jannuzzi, 2011a).

Por fim, acontece a **avaliação**. É nessa etapa que são analisados os resultados obtidos, em comparação com os resultados esperados no planejamento da política. Além disso, na avaliação há um exame da implementação e do desempenho da política, de forma a entender que momento a política se encontra e qual está sendo seu impacto na mitigação do problema. Assim, essa etapa serve como um *feedback* para as fases anteriores (Secchi, 2013). Conforme destaca Jannuzzi (2011a), é também nessa fase em que ocorre a reformulação da política ou a decisão pelo seu encerramento (ao verificar entre os resultados desejados ou indesejados). É importante destacar que essa etapa do ciclo consiste na avaliação somativa do programa, com base em um sistema de indicadores, e não nas atividades de monitoramento, que podem ser realizadas em qualquer etapa do ciclo.

É possível observar abaixo uma representação desse ciclo, elaborada por Jannuzzi:

Figura 1: Ciclo de políticas públicas



Fonte: Jannuzzi, 2011b, p. 45.

Há algumas diferentes versões do ciclo de políticas, construídas por estudiosos do tema [Secchi (2010), por exemplo, considera a extinção a última etapa do ciclo, enquanto Jannuzzi (2011a), não inclui essa fase em seu desenho]. No entanto, na

maior parte da literatura observa-se três fases presentes: formulação, implementação e avaliação. Conforme destaca Jannuzzi (2011a), esse modelo é uma idealização, que muitas vezes pode não estar completamente correspondente ao que se observa na realidade, principalmente no caso brasileiro. Embora isso seja observado e considerado, esse instrumento não perde sua importância, já que ele proporciona um entendimento simplificado de processos complexos ligados às políticas, como a interação entre atores, a análise pelos diversos estágios pelos quais a política passa e a relação entre eles, além de poder ser aplicado em diferentes esferas, desde a federal até a municipal.

### **3.3 Conceitos e Funções da Avaliação de Políticas Públicas**

Para discutir acerca do objeto de trabalho, uma avaliação de política pública, é necessário fazer esclarecimentos sobre o significado de avaliação. Diversos autores trazem suas contribuições na conceituação do tema, assim, algumas definições serão exploradas na presente seção, a fim de que seja possível entender o que o trabalho em questão pretende estudar. Como destaca Arretche (2013), avaliar envolve emitir um julgamento, atribuir algum valor, que gere uma aprovação ou desaprovação em relação ao programa objeto da avaliação, a partir de alguma concepção de justiça. Assim, não é possível que a avaliação seja apenas instrumental, técnica ou neutra. Figueiredo & Figueiredo (1986) também discutem a temática no mesmo sentido da autora, destacando a importância de estabelecer conexões lógicas entre os objetivos da avaliação, os seus critérios e os modelos analíticos que responderão à pergunta básica da pesquisa de avaliação: a política avaliada foi um sucesso ou um fracasso? Para responder a essa pergunta, será necessário considerar os propósitos de sua criação (a realidade que ela deseja intervir) e a motivação da avaliação dessa política em específico.

Rua, em concordância com os autores acima mencionados, define a avaliação de políticas públicas como uma avaliação formal, isto é,

[...] o exame sistemático de quaisquer intervenções planejadas na realidade, baseado em critérios explícitos e mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informação sobre seu conteúdo, estrutura, processo, resultados, qualidade e/ou impactos (Rua, 2009, p. 109).

De forma didática, ela sintetiza alguns pontos referentes à avaliação, como: o julgamento (por envolver valores), a sistematização (por trabalhar com procedimentos e indicadores previamente definidos), a incidência sobre o conteúdo (problemas e

soluções da política, sua estrutura, seus processos, seus produtos, seus efeitos e seus impactos), critérios explícitos de avaliação e, por fim, os seus objetivos de otimização (a melhoria do processo de decisão, o aprendizado institucional, aumento da accountability).

Então, conforme Rua (2009), o que se pode concluir é que a avaliação conta com duas dimensões. Por um lado, há a dimensão técnica, ao realizar uma pesquisa avaliativa com o objetivo de coletar e gerar dados que podem embasar as decisões referentes à política. Por outro lado, há a dimensão valorativa, que busca analisar as informações adquiridas, partindo de critérios específicos, com o propósito de produzir sínteses acerca da relevância da política. No entanto, ela traz um ponto importante sobre a atribuição do valor, que se difere do apontado anteriormente por Figueiredo & Figueiredo (1986):

A finalidade da avaliação não é classificar as intervenções “boas” ou “más”, “exitosas” ou “fracassadas”. Muito mais importante e proveitoso é apropriar-se da avaliação como um processo de apoio a um aprendizado contínuo, de busca de melhores decisões e de amadurecimento da gestão (RUA, 2009, p. 109).

Em sentido concordante ao defendido por Rua (2009), Jannuzzi também traz definições sobre esse tema. De forma aplicada e prática, ele acrescenta à presente discussão a finalidade dos processos técnicos de produção de informação e conhecimento da avaliação, “de garantir o cumprimento dos objetivos de programas e projetos (eficácia), seus impactos mais abrangentes em outras dimensões sociais, ou seja, para além dos públicos-alvo atendidos (efetividade) e a custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência)” (Jannuzzi, 2014, p. 26). Assim, “avaliação tem o objetivo de produzir evidências, compilar dados e sistematizar estudos que contribuam para o aperfeiçoamento de programas e projetos sociais, além da consecução de seus objetivos” (Jannuzzi, 2014, p.26).

Portanto, com o objetivo de sintetizar todos os pontos acima discutidos, a definição de avaliação que fundamentará o presente trabalho se baseia em um procedimento que tem como objetivo analisar, de forma qualitativa e quantitativa, a capacidade e a efetividade da política no alcance dos resultados almejados por ela, a fim de produzir conhecimentos e conclusões que possibilitem otimizar a política e auxiliar na tomada de decisão. Além disso, conforme Rua (2010), a avaliação pode e deve ocorrer em qualquer etapa do ciclo, de forma a servir como subsídio das

diferentes fases da política e de possíveis ajustes, decisões acerca da manutenção ou interrupção e mudanças de direção.

Nesse sentido, seguindo as ideias sobre avaliação discutidas acima, é possível explorar algumas funções da avaliação de políticas. Uma primeira função destacada por Arretche (2013) é o uso da avaliação enquanto ferramenta de transparência e de fiscalização nas decisões do governo, uma vez que a produção e a divulgação dos resultados das avaliações disponibilizam instrumentos que permitem com que os cidadãos exerçam um controle democrático sobre a eficiência das ações do governo. Assim, a avaliação é tida como uma forma de deixar a população informada acerca de assuntos importantes, além de capacitar os cidadãos para tomar decisões eleitorais mais assertivas e promover a cidadania.

Uma segunda função que pode ser elencada está relacionada a eficiência e eficácia de processos na administração pública (Rua, 2010). Isso porque, a partir dos resultados de uma avaliação, é possível entender se a política está sendo bem sucedida em alcançar seus objetivos previstos, e até mesmo otimizá-la, por meio da análise de aspectos que não estão funcionando com a maior eficiência possível. Essa função está ligada a uma terceira utilidade de uma avaliação, que se refere ao embasamento da tomada de decisão, a partir das informações geradas nesse processo. Por meio dos resultados e conclusões produzidos na avaliação, propostas de intervenções e decisões podem ser tomadas de forma mais acertada, já que se tem um diagnóstico valorativo da realidade, permitindo que pontos como a eficácia e a eficiência da política sejam aprimorados e que a política receba direcionamentos mais precisos.

Por fim, um quarto aspecto que pode ser destacado enquanto função da avaliação é a importância para o processo de aprendizagem institucional (Rua, 2009). A avaliação analisa experiências do setor público, identificando boas práticas, além de lições aprendidas, o que permite a aplicação em ações governamentais futuras e evita que insucessos sejam cometidos. Assim, por meio da avaliação as instituições podem aprimorar sua capacidade de elaborar e implementar políticas mais efetivas.

As avaliações recebem classificações, de acordo com diversos critérios. Ramos e Schabbach (2012) definem quatro parâmetros que serão utilizados para realizar a categorização. O primeiro critério diz respeito ao agente que avalia e a quem

participa do processo de avaliação. Assim, a avaliação pode ser classificada em externa - “quando realizada por especialistas de fora da instituição responsável pelo programa, apresentando vantagens e desvantagens” - ou interna - “quando realizada por especialistas de fora da instituição responsável pelo programa, apresentando vantagens e desvantagens” (Ramos e Schabbach, 2012, p. 1275).

Um segundo critério de classificação se refere à natureza da avaliação. No caso da avaliação ser produzida durante a implementação do programa, ela é formativa, porque tem o objetivo de analisar e produzir informações aos envolvidos sobre as etapas de implementação, melhorando o desenvolvimento da política. Quando a avaliação é produzida após a implementação, trata-se de uma avaliação somativa, porque produz informações sobre a implementação e etapas posteriores, momento em que o programa já possui um tempo de execução e, portanto, podem ser analisadas metas e valores (Ramos e Schabbach, 2012).

Outra forma de categorização da avaliação é em relação ao seu momento de realização. Avaliações ex-ante são realizadas no começo de um programa e têm o objetivo de fundamentar a decisão de implementar ou não a política e auxiliar na sua formulação. Nesse contexto, o diagnóstico é o elemento central. Já as avaliações ex-post são realizadas durante a execução da política ou após seu término, e os resultados obtidos serão analisados, a fim de decidir por intervenções que busquem aprimoramento, e pela continuidade ou não da política (Cohen e Franco, 2004 apud Cunha, 2018).

Por fim, o quarto critério de classificação das avaliações é segundo o tipo de problema ou pergunta que a avaliação visa responder, dividindo-se entre avaliação de processos e avaliação de resultados ou impacto. A avaliação de processos é realizada durante a implementação e se refere à dimensão da gestão, com o objetivo de identificar dificuldades do processo e intervir promovendo correções ou ajustes. Por sua vez, a avaliação de resultados ou impacto investiga em que medida a política foi bem sucedida em alcançar seus objetivos e quais foram os efeitos e as consequências advindas dela, buscando entender quais modificações ocorreram na problemática diagnosticada que motivou a intervenção (Cohen e Franco, 2004; Cotta, 1998; apud Cunha, 2008).

Januzzi (2014) também traz uma importante tipificação das avaliações. Segundo ele, avaliações que de fato são utilizadas para embasar a intervenção são produzidas conforme demandas de informação e conhecimento que surgem ao longo do ciclo de vida do programa, o qual foi apresentado anteriormente. Assim, no momento inicial de formação de agenda, tem-se a avaliação diagnóstica, que se trata de um diagnóstico que caracteriza a realidade no tocante à problemática que se deseja intervir, e tem como base dados produzidos por fontes confiáveis. Após entender a necessidade da política por meio do diagnóstico, faz-se necessário um esforço para aprofundar nas questões relativas à questão social, por meio da avaliação de desenho. É nesse momento que aspectos da política como o público atendido e os meios para alcançar objetivos são delimitados, isto é, há a formulação propriamente dita do desenho da política. Após essa etapa, a implementação tem lugar, por meio da realização das atividades e projetos planejados na formulação. Nesse momento, ocorre a avaliação de implementação, que vai investigar como se deu a execução da política, além de identificar eventuais problemas e inadequações durante essa fase. Em seguida, após a consolidação da política e a realização de eventuais correções diagnosticadas, é possível fazer avaliações de resultado e impactos, que analisam de forma mais profunda se houve mudanças na realidade social que motivou a intervenção, a consecução dos objetivos pretendidos, os impactos sociais gerados, entre outros aspectos. Por fim, após comprovar os resultados e impactos gerados pela política, é necessário avaliar os custos demandados para a realização das atividades da política, o que é feito por meio da avaliação custo-efetividade. Essa avaliação permite mensurar o quanto é gasto para gerar os resultados e impactos produzidos, dado um tempo e um espaço específicos. Por meio dela, é possível avaliar aspectos relevantes para a administração pública, como a sustentabilidade da política no futuro e a comparação de diferentes intervenções sociais, permitindo, assim, tomadas de decisão em relação a expansão de programas, melhorias em projetos, continuidade e descontinuidade de políticas, entre outras possibilidades.

Na seção a seguir, haverá o desenvolvimento de forma mais aprofundada da avaliação de desenho, já que o presente trabalho se propõe a realizar uma avaliação desse caráter em relação às APAC's.

### **3.4 Avaliação de Desenho: Conceito, metodologia do Marco Lógico e Mapa de Processos e Resultados**

O desenho de uma política se apresenta como um conjunto lógico de elementos construído de forma a atender um propósito, tendo sua necessidade explícita. Nesse sentido, o desenho envolve o reconhecimento da existência de um problema público, o entendimento de sua dinâmica e, com isso, o esboço de uma solução. Assim, ele vai abarcar as ideias sobre o que é o problema e como tratá-lo da melhor forma, fazendo uso de instrumentos definidos e adequados ao contexto no qual se planeja a intervenção (Lima, Aguiar e Lui, 2021). Esse desenho compreende na sua formulação a ideia de como esses meios planejados vão auxiliar a alcançar um determinado fim ou objetivo pretendidos. Assim, a política é o elo entre uma situação problemática da realidade atual e uma situação futura (na qual há expectativas de melhora em relação ao problema diagnosticado), e, para que ela atinja as expectativas e funções, é necessário que seu desenho contenha insumos para a realização de atividades, que posteriormente serão os produtos entregues pela política (Fundação João Pinheiro, 2021).

Nesse contexto, surge a ideia da avaliação de desenho, que é um instrumento útil para analisar os processos do desenho abordados acima. Ela é um instrumento utilizado para a formulação ou revisão de projetos da administração pública, por permitir avaliar “a viabilidade ou a força da proposta e do valor público a ser gerado, a partir da análise da coerência e da consistência entre os meios pensados para a política e os objetivos pretendidos por ela” (Fundação João Pinheiro, 2021, p. 7). Assim, esse tipo de avaliação permite entender a estrutura programática de uma política, por meio do entendimento das intervenções propostas e a aderência entre componentes e resultados pretendidos. Dessa forma, pode ser possível identificar lacunas e inconformidades e auxiliar na compreensão sobre o desenho da política, o que influencia na implementação, gestão e mensuração dos resultados da intervenção (Governo da Bahia, 2020).

No entanto, há mais de um formato de realização de uma avaliação de desenho. Entendendo o desenho da política enquanto “uma sequência de definições correspondentes a graus sucessivos de agregação de objetivos” (Trevisan e Van Bellen, 2008, p. 243), e de acordo com os objetivos aos quais o presente trabalho se

propõe a atingir, a metodologia utilizada para a realização da avaliação será a do marco lógico, uma ferramenta de desenho de políticas. Conforme esse método, por meio da ideia de política pública enquanto processos articulados e o estabelecimento de recursos que vão compor a política, há etapas que se encadeiam de forma lógica, incluindo o diagnóstico da população que será atendida até a definição de critérios que subsidiam a intervenção (Trevisan e Van Bellen, 2008).

O destaque à metodologia do marco lógico tem lugar por causa da clareza dos conceitos de avaliação que ela propõe, bem como a indicação de dimensões de avaliação e de atividades necessárias para desenvolvê-la (Trevisan e Van Bellen, 2008). O uso dessa ferramenta é importante porque:

de modo geral, os critérios de escolha e os pressupostos causais das políticas não são explícitos, o que fragiliza o planejamento das ações e compromete os resultados: se não se tem clareza do problema, de suas causas e consequências, ou dos meios necessários para superá-lo e para gerar o valor esperado, os projetos podem ter desenhos inconsistentes, podem estar buscando “colher bananas plantando sementes de cenoura”. E, assim, todo o esforço e o investimento produzido pelas políticas podem ser em vão, comprometendo a eficiência no uso dos recursos e o alcance dos resultados, sem conseguir responder ao problema que originou o projeto (Fundação João Pinheiro, 2021, p. 11).

Assim, a utilização do marco lógico possibilita elaborar políticas públicas com desenhos mais consistentes ou reformulá-los, possibilitando entender qual a solução mais cabível para solucionar um determinado problema e a consistência e a coerência da solução em relação aos objetivos pretendidos, além da análise de todos os elementos do processo e dos resultados esperados (Fundação João Pinheiro, 2021).

Apresentada tal introdução acerca do modelo do marco lógico, será realizada uma explicação acerca do uso dessa ferramenta, de forma a entender os passos requeridos para aplicá-la à uma avaliação de desenho. Essa metodologia se baseia em um ponto de partida racional do processo de políticas públicas, ou seja, inicialmente há a escolha de um problema público, para então analisar relações de causa e consequência que ele gera. Só, então, é que se define a intervenção que será adotada. Para isso, há duas etapas e cinco passos que devem ser seguidos (Fundação João Pinheiro, 2021).

A primeira etapa se refere ao estudo do problema social que motiva a política. É feito um diagnóstico do cenário observado e, a partir dele, é possível desenhar a situação planejada, por meio do delineamento de alternativas que vão solucionar o

problema. Nessa fase, a execução envolve os seguintes passos (Fundação João Pinheiro, 2021):

- **Análise de envolvidos:** é o momento de identificar os indivíduos, os grupos e as instituições que são influenciados e/ou exercem influência com a intervenção. Por meio da análise desses atores, serão mapeados o contexto de atuação e as forças presentes, permitindo entender e traçar possíveis estratégias e tensões que possam surgir.
- **Análise de problemas:** nessa fase será identificado e analisado o problema público, elencando suas causas e observando as consequências. Nessa etapa, utiliza-se a árvore de problemas, que estabelece relações de causalidade por meio de um diagrama que tem em seu centro o problema que motiva a política, suas raízes dizem respeito às causas da problemática observada e a copa engloba as consequências da situação diagnosticada.
- **Análise de objetivos:** nessa etapa ocorre a projeção do cenário futuro que se deseja após a execução da política. Por meio da árvore objetivos, que segue a mesma lógica do diagrama descrito acima, é elencado o objetivo central que se contrapõe ao problema central observado na árvore de problemas, em suas raízes há a previsão dos meios utilizados para alcançar os objetivos e, na sua copa, há os fins e objetivos que serão alcançados.
- **Análise de alternativas:** após ser possível visualizar os meios que levam aos objetivos pretendidos, é possível pensar nas diferentes alternativas possíveis para solucionar o problema e escolher a mais viável dentro do contexto de execução. Esse é um momento importante, porque, ao escolher uma alternativa dentre as possíveis, o que se tem é justamente o desenho do projeto, que contém seu escopo, os bens e serviços envolvidos, os recursos disponíveis e os resultados esperados.

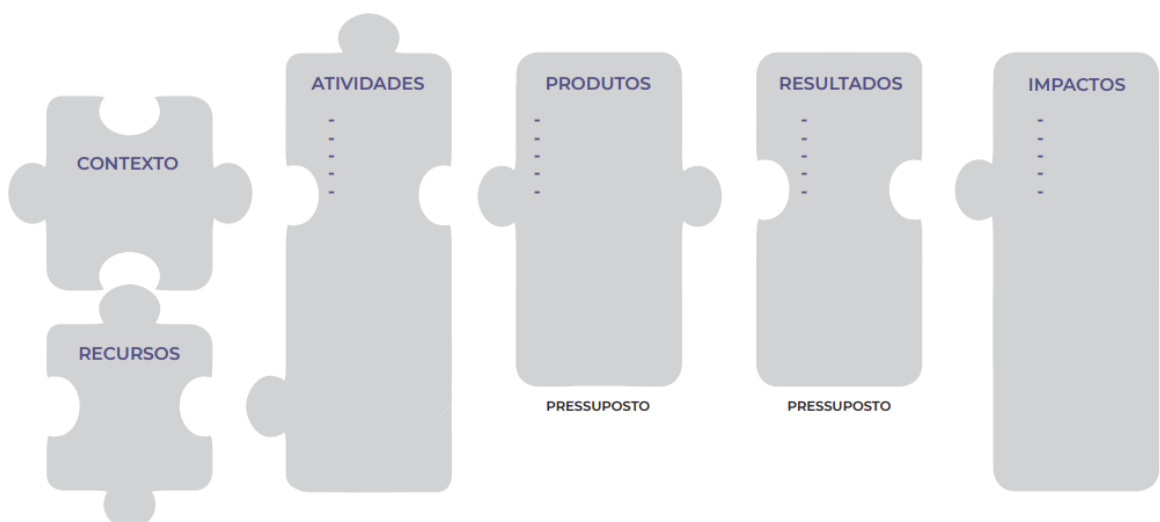
Após ter passado por todos os passos descritos acima, tem-se início a segunda etapa do modelo do marco lógico. É o momento em que será planejada a execução da alternativa mais viável com um plano de ação para que ocorra a implementação da intervenção. Para tal, é elaborada a matriz do marco lógico, um instrumento de sintetização do projeto que engloba seu objetivo, seus produtos e atividades, riscos e formas de acompanhamento (indicadores, metas e meios de verificação). Após a elaboração da matriz, há um mapa da intervenção que apresenta sua cadeia causal,

suas formas e fontes de medição, e os fatores que podem influenciar positiva ou negativamente a ação. Assim, tem-se um desenho consistente e voltado à consecução dos objetivos desejados (Fundação João Pinheiro, 2021).

A presente avaliação de desenho, portanto, utilizará dos passos e etapas acima descritos para investigar se há um desenho do objeto de estudo, se esse desenho está sistematizado, se há o uso de ferramentas consolidadas de desenho (como a que foi descrita acima) para essa sistematização e, por fim, se o desenho tem aderência aos processos de implementação que são observados, por meio da identificação dos instrumentos apresentados na metodologia de desenho de programas (marco lógico) na realidade estudada.

Uma segunda ferramenta que será útil ao presente trabalho é o Mapa de Processos e Resultados, que dialoga com a ferramenta acima descrita, já que também se trata de um recurso metodológico que descreve a narrativa de um projeto, por meio do entendimento de sua lógica e do alinhamento entre meios e objetivos. Nesse sentido, o MaPR, assim como o marco lógico, descreve o desenho do projeto, por meio de uma cadeia causal com relações de causa e efeito, além de possibilitar traçar um plano de avaliação por meio dos componentes explicitados nessa ferramenta. Ele se propõe a apresentar em seu esquema os principais processos de uma política, que são: a alocação de recursos, as atividades executadas, os produtos entregues e os resultados e impactos gerados pela intervenção, e o faz de forma sintética e simples, conforme modelo apresentado abaixo:

Figura 2: Mapa de Processos e Resultados



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2022, p. 13.

Para melhor entender os diferentes itens que compõem o modelo lógico do MaPR e como eles contribuem para a visualização do desenho da política, cada um desses aspectos será apresentado e discutido a seguir.

O primeiro elemento observado é o contexto, que se trata do ambiente no qual o programa é estruturado e implementado. É importante que esse aspecto seja levado em consideração, uma vez que ele pode acrescentar facilidades ou dificuldades na execução da política, portanto, ele influencia no objetivo e no desenho do programa. Já os recursos se tratam dos insumos que possibilitarão a operacionalização do projeto, e podem envolver recursos financeiros, físicos, institucionais, atores e agentes, além do orçamento disponível. De acordo com a disponibilidade desses recursos mencionados, há a previsão das atividades, que constituem o terceiro elemento do MaPR. Elas são as tarefas e os procedimentos realizados a fim de se alcançar os objetivos desejados, logo, utilizam dos recursos disponíveis para gerar os produtos da política. Os produtos, por sua vez, são as entregas propostas pela política para o público atendido, na forma de bens ou serviços, e são formados pelo conjunto de diferentes atividades. Com tais entregas, pode-se gerar resultados, o quinto elemento apresentado no MaPR. Esses resultados se referem a efeitos de médio prazo gerados pela política, a partir do acesso do público-alvo aos produtos entregues e estão diretamente ligados a objetivos e motivações da existência da política. Por fim, pode-se observar também a presença de impactos, que se tratam de efeitos de longo prazo, resultantes da participação do público atendido, e que podem ser positivos ou negativos, de acordo com interferências não previstas no desenho. Há ainda a identificação de pressupostos, que se tratam de fatores externos, que não podem ser controlados, mas que devem ser observados a fim de que a política funcione conforme foi planejado (Fundação João Pinheiro, 2022).

Então, por meio da explicação acima explorada, é possível entender a importância do MaPR como elemento de estruturação do desenho de uma política, englobando diversos elementos importantes ao seu desenho. Assim como da utilização do Marco Lógico, a sintetização e o entendimento do Mapa de Processos e Resultados da política que é o objeto de estudo do presente trabalho permitirá

identificar elementos de inconsistência e possíveis adequações em relação ao desenho observado.

Portanto, dada toda a discussão realizada neste capítulo, tornou-se evidente a importância e a consistência da avaliação de desenho, por permitir a investigação e identificação de falhas lógicas de uma política, possibilitando correções e estruturação de sistemas de acompanhamento e monitoramento, ao longo de todo o ciclo de vida desse projeto. Assim, por se tratar de um importante instrumento de planejamento de políticas públicas, o trabalho proposto objetiva analisar a consistência e a coerência do desenho das APAC's, com a pretensão de verificar a adequação entre os meios propostos e os objetivos, de forma a justificar a criação dessa política. Para isso, será realizada uma avaliação do desenho dessa política, tendo como base a metodologia do Marco Lógico e o Mapa de Processos e Resultados que a sintetiza.

O capítulo que se segue tem como objetivo, então, apresentar as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados, bem como contextualizá-las enquanto alternativa para o sistema prisional brasileiro, sendo necessário para a consecução da análise proposta.

## **4 AS APAC's em sua dimensão normativa**

Este capítulo tem como fim apresentar o objeto de estudo da avaliação que se pretende realizar aqui, as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados. Para isso, ele está organizado nas seguintes seções: a primeira seção trata da contextualização, do surgimento e da conceituação das associações enquanto forma alternativa de cumprimento da pena; a segunda aborda a metodologia envolvida nesse modelo; a terceira seção tem como objetivo trazer dados sobre o aparente sucesso das associações e sua classificação enquanto política de segurança pública; e, por fim, a quarta seção pretende problematizar o desenho das associações que foi observado, a partir do esforço inicial de revisão da literatura.

### **4.1 Contextualização, surgimento e conceituação**

As duas principais legislações que regem a segurança pública nacional e trazem orientações, tanto ao cumprimento da pena, quanto às atribuições das prisões, são a Constituição Federal (Brasil, 1988) e a Lei de Execução Penal (Brasil, 1984). Os fundamentos dessas normatizações envolvem a prevenção dos crimes e a ressocialização dos presos, garantindo a eles possibilidades de educação, desenvolvimento profissional, e outros aspectos que contribuirão para a reinserção na sociedade após o período de privação de liberdade.

Conforme destacam Franco, Miyazaki e Coninck (2020), o sistema penitenciário brasileiro, assim como muitos outros ao redor do mundo, surgiu com base na necessidade de punir pessoas que quebrassem as regras sociais que vigoravam e possibilitavam a vida em comunidade. De início, a pena era entendida como uma forma de vingança coletiva, o que, eventualmente, causava violações ainda maiores do que aquelas que levaram à pena. No entanto, ao longo do tempo, diversas ideias e entendimentos acerca desse assunto foram sendo modificados e construídos, de acordo com diferentes contextos históricos e autores que trouxeram suas contribuições. Hoje, um entendimento acerca do objetivo da pena está descrito abaixo:

[...] sua finalidade precípua é a prevenção e a ressocialização. Busca evitar o cometimento de novos crimes tanto pela sociedade quanto pelo próprio preso, bem como preparar o condenado para retornar ao convívio social, para que tenha meios de permanecer longe da criminalidade.  
Em que pese ser esta a finalidade da pena e o sistema prisional em muito ter avançado, não implica dizer necessariamente que aquela está sendo

cumprida, sobretudo no que concerne ao sistema carcerário pátrio (Franco, Miyazaki, Coninck; 2020, p. 40).

Nesse sentido, a Constituição Federal (1988) traz o entendimento da segurança enquanto incumbência do Estado, por meio de seu artigo 144: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]”. No entanto, como é possível observar, a participação social não está excluída nessa esfera, mas é também uma responsabilidade para que os objetivos previstos sejam alcançados. Além disso, toda a legislação penal, processual e de execução penal é também da esfera federal (Agra, 2019).

A Lei de Execução Penal, por sua vez, foi criada no âmbito federal, para disciplinar assuntos de sentenças ou decisões criminais, proporcionando condições para que o condenado se integre socialmente de forma harmônica. Essa normativa ainda traz pontos importantes nos artigos 3º e 4º, que incluem a garantia dos direitos aos condenados, desde que não atingidos pela sentença ou pela lei, mas também a cooperação da sociedade na execução da pena e nas medidas de segurança, em consonância ao disposto na Constituição Federal (Brasil, 1984).

Outro ponto importante trabalhado pela referida lei é no tocante aos estabelecimentos penais. Esses espaços devem cumprir uma série de requisitos, como: disposição de áreas e serviços destinados a dar assistência, educação, trabalho, recreação e prática esportiva aos presos; separação dos presos de acordo com a natureza dos crimes cometidos, lotação compatível com a estrutura e finalidade, entre outros. Há também a previsão de requisitos às penitenciárias, que envolvem o alojamento em celas individuais, com fatores de salubridade observados, além de seções especiais nas penitenciárias femininas (Brasil, 1984).

No entanto, há décadas o sistema prisional brasileiro vem sendo estudado e problematizado, já que são diversas as carências e os desafios enfrentados, que contrariam o disposto nas legislações. Sérgio Adorno, em 1991, já elencava várias das complicações, comuns às diferentes regiões, como se observa a seguir:

Não são poucos os indicadores que espelham a precariedade do sistema penitenciário brasileiro. Embora as condições de vida no interior dessas “empresas de reforma moral dos indivíduos” sejam bastante heterogêneas quando consideradas sua inserção nas diferentes regiões do país, traços

comuns denotam a má qualidade de vida: superlotação; condições sanitárias rudimentares; alimentação deteriorada; precária assistência médica, judiciária, social, educacional e profissional; violência incontida permeando as relações entre os presos, entre estes e os agentes de controle institucional e entre os próprios agentes institucionais; arbítrio punitivo incomensurável (Adorno, 1991, p. 70).

Atualmente, esses problemas não foram superados, mas agravados. Em 2021, o Instituto de Pesquisa de Política Criminal da Universidade de Londres divulgou resultados de pesquisas que apontavam o Brasil como terceiro país com a maior população carcerária do mundo (World Prison Brief, 2021). Segundo dados do Sistema Nacional de Informações Penais – SISDEPEN –, em dezembro de 2022, a população carcerária foi de 832.295 pessoas, mas o sistema penitenciário só possuía 596.442 vagas, ou seja, o sistema prisional estava funcionando com cerca de 40% acima da capacidade máxima ofertada. Além disso, apenas 169.025 pessoas estavam envolvidas em atividades laborais (Departamento Penitenciário de Minas Gerais, 2022). As violências nesses espaços continuam sendo recorrentes, com a presença marcante de rebeliões, além de índices de reincidência muito altos, que alertam sobre a falta de efetividade do encarceramento. Assim, de forma a sintetizar esse cenário:

uma das constatações mais constrangedoras que podem ser feitas hoje em relação ao sistema prisional brasileiro é de que ele padece de problemas crônicos como a superlotação, as deterioradas condições de encarceramento na maior parte do país, as deficientes condições de gestão do sistema, a presença de níveis elevados de violência e os arranjos insuficientes para um tratamento destinado ao retorno dos homens e mulheres encarcerados ao convívio social (Salla; Dias; Silvestre; 2012, p. 347).

Portanto, o que está dado frente ao retrato acima destacado é que a segurança pública brasileira, por meio de suas instituições, e aqui se destaca o sistema prisional, especificamente, não consegue “prevenir, controlar e conter o fenômeno da violência e da criminalidade” (Cruz e Batitucci<sup>2</sup>, apud Cruz, Souza E Batitucci, 2013, p. 1308). Indo além, esse sistema também não garante os direitos dos presos e o devido cumprimento das orientações de estruturação das prisões previstas nas normativas supracitadas, tornando quase impossível o processo de reintegração na sociedade do indivíduo que já esteve encarcerado (Cruz, Souza e Batitucci, 2013).

Dentro desse contexto de agravamento da precariedade do sistema penitenciário tradicional, formas alternativas de cumprimento da pena têm lugar e

---

<sup>2</sup> CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (org.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

ganham atenção no cenário da segurança pública. As Associações de Proteção e Assistência aos Condenados se inserem nesse panorama, como uma das alternativas ao sistema prisional tradicional, e têm como objetivo promover a recuperação e reintegração social de detentos, por meio de um modelo idealizado de forma mais humana e eficiente. Segundo a definição da FBAC, que coordena, integra e gerencia todas as APAC's dos estados brasileiros:

A APAC é uma entidade civil de direito privado, com personalidade jurídica própria, dedicada à recuperação e à reintegração social dos condenados a penas privativas de liberdade. Ela ainda opera como entidade auxiliar do poder Judiciário e Executivo, respectivamente, na execução penal e na administração do cumprimento das penas privativas de liberdade. [...] O objetivo da APAC é promover a humanização das prisões, sem perder de vista a finalidade punitiva da pena. Seu propósito é evitar a reincidência no crime e oferecer alternativas para o condenado se recuperar. (FBAC, 2023).

Então, as APAC's se configuram como pessoas de direito privado, que auxiliam o Estado na execução da pena, com o objetivo de cumprir, de fato, o que foi discutido acima em relação à finalidade da pena (prevenção e ressocialização) e ao seu cumprimento, de maneira diferente do sistema prisional tradicional, que muitas vezes é tido como ineficaz em alcançar seus fins. Além disso, essas associações focam na recuperação do indivíduo encarcerado, bem como na participação social e familiar nesse processo, a fim de alcançar a reintegração desses cidadãos na sociedade, bem como evitar novas violações reincidentes. Para isso, as associações aplicam uma metodologia própria, fundamentada em pontos e ideias específicas, que serão discutidas a seguir.

As associações estão submetidas à Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados, uma associação civil de direito privado que tem como missão:

congregar as APACs do Brasil e assessorar as APACs do exterior, mantendo a unidade de propósitos das Associações, e orientar, assistir, fiscalizar e zelar pelo fiel cumprimento da metodologia APAC, do modelo de gestão e dos padrões de disciplina e segurança (FBAC, 2023).

Dessa forma, a FBAC é a responsável por orientar, administrar e fiscalizar a implementação da metodologia APAC nas unidades prisionais, além de promover capacitações aos atores envolvidos (funcionários, voluntários, presos e autoridades) e contribuir para a consolidação e expansão das associações. Ela é filiada à Prison Fellowship International (PFI), uma organização consultiva da Organização das

Nações Unidas (ONU) que trabalha no campo da justiça criminal e da reforma prisional (FBAC, 2023).

Na estrutura administrativa da FBAC estão a assembleia geral, o conselho de administração, o conselho fiscal e a diretoria executiva, órgãos responsáveis por gerir todas as APAC's vinculadas à Fraternidade e que contam com a presença de diversos atores, como representantes do tribunal de justiça, da defensoria pública e da sociedade civil, entre outros. Aspectos como a definição do número máximo de presos por unidade prisional, filiação das APAC's e seus recursos financeiros, definição do estatuto social das associações, penalização de associações por infrações, entre muitos outros aspectos, são de responsabilidade da FBAC (FBAC, 2021).

#### **4.2 Metodologia APAC**

A metodologia da APAC surgiu no Brasil na década de 1970, por iniciativa do advogado e jornalista Mário Ottoboni, que, posteriormente, publicou seus estudos descritivos acerca desse objeto (Ottoboni, 1997; Ottoboni, 2001). Sua criação, de acordo com a Pastoral Penitenciária, estava ligada ao entendimento de que “somente uma entidade juridicamente organizada seria capaz de enfrentar as dificuldades e as vicissitudes que permeavam o dia a dia do presídio” (FBAC, 2023). Assim, as associações tornaram-se entidades auxiliares dos poderes Judiciário e Executivo, por intervirem nas esferas de execução da pena e cumprimento das penas privativas de liberdade (FBAC, 2023).

Para promover a ressocialização dos presos, as APAC's se preocupam com a recuperação e a punição do detento. Eles são chamados de *recuperandos*, nomenclatura que visa reforçar a ideia de que as pessoas privadas de liberdade podem se recuperar e se reabilitar durante o cumprimento da pena (no contexto do presente trabalho, as expressões preso e recuperando serão usadas como intercambiáveis). A APAC procura afastar a visão estigmatizante e desumanizadora frequentemente associada ao sistema prisional tradicional, que rotula os detentos como meros criminosos e não valoriza a possibilidade de transformação positiva em suas vidas. Assim, essas ideias estão diretamente ligadas aos objetivos e princípios da segurança pública discutidos na seção anterior.

Para isso, as associações foram idealizadas com base em um método de valorização humana, no qual são oferecidas aos recuperandos condições para que ele possa se recuperar, por meio de assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e espiritual (FBAC, 2014). Esse modelo conta com doze elementos essenciais que devem ser considerados para o cumprimento da pena e serão explicitados a seguir, de acordo com Santos, Ferreira e Sabatiello, 2018:

- **Participação na comunidade:** é um aspecto primário para o surgimento de uma APAC em um determinado local. Diferentemente do sistema prisional tradicional, que dificulta o acesso aos detentos por parte da sociedade, nas APAC, a participação social é fator decisivo para quebrar o preconceito contra os presos e promover, no futuro, a sua reintegração.
- **Recuperando ajuda recuperando:** esse elemento se baseia na ideia de fraternidade e comunidade. Por meio dele, pretende-se gerar nos recuperandos sentimentos de ajuda mútua, solidariedade e protagonismo na própria recuperação.
- **Trabalho:** o trabalho tem objetivos que variam de acordo com o regime de cumprimento da pena do recuperando (fechado, semiaberto ou aberto). No geral, esse elemento tem como propósitos a recuperação de valores, a profissionalização dos recuperandos, desenvolvimento de disciplina e a inserção social. Assim, o pilar do trabalho dentro da metodologia não se limita à geração de renda.
- **Espiritualidade:** a ideia desse elemento é promover uma evangelização ecumênica aos recuperandos, a fim de que eles se encontrem espiritualmente e que esse fator possa gerar mudanças para um modo de vida mais ético e com novos valores.
- **Assistência jurídica:** essa assistência é de suma importância para a defesa de direitos dos presos, sobretudo aqueles que não possuem condições para arcar com custos de um advogado particular, que compõem a maioria dentro das associações.
- **Assistência à saúde:** a saúde é um ponto importante, mas negligenciado dentro das prisões tradicionais, o que contribui para o aumento dos índices de violência. Por isso, a metodologia pretende

garantir aos recuperandos que tenham acesso aos serviços de saúde, que atendam às necessidades básicas.

- **Família:** as famílias dos detentos são marginalizadas e negligenciadas no sistema prisional. No entanto, elas representam um ator importante na vida dos detentos, com poder de influência positiva ou negativa. Nesse contexto, é importante que as famílias se envolvam e participem dos processos de recuperação dos presos, além de receberem atenção e cuidado da associação.
- **O voluntário e o curso para sua formação:** o trabalho dos voluntários é essencial para o funcionamento da metodologia APAC. Há alguns requisitos necessários para tornar-se voluntário, que envolvem a capacitação em relação ao método e preparação para atuar junto aos recuperandos.
- **Centro de Reintegração Social (CRS):** os CRS's tratam-se de prisões de pequeno porte que podem ser construídas pela comunidade e administrados pela APAC, após uma análise de conformidade das condições feita pela FBAC. Localizam-se na área urbana, com acesso facilitado e inserção em meio à sociedade (Franco, Miyazaki e Coninck, 2019).
- **Mérito:** engloba todas as ações e faltas dos recuperandos, dentro de um prontuário individualizado, que poderá ser utilizado para pedidos de benefícios jurídicos. Para isso, há a Comissão Técnica de Classificação (CTC) que avalia e atende individualmente os presos.
- **Jornada de libertação com Cristo:** é uma jornada de 4 dias que contém palestras de caráter espiritual, que visa promover momentos de reflexão e interiorização. É considerado o ponto alto da metodologia.
- **Valorização humana:** é a base do método APAC, já que dialoga com diversos outros elementos. A ideia por trás da valorização envolve o cuidado com os presos, de diferentes formas, de modo a atender suas necessidades (Franco, Miyazaki e Coninck, 2019).

De forma a sintetizar os pontos descritos acima, nas palavras de Andrade:

a metodologia APAC está fundamentada no papel social do trabalho, rompendo com a ociosidade do sistema prisional, raiz de inúmeras crises. Ela

trabalha com valores religiosos e questões lúdicas, priorizando a educação como forma de promoção humana. Neste modelo, o preso tem possibilidades reais de recuperação, porque ele redescobre valores morais, éticos e espirituais, passando a encarar a vida, a sociedade e até a sua transgressão com um outro olhar (Andrade, 2016, p. 108).

Para que o preso seja selecionado para cumprir sua pena nesse modelo, alguns critérios devem ser cumpridos, como: a condenação do preso por uma sentença transitada em julgado; a residência da família na mesma comarca da APAC; e o desejo expresso por escrito, pelo condenado, em participar do programa, com preferência aos que foram condenados há mais tempo (Ferreira e Ottoboni apud Freitas e Silva, 2021). Outros aspectos também são estabelecidos pelo Poder Judiciário de cada estado brasileiro. No caso de Minas Gerais, o entendimento jurídico sobre esse assunto é dado pela Portaria Conjunta nº 1182/PR/2021, alterada pela Portaria Conjunta nº 1352/PR/2022, que ainda adiciona algumas condições para a transferência para a APAC, como “III - não registrar o preso notas desabonadoras no cumprimento da pena, em período mínimo que o Juiz da Execução definir como necessário” (Minas Gerais, 2022).

Um ponto importante da metodologia é sobre a rotina de segurança e a disciplina do presídio, que é executada pelos recuperandos, funcionários e diretores da entidade, mas não há a presença de policiais e agentes penitenciários. Ainda assim, os recuperandos têm uma disciplina rígida dentro da associação, baseada em aspectos como o respeito, a ordem, o trabalho e o envolvimento de sua família. Essas ideias os colocam como protagonistas de sua recuperação (Andrade, 2016).

Portanto, pode-se concluir que a metodologia adotada pela APAC se difere do sistema prisional tradicional comum, enfatizando a participação ativa dos recuperandos na gestão e na rotina da instituição, buscando envolvê-los em decisões importantes e estimulando o senso de responsabilidade e engajamento. A abordagem da APAC é baseada em valores de respeito à dignidade humana, tratamento humanizado, valorização da vida e da oportunidade de mudança positiva. O objetivo é proporcionar um ambiente favorável ao desenvolvimento pessoal, educacional, profissional e social dos condenados, buscando reduzir as taxas de reincidência criminal e promover a reabilitação e reintegração bem-sucedida dos recuperandos à sociedade após o cumprimento da pena. Por ter resultados positivos, de acordo com parte dos estudos e da literatura, a APAC foi se consolidando como uma das

alternativas possíveis frente a um sistema prisional deteriorado. Assim, a próxima seção se voltará a uma discussão sobre as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados enquanto política pública adotada por estados brasileiros e concordante com a Política de Alternativas Penais do Brasil.

### **4.3 APAC's enquanto política pública**

A primeira APAC foi criada em 1972, na cidade de São José dos Campos (São Paulo). No entanto, ela só adquiriu personalidade jurídica em 1974, quando passou a atuar como órgão parceiro do Poder Judiciário na execução da pena, desenvolvendo o trabalho no presídio Humaitá. Por causa de algumas dificuldades em relação a condições de segurança dos agentes e sem recursos financeiros do Estado, suas atividades foram encerradas em 1999. Apesar disso, essa associação serviu como modelo e referência para expansão da metodologia. Em 1986, o método APAC se expandiu para a cidade de Itaúna, em Minas Gerais, a primeira APAC, então, que mantém seu funcionamento até hoje e, por isso, também é referência para outras associações. Nesse mesmo ano, a APAC se filiou à Prison Fellowship International, órgão consultivo da ONU para assuntos penitenciários, o que promoveu a discussão e a divulgação do método em congressos e seminários (Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 2011).

Hoje, já são 68 associações que aplicam esse método e estão presentes em oito estados do país, atendendo 7.000 presos, aproximadamente, sendo 9 delas femininas, 58 masculinas e 1 juvenil. Outras 82 APAC's estão em processo de implementação. Segundo dados da FBAC (2023), desde 1972 (ano da criação da primeira APAC), 73.721 recuperandos passaram pelas associações. Além disso, 12 países também estão aplicando a metodologia de forma parcial ou em processo de implementação.

Diferente do sistema prisional convencional, que muitas vezes apresenta altos índices de violência, superlotação e reincidência criminal, parte da literatura afirma que o modelo APAC tem mostrado resultados positivos, com índices de reincidência abaixo da média do sistema prisional brasileiro – 13,9%, contra 80% no Brasil (FBAC, 2023). Em consonância a tal fator, Durval Andrade (2016) apresenta alguns aspectos que corroboram para uma aparente eficácia do método APAC, elencados abaixo:

Descentralização dos presídios, a fim de que cada comunidade assuma sua população prisional; municipalização do cumprimento da pena, com presídios de pequeno porte situados nas comarcas, próximos do núcleo familiar e afetivo; menor número de condenados juntos, dificultando a formação de quadrilhas e grupos que subjagam os mais fracos; melhores instalações, com salas para laborterapia, biblioteca, departamento médico-odontológico, refeitório, reuniões, aulas, encontros festivos e atos religiosos; manutenção da ordem, com participação dos recuperandos designados para representar os interesses da cela; cumprimento de todos os direitos e deveres consignados na Lei de Execução Penal, na Constituição Federal e nas Regras Mínimas da ONU para Tratamento do Preso; ausência de ociosidade e possibilidades de escolarização e capacitação profissional, dentre outros (Andrade, 2016, p. 50).

Além disso, ela se apresenta como uma alternativa mais econômica do que o sistema prisional convencional, pois as APAC's são mantidas por meio de parcerias com empresas, organizações religiosas e com a comunidade em geral. Segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), um preso representa o valor de R\$ 2,7 mil por mês no sistema tradicional dos presídios, enquanto dentro da APAC esse valor é de R\$ 1 mil. Ainda que se considere o custo de construção de uma unidade APAC, o valor para abrir uma vaga seria de R\$ 15 mil, enquanto nas prisões tradicionais esse número seria de R\$ 45 mil (CNJ, 2017). Por uma preocupação com o cumprimento individualizado da pena, em consonância à Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984), esses espaços são pequenos e comportam, no máximo, aproximadamente 200 recuperandos, na sua região de residência dos atendidos ou nas de suas famílias (Ferreira e Ottoboni, 2016).

Dado o aparente sucesso da implementação do modelo de gestão das APAC's, atrelado a um custo relativamente menor ao sistema prisional tradicional, observou-se um grande aumento de interesses políticos, mas também um movimento de expansão da aplicação desse método atualmente, vide o número de associações em processo de implementação mencionado acima. Por essas razões, as APAC's se consolidaram como entidades de auxílio aos poderes Judiciário e Executivo, visto que, aspectos como execução da pena e cumprimento das penas privativas, de responsabilidade do Estado, foram englobados pelas associações.

Ademais, os ideais e princípios defendidos pela metodologia da APAC podem ser observados na política de alternativas penais, do Conselho Nacional de Justiça, que traz diretrizes sobre tais formas de cumprimento e execução da pena (nas quais

a APAC se insere), por meio de alguns postulados centrais, como os que estão elencados abaixo:

I – o incentivo à participação da comunidade e da vítima na resolução de conflitos; II – a responsabilização da pessoa que recebe uma medida e a manutenção do seu vínculo com a comunidade, com a garantia de seus direitos individuais e sociais; III – a restauração das relações sociais (CNJ, 2020, p. 18).

Dessa forma, de acordo com o que foi discutido acerca da metodologia da APAC, seu desenho cumpre com os postulados para as alternativas penais no país, que prezam por uma mínima intervenção penal, a liberdade e o protagonismo dos envolvidos, além da participação da comunidade.

Outro aspecto de relevância para a consolidação das APAC's foi a Lei nº 15.299/2004, do estado de Minas Gerais (Minas Gerais, 2004). Essa normativa teve como objetivo acrescentar dispositivos acerca da execução penal, bem como apresentar requisitos para que o Estado pudesse firmar convênios com as associações. A importância desse fato para o contexto em questão se deu porque, nas palavras de Andrade (2016), “[a lei nº 15.299/2004] foi pioneira no Brasil, ao modificar a Lei de Execução Penal estadual, criando uma figura nova para atuar como órgão auxiliar de execução da pena: as entidades civis de direito privado sem fins lucrativos”. Além disso,

a Lei Estadual 15.299/2004 foi fundamental não somente para diferenciar tais entidades das PPPs, mas também por prever a autorização do Estado para que as APACs possam gerir o sistema prisional, através de convênios, conforme estabelece em seu Artigo 3°. É neste sentido que a lei define as competências de tais entidades, ao acrescentar ao Capítulo IX da Lei de Execuções Penais (Lei 11.404/1994) o Artigo 174 A (Andrade, 2016, p. 55).

Dessa forma, a normativa citada trouxe uma série de competências para as entidades civis sem fins lucrativos em relação à administração de unidades prisionais, além de várias condições para que o convênio entre Poder Executivo e entidades seja estabelecido e seus objetivos. Também são abordadas na lei as responsabilidades do Poder Executivo na execução desses convênios e a quem se destina as unidades de cumprimento da pena privativa de liberdade. Por esses motivos, essa legislação foi reconhecida nacionalmente e tomada como referência para outros estados do país, que promulgaram ou estão em processo de tramitação de leis similares à Lei nº 15.299/2004 de Minas Gerais, o que permitiu, portanto, o

entendimento e enquadramento legal das associações dentro da esfera da segurança pública brasileira (Andrade, 2016).

Toda a discussão apresentada acima permitiu entender e caracterizar a relação existente entre as associações e os estados, no que tange a participação de uma entidade de direito privado em uma esfera de atuação estatal - a segurança pública. A partir dessa caracterização, é possível entender também a categorização da APAC enquanto política pública, por meio da retomada de conceitos já discutidos no capítulo 3 do presente trabalho. Tendo como base as definições sobre políticas públicas que foram abordadas, pode-se observar que as APAC's se enquadram nesses conceitos ao se apresentarem como alternativa que visa promover mudanças na realidade de um determinado setor social - a segurança pública brasileira, mais especificamente em relação às condições dos presos que foram condenados. Essa alternativa está inserida dentro de uma estrutura com diferentes atores, como a FBAC, o Ministério Público e os estados e, portanto, de forma conjunta, eles integram um sistema de decisões (Saravia, 2006; Souza, 2006).

Além disso, o ideal de modificar a realidade social proposto pela APAC se concretiza por meio dos objetivos expressos pelas associações, como: promover a humanização das prisões, auxiliar a justiça na execução da pena, recuperar o preso e efetivar uma justiça restaurativa. Para alcançar tais objetivos, as associações também definem formas de intervenção, que podem ser sintetizadas em sua metodologia, com doze elementos essenciais que devem ser observados e cumpridos em todos esses espaços. Ademais, aspectos como as orientações de implementação das associações, convênios com os estados, bem como os meios necessários para que elas funcionem adequadamente, dizem respeito à alocação de recursos demandada por essa política, a fim de que seu desenho possa ser materializado. Dessa forma, conforme a conceituação elaborada por Saravia (2006), é possível enquadrar a APAC enquanto política que se encaixa dentro de um sistema de decisões públicas (o qual envolve diversos atores atuantes na esfera da segurança) que visa intervir na realidade social das prisões brasileiras, por meio da definição de objetivos específicos, de estratégias de atuação e de alocação de recursos, trabalhados no presente capítulo.

Além dos aspectos acima destacados, alguns outros elementos caracterizadores das políticas públicas elencados por Thoenig (apud Saravia 2006) também podem ser observados na APAC, como a definição do público-alvo dessa intervenção - os presos condenados que estão encarcerados - e um conjunto de medidas concretas que são tomadas para a implementação das atividades, desde a criação de uma associação até seu funcionamento. Portanto, por meio da associação entre os conceitos de políticas públicas que embasam o presente trabalho e a identificação de determinadas características das APAC's realizada neste capítulo, pode-se entender e consolidar a classificação das associações enquanto política pública.

#### **4.4 Problematizando o desenho da APAC em sua dimensão normativa**

A partir do panorama construído neste capítulo, por meio da apresentação da APAC, sua metodologia e consolidação enquanto política pública, é possível fazer uma reflexão inicial acerca de aspectos observados em seu desenho.

Um primeiro elemento que deve ser objeto de discussão é a reincidência criminal. Os altos índices de reincidência são frequentemente utilizados como medidas desqualificadoras das prisões, uma vez que, a finalidade da pena está ligada à prevenção e à ressocialização, conforme discutido anteriormente. Isso porque, já que a prisão e o cumprimento da pena privativa de liberdade não estão evitando que novos crimes sejam cometidos, além da ausência de reintegração social dos egressos e seu afastamento da criminalidade, essas medidas estão sendo ineficazes em cumprir os objetivos que justificam sua existência.

No Brasil, estudos sobre essa temática ainda são escassos, variando em relação ao conceito de reincidência utilizado, seu método de cálculo e outras considerações que influenciam no índice. Frequentemente são mencionadas taxas que se aproximam de 70 a 80% de reincidência no país, como foi feito por ministros do Supremo Tribunal Federal ou até mesmo em documentos como o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre o sistema carcerário, de 2008 (BRASIL, 2015). No entanto, não foram produzidas pesquisas ou embasamentos que justificassem esse número. Em 2022, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) divulgou um relatório acerca dessa temática, no qual, a partir do conceito

mais amplo de reincidência utilizado, esse índice era de aproximadamente 42%. Assim, o que se observa é que, em geral, os estudos evidenciam números altos de reincidência, mas que variam entre 24% a 51%, aproximadamente, distanciando-se dos altos índices de 70% recorrentemente mencionados (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015).

Dentro desse contexto de altos índices de reincidência, a alternativa proposta pela APAC se mostra como uma forma interessante por obter a redução desse número a cerca de 13,90% (FBAC, 2023). No entanto, é necessário refletir acerca da seleção prévia que acontece para ingressar nas associações e como esses fatores influenciam nos índices, já que o preso deve cumprir uma série de requisitos já apresentados no presente capítulo, como: condição legal definida (as associações não aceitam presos provisórios), residência da família na mesma comarca da associação e a manifestação por escrito do desejo de integrar a APAC, bem como sua concordância com as normas postas. Além desses requisitos, há outros critérios que vêm sendo utilizados para seleção de acordo com o estado, como em Minas Gerais, por exemplo: não deve constar na ficha do preso nada que desabone sua conduta em um determinado período, bem como há obrigatoriedade de cumprir no mínimo 1 ano de sua pena em alguma prisão tradicional, além de presos condenados há mais tempo possuírem preferência para ocupar uma vaga na APAC, entre outros.

Para Evânia Soares (2011), “o que ocorre de fato é uma pré-seleção daqueles aptos à metodologia cristã, o que leva, evidentemente, a uma probabilidade de eficácia maior, ou seja, a um índice de reincidência menor”. Então, o baixo índice de reincidência criminal não está atrelado necessariamente à eficiência da metodologia desenvolvida pela APAC, mas também a um viés de seleção prévia dos presos que cumprem os requisitos para a transferência para uma associação, o que inclui um bom comportamento. Esse cenário revela, nas palavras de Cristiano Silva (2017, p. 75) “uma lógica de seleção entre os presos que merecem a redenção em melhores prisões (se é que podemos fazer essa afirmação de que há ‘melhores prisões’) e aqueles outros que devem sofrer em prisões sem condições mínimas de subsistência.”

Além disso, Silva (2017) traz uma série de dados colhidos no Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN, 2014), a fim de entender o perfil da população carcerária apaqueana em contraposição à população carcerária não

apaqueana e como isso se relaciona aos índices de reincidência. Nas conclusões do autor, a população das associações é composta de pessoas mais velhas, 52% da população tem entre 30 e 60 anos, enquanto nas prisões tradicionais, 57% das pessoas têm entre 18 e 29 anos. Nesse sentido,

[...] considerando que as maiores taxas de reincidência são encontradas nas populações carcerárias mais jovens, 57% das pessoas com reincidência possuem entre 18 e 29 anos (BRASIL, 2015), podemos supor que selecionar pessoas mais velhas para cumprir pena nas prisões apaqueanas tende a puxar para baixo a taxa de reincidência, uma vez que as pessoas na faixa etária entre 35 e 60 anos correspondem a aproximadamente 24% entre os reincidentes (BRASIL, 2015) (Silva, 2017, p. 82).

Outro fator como as tipificações penais das pessoas que estão cumprindo a pena de privação de liberdade também pode contribuir para a discussão em questão, já que, nas palavras de Silva (2017, p. 84),

[...] há crimes em que as pessoas reincidem menos, priorizar a seletividade desse público para o cumprimento de suas penas nas casas prisionais apaqueanas tende a diminuir os índices de reincidência dos locais que as recebem.

Portanto, conforme destacado pelo autor, em um contexto amplo do sistema prisional brasileiro, as populações de prisões tradicionais e apaqueanas são similares, mas, a partir de algumas diferenças observadas no perfil dos presos desses diferentes espaços, é possível considerar uma influência nos índices de reincidência.

Outro elemento objeto de discussão relacionado ao desenho da política é a religiosidade, que também impacta no índice de reincidência, discutido acima. Esse fator está presente na metodologia da associação, em aspectos como a “espiritualidade” ou a “jornada de libertação com Cristo”. Nesse sentido, segundo Lauriene Queiroz (2011), integrante da APAC e assessora jurídica da FBAC, o aspecto religioso presente na metodologia diz respeito a “experenciar Deus”, considerando que não há imposição de um credo, mas o entendimento de que há algo que vai além do próprio indivíduo. Assim, “a APAC não é entidade religiosa, apenas embasa sua metodologia em ensinamentos cristãos, mas com grande respeito às diferenças religiosas, tendo atividades ecumênicas” (QUEIROZ apud SOARES, 2011, p. 76), e as diferenças religiosas são toleradas. Em relação à jornada de libertação com Cristo, esta tem caráter facultativo, e se trata de um momento no qual os recuperandos passam por três dias de reflexão, meditação, testemunhos e palestras, preconizando um encontro do recuperando com seu “eu interior” com Deus.

Conforme defende Nascimento (2016), a assistência religiosa nas prisões civis está resguardada pela Lei de Execução Penal (Brasil, 1984) e pela Resolução 08/2011 (Brasil, 2011), do Ministério da Justiça, e, portanto, o pilar de religiosidade da APAC não representa uma ilegalidade. No entanto, há um entendimento de que este fator cria uma segregação prévia, já que, para que os presos sejam transferidos para uma associação, eles têm que concordar com os pontos centrais da metodologia, bem como se adequar às regras vigentes. Lauriene (2011) corrobora com esse pensamento ao dizer que um ateu teria dificuldade com os princípios abordados na jornada.

Assim, segundo parte da literatura, o aspecto religioso defendido pela metodologia da APAC, conforme Veyl (2016), configura não apenas um desrespeito à liberdade religiosa, mas também ao princípio da igualdade de todos perante a lei, uma vez que pessoas que não possuem crença são impossibilitadas de ingressar na associação. Dito de outra forma:

[...] ao determinar a religiosidade enquanto preceito fundamental para o funcionamento do método e para a aceitação de pessoas, fere-se o princípio da igualdade. Ferir o princípio da liberdade religiosa, no caso da APAC, atinge, indiscutivelmente, o princípio da igualdade enquanto direito à diferença, princípio este, imprescindível ao Estado Democrático de Direito (Veyl, 2016, p. 279).

No entanto, conforme destaca o autor, entende-se que a religião tem importância para a ressocialização do recuperando, após a realização de diversos estudos acerca desse método. O que se questiona, então, é a importância central que esse elemento possui dentro da metodologia e, para ele, “o caráter religioso, entretanto, deve ser visto como uma alternativa às já rigorosas disciplinas empregadas durante o cumprimento da pena” (Veyl, 2016, p. 280). Assim, com uma redução da importância e da taxatividade da religiosidade na metodologia apaqueana, a liberdade de crença não seria limitada, bem como o princípio da igualdade seria assegurado.

Um terceiro aspecto que requer atenção diz respeito aos objetivos defendidos e almejados pela APAC. Conforme as definições de políticas públicas abordadas anteriormente, bem como a aplicação desses conceitos à APAC, uma política necessita da presença de objetivos e estratégias de atuação para alcançá-los. No caso das associações, um dos seus objetivos é “promover a humanização das prisões, sem perder de vista a finalidade punitiva da pena”. Seu propósito é “evitar a

reincidência no crime e oferecer alternativas para o condenado se recuperar” (FBAC, 2023). Também é mencionado “o objetivo de auxiliar a Justiça na execução da pena, recuperando o preso, protegendo a sociedade, socorrendo as vítimas e promovendo a Justiça restaurativa” (FBAC, 2023).

De acordo com a metodologia do marco lógico,

[...] enfatiza-se a importância de se ter um objetivo bem focado e, de preferência, um único objetivo central, ou seja, a razão de ser do programa, a mudança que se quer provocar. O objetivo definido de forma clara e consistente confere um rumo mais claro ao projeto e facilita a organização do processo de implementação (Pfeiffer, 2000, p. 88) (Fundação João Pinheiro, 2021, p. 24).

No entanto, pode-se observar que não há uma clareza tão grande acerca de um objetivo central da APAC, mas várias ideias complementares em relação aos objetivos pretendidos. Dessa forma, a política fica prejudicada no que diz respeito a sua razão de ser, o que pode dificultar também o direcionamento e a organização da implementação dessa metodologia, uma vez que não há clareza e consistência entre um objetivo geral e as estratégias de atuação.

Ainda fazendo uma reflexão acerca dos objetivos, observa-se que esses elementos na APAC são extremamente intangíveis, difíceis de serem mensurados. Aspectos como a “humanização das prisões”, a “valorização humana”, a “recuperação do preso”, entre outros, são abordados como objetivos almejados pelas associações. No entanto, são ideias de difícil mensuração, já que abordam conceitos muito abstratos e que não possuem formas consolidadas de serem analisadas na realidade. Assim, entender os resultados dessa política, bem como acompanhá-la e monitorá-la, tornam-se tarefas complexas e, por vezes, impossíveis, já que não há clareza dos objetivos ou eles são de difícil medição. Consequentemente, tomadas de decisão acerca da continuidade da política também são dificultadas, já que não há muitas evidências claras que auxiliem nesse processo.

Por fim, um último aspecto que deve ser mencionado diz respeito a fiscalização de recursos gerados dentro das associações. De acordo com o art. 63 do estatuto das APAC's (Ferreira e Ottoboni, 2016) as receitas que proporcionam o funcionamento das associações são de fontes especificadas, como: contribuições dos associados e terceiros interessados, donativos sem fins determinados, convênios e parcerias,

recursos do Judiciário, entre outros. Além disso, também há a disposição de que todos os recursos serão aplicados na manutenção e no desenvolvimento dos objetivos da associação, havendo previsão de prestação de contas. Entretanto, conforme destacam Carvalho e Gonçalves (2020), há recursos próprios que são gerados dentro desses espaços, como pela venda de produtos fabricados internamente, mas que não há transparência em relação a esses montantes, nem mesmo há fiscalização acerca da gestão desses recursos.

Dentro de um cenário de valorização do trabalho, no qual a atividade laboral é um elemento obrigatório da metodologia, ainda que não vise o lucro, certamente há recursos que são gerados por atividades internas dos recuperandos e dos voluntários, as quais são exemplificadas por Carvalho e Gonçalves (2020). No entanto, observando balanços patrimoniais divulgados pela FBAC, bem como a gestão das APAC's, constata-se que não há fiscalização dos recursos que possuem essa origem, ainda que em seu estatuto haja disposta a necessidade de prestação de contas e transparência de toda receita das associações. Diferentemente de recursos advindos de outra fonte, como aqueles provenientes do estado, por meio de termo de colaboração, os recursos gerados internamente não são mencionados nos documentos de prestação de contas. Logo, esse cenário dificulta um acompanhamento financeiro das associações, bem como compromete a transparência da APAC, uma vez que são aspectos relevantes e necessários para uma política pública expressiva e em expansão.

## **5 O DESENHO DAS APAC's DE ACORDO COM A METODOLOGIA DO MARCO LÓGICO**

O presente capítulo pretende analisar o desenho das Associações de Proteção e Assistência aos Condenados de forma a sobrepor o que foi analisado no capítulo anterior, por meio de uma investigação no campo normativo da política, e o que foi observado em sua esfera "factual", partindo da metodologia do Marco Lógico e do MaPR. Para a coleta de dados e informações que foram acrescentados à análise produzida acima, foi realizada uma pesquisa de campo, por meio de entrevistas semiestruturadas com atores que atuam no contexto do objeto de estudo e são estratégicos para o desenho da política. Também foi realizada uma visita à APAC de

Itaúna, considerada um modelo de APAC e inspiração para as outras associações, acompanhada pela FBAC.

Para o alcance desse objetivo, o capítulo está organizado em quatro seções. A primeira seção trata da análise do desenho da política, com a investigação acerca das dimensões temáticas de desenho de políticas públicas, e está dividida em subseções que discorrem sobre: os agentes envolvidos no método APAC; o estudo do problema público alvo de intervenção pela política; a definição dos objetivos que pretendem ser alcançados; os produtos e atividades que compõem o escopo da política; os recursos necessários a sua implementação e desenvolvimento; a existência ou não de uma gestão por resultados, com a existência de formas de acompanhamento e monitoramento da política; e, por fim, aspectos que podem interferir negativamente no funcionamento das APAC's, bem como as condições necessárias e os principais desafios enfrentados para tal. Já a segunda seção apresenta um breve relato e discussão sobre a visita à APAC de Itaúna, de forma a entender na prática certos aspectos discutidos anteriormente. A terceira seção visa apresentar uma versão do Mapa de Processos e Resultados da APAC, elaborada com base em toda a análise feita até aqui e, por fim, a quarta seção traz alguns pontos de atenção em relação ao desenho apresentado atualmente pela política, em continuidade ao que foi tratado no item 4.4.

### **5.1 A constituição do desenho da política**

As conclusões desta seção foram tomadas com base nas entrevistas realizadas com atores estratégicos da FBAC e de algumas APAC's em funcionamento. A FBAC, enquanto instituição responsável pela evolução, difusão e cumprimento da metodologia APAC, recebe destaque neste assunto, por ser ela a instituição responsável pelo desenho da política. As APAC's, de forma complementar, representam a aplicação e a implementação da política que foi desenhada pela FBAC. Assim, o objetivo aqui é entender a estruturação do desenho que se tem dessa política atualmente, por meio da utilização de elementos fundamentais de desenho de políticas públicas, agrupados pela metodologia do Marco Lógico, que foram transformados em variáveis operacionalizáveis nas entrevistas e, agora, serão analisados enquanto dimensões temáticas de desenho de política pública.

É válido destacar que essa política não conta com um marco conceitual claro ou com a presença de ferramentas de desenho de políticas públicas. Algumas dimensões descritas abaixo, por vezes, são desconhecidas pelos gestores ou não são entendidas claramente na aplicação prática da metodologia nas associações.

### **5.1.1 Os atores envolvidos**

Uma primeira dimensão de análise se refere aos indivíduos, grupos e instituições que estão inseridos dentro do contexto político, social, econômico e cultural da intervenção. Eles podem influenciar negativamente ou positivamente o desenvolvimento de uma política, de acordo com seus interesses e posicionamentos. Além disso, eles apresentam diferentes organizações, formas de se mobilizar, dialogar e se identificar com o problema. Assim, articular todos os envolvidos em torno de uma mesma intervenção é um aspecto complexo e ainda mais difícil quando não se tem um desenho claro da política, com o uso de ferramentas como o marco lógico ou MaPR, que podem apresentar de forma simples os diversos relacionamentos entre os envolvidos e possíveis conflitos existentes.

As APAC's, por se inserirem no campo da Segurança Pública e se constituírem como alternativa às prisões convencionais, afastam a política prisional de um viés exclusivamente punitivista, trazendo como aspecto central da intervenção um eixo de ressocialização e recuperação de condenados. Com isso, diversos atores e instituições que nem sempre são participantes da dinâmica prisional são incluídos e convidados a se engajar com a intervenção. Além disso, o protagonista responsável por desenvolver a política é, majoritariamente, a sociedade civil, em suas diferentes formas, o que diverge de um sistema prisional tradicional que conta com a presença de instituições que exercem uma força de repressão. Dessa forma, esses diversos atores exercem influências distintas e possuem forças variadas para lutar por seus interesses.

Para que o projeto de uma APAC tenha início, a iniciativa deve ser da sociedade civil, a qual, por meio da mobilização da comunidade, demonstre seu interesse em construir uma Associação na localidade em questão, a outros atores importantes para o processo de implementação. Além disso, no momento da implementação dessa intervenção, serão voluntários da sociedade civil que atuarão internamente no trabalho com os recuperandos. Por meio da fala da maioria dos

entrevistados, é interessante perceber como esse fator não é simples, pois muitos aspectos tangentes a esse tema podem gerar empecilhos à implementação de uma APAC. Um primeiro ponto abordado é o próprio imaginário social que se tem acerca da questão prisional no Brasil: grande parte da sociedade acredita que a esfera da segurança pública é de responsabilidade exclusivamente estatal, logo, os cidadãos estão isentos de qualquer dever frente aos presos, o que inviabiliza qualquer intervenção que envolva a participação social, como a APAC. Ainda nesse ponto, também são destacados dificuldades que se tem em relação ao entendimento da função da prisão, já que, por trazerem o viés da recuperação e da ressocialização, as APAC's muitas vezes são chamadas de "hotéis para presos" (Conselheiro 1 da FBAC).

Outro fator que se observa é que há um desentendimento de outros atores em relação à necessidade da vontade da própria sociedade local em estabelecer uma APAC. Foram citados diversos casos em que juízes, atores do poder público, atores do terceiro setor, políticos, entre outros, procuravam a FBAC com o interesse de estabelecer uma APAC, sem mesmo entender se isso era uma demanda e um interesse daquela comunidade. Também foram abordadas ocasiões em que a própria sociedade se manifestou contra a instalação de uma Associação na localidade. Assim, a sociedade civil, enquanto um ator com diversos interesses, os quais variam de acordo com o contexto local, cultural e político no qual se inserem, é uma agente determinante para a constituição de uma Associação.

Uma segunda instituição levantada nesse contexto é o Poder Judiciário. Nesse caso, há um destaque especial para a figura do juiz, que é considerado uma peça fundamental para a transferência de presos para a APAC. Por suas funções relacionadas à determinação da forma de cumprimento da pena restritiva de direitos, bem como a fiscalização da execução penal (como está disposto nos artigos 67 e 68 da Lei de Execução Penal), é necessário que o juiz, no contexto das APAC's, conheça a metodologia e acredite na sua potencialidade de cumprimento de pena, de forma a apoiar a política por meio da autorização de transferência de presos às associações. Os entrevistados abordam que esse fator acaba por variar, de acordo com a região, mas, de forma geral, o judiciário não tem sido empecilho para a expansão das associações. É interessante destacar que, no estado de Minas Gerais, o Tribunal de Justiça (TJMG) estadual desenvolve o Programa Novos Rumos, que visa promover a humanização das prisões e ações de ressocialização, prestando "apoio institucional

ao Método Apac, especialmente na mobilização de juízes e da sociedade civil para o bom funcionamento e a expansão das Apac's no estado de Minas Gerais" (TJMG, 2017).

Outro ator de importância nesse contexto é o estado, principalmente por meio das secretarias, tendo em vista suas atribuições enquanto administrador e fiscalizador do cumprimento da pena. Isso porque, ainda que as associações possuam outras receitas, a principal fonte de arrecadação de recursos provém de parcerias de custeio e de convênios assinados entre o ente público e a associação, com participação da FBAC. Assim, para que as associações consigam se manter em funcionamento ao longo do tempo, é necessário um repasse de verbas públicas responsável por suprir as principais necessidades desses espaços.

Ainda nessa discussão, é importante destacar também o papel do Ministério Público no apoio às APAC's. Essa instituição possui funções de fiscalização da execução da pena, inclusive por meio de visitas aos estabelecimentos penais. Além disso, ao reconhecer a crise enfrentada pelo sistema prisional brasileiro, ela atua de forma a recomendar formas de solução desse problema social, bem como incentivar a mobilização da comunidade em relação à questão carcerária. Esse é um ator que declaradamente apoia o método de execução penal em questão, principalmente por meio do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que apresenta e divulga à sociedade civil a iniciativa da APAC. Inclusive, foram citados casos nos quais o Ministério Público articulou audiências públicas de divulgação do método e discussão com a sociedade civil.

A FBAC, enquanto instituição que zela pela metodologia APAC, congregando, consolidando, expandindo e fiscalizando esse método, também tem atuação na construção do desenho dessa política. É ela quem detém propriedade sobre o método e, portanto, para que uma APAC se constitua, é necessário aval e apoio da Fraternidade. Por se tratar de um ator já consolidado no cenário em questão, a FBAC desenvolve um papel importante de divulgação e explicação acerca dessa metodologia de execução penal, possuindo diálogo com diversos atores estratégicos, bem como de suporte à consolidação e ao funcionamento de uma APAC.

Por fim, também são destacados alguns outros atores e instituições específicos da sociedade civil, que são relevantes principalmente durante a implementação de

uma associação, como: o empresariado local (que, por vezes, doa terrenos para a construção do CRS), a igreja (boa parte dos voluntários das associações vêm dessa instituição, segundo os entrevistados), organizações não governamentais (ONG's) e outras entidades que estabelecem parcerias com as APAC's para o fornecimento de serviços específicos.

Analisando todos os pontos trazidos nesta seção, observa-se que, em Minas Gerais, a articulação e o relacionamento entre esses atores se dá de forma tranquila, já que, por ser uma iniciativa já defendida e suportada pelo TJMG há mais de 20 anos, não existem muitas tensões ou conflitos entre os interessados. No entanto, conforme destacado por alguns entrevistados, em outros estados, onde ainda não se tem a APAC enquanto política pública consolidada, há ainda uma dificuldade maior em reunir todos os atores em prol desta iniciativa.

### **5.1.2 O problema público**

A definição do problema público que será alvo da intervenção desenhada é um passo importante para uma política pública. Esse processo representa um ponto de partida para o desenho, uma vez que, é por meio da identificação do problema e sua análise enquanto fenômeno social alvo de uma intervenção, com a identificação de causas e consequências atreladas a ele, que se torna possível traçar alternativas que vão combater ou solucionar o problema. Para proceduralizar o que foi descrito, os instrumentos metodológicos e a elaboração de diagnósticos que refletem o problema são úteis e desejados.

No caso da APAC, trata-se de uma metodologia de execução penal idealizada pelo advogado Mário Ottoboni, na década de 1970. Os entrevistados explicam que a origem desse método se deu quando o Dr. Mário Ottoboni visitou um espaço carcerário e se deparou com um tratamento degradante aos presos, com falta de humanidade nesse processo, ou seja, os presos não eram tratados como se fossem seres humanos. Além disso, o contexto político da época também impactava esse cenário, já que o Brasil passava por uma ditadura militar, na qual atos de violência e repressão eram comuns e a tortura aos presos era cometida constantemente. A criminalidade crescente também foi um fator tangente a essa discussão. Assim, Mário Ottoboni desenvolveu uma metodologia de intervenção nessa realidade que ele

observava, com 12 pontos centrais obrigatórios, que inauguraram uma forma diferente de executar a pena.

No entanto, os entrevistados explicam que esse fato motivador da idealização da metodologia APAC apenas exemplificou a situação de diversos presídios do país e do próprio sistema brasileiro de segurança pública. É discutido como o “caos” do sistema prisional durante a história incentivou a criação de formas alternativas de execução penal, já que, as respostas do sistema prisional tradicional são sempre as mesmas: construção de mais presídios, cada vez mais afastados da sociedade, com reforço das equipes de segurança, realização de transferências de líderes entre prisões, com afastamento da família, endurecimento de legislações. E, todas essas ações não conseguem resolver os problemas de superlotação, maus tratos, torturas, alimentação precária, entre muitos outros.

Em concordância ao descrito anteriormente, na visão do Gestor 4 da FBAC, “o preso nunca foi enxergado como uma questão de responsabilidade pública, e sim como uma coisa que temos que colocar à margem e, assim, criaram-se verdadeiros depósitos [os presídios]”. Isso revela algo abordado por todos os entrevistados - há uma preocupação do Estado com a função punitiva da pena, mas pouca ou nenhuma intervenção que se volte à recuperação e à ressocialização dos presos, que também são finalidades da pena. Assim, os presídios são locais de repressão, castigos e torturas, mas não há um comprometimento em promover uma recuperação dos cidadãos que lá estão, de acordo com o que deveria ser feito por indicação das leis que vigoram no Brasil.

Portanto, a formulação do problema que motiva a APAC enquanto política pública não se deu a partir de qualquer ferramenta de desenho e formulação de problemas, como aquelas dispostas pelo Marco Lógico. Os entrevistados chegam a citar que o Dr. Mário Ottoboni recorreu a estudos em diversas áreas para embasar a metodologia que desenvolveu, mas, foi dito que, anteriormente, ele nunca teve contato com o direito criminal e também não é citado nenhum diagnóstico ou consolidação de dados que sirvam de base para o entendimento do cenário brasileiro no tocante ao objetivo da intervenção. Alguns elementos indispensáveis do desenho, como o público-alvo da política ou alguns aspectos de forma de atuação já podiam ser observados desde o início da implementação da APAC, de forma organizada por meio

da sua metodologia e continuam a ser princípios que orientam a execução das ações até hoje. Mas, entende-se que não houve nenhuma definição clara do problema público que seria o objeto de intervenção do programa em específico, mas apenas a observação de um cenário social indesejado, que possui diversas causas e consequências não elencadas ou não estabelecidas pelo desenho das associações. Isso fica claro com as respostas dos entrevistados acerca da definição do problema, já que não há uma única resposta à temática, mas uma série de fatores que representam o sistema prisional tradicional.

Esse fator influencia diretamente na sistematização que se tem de outros aspectos dessa política, como por exemplo os objetivos e meios de alcançá-los, já que, por não haver um estudo claro de causas do fenômeno em específico, as ações desenhadas podem ser ineficazes para enfrentar o problema. No entanto, é válido ressaltar que a APAC manteve uma consistência em relação aos seus princípios de atuação, tendo passado por poucas alterações em seu desenvolvimento, ao longo de vários anos. O problema público esboçado no momento de sua idealização parece ser o mesmo observado ainda hoje e as principais modificações que parecem ter sido observadas dizem respeito à consolidação da APAC enquanto política pública, com um apoio cada vez maior dos governos estaduais, inclusive afetando dinâmicas internas de transparência.

### **5.1.3 A definição de objetivos**

A etapa de definição de objetivos de uma intervenção está muito ligada ao fator discutido na seção anterior, já que, é por meio da perspectiva de observação do problema que são delineados os aspectos de intervenção e, conseqüentemente, os objetivos que serão alcançados pela intervenção. Essa etapa permite visualizar melhor o que será necessário executar para enfrentar o problema e alcançar os resultados esperados.

Em relação às APAC's, vários objetivos são citados e há alguma relação entre todos eles. Um primeiro objetivo abordado é a humanização das prisões, em contraste às situações degradantes às quais os presos estão submetidos nos presídios tradicionais. No entanto, esse objetivo não é um fim em si próprio, mas, como destaca o Conselheiro 1 da FBAC, "o principal objetivo não é cuidar de presos, mas garantir aos presos condições mínimas de dignidade e ressocialização, para que ele saia da

prisão e não volte a delinquir”. Assim, de acordo com essa ótica recorrente nas entrevistas, o trabalho desenvolvido pela APAC visa impactar toda a sociedade, ao reduzir a reincidência criminal e promover sua proteção.

Um segundo ponto citado diz respeito ao efetivo cumprimento das leis que abordam a execução penal no país, principalmente no tangente às finalidades da pena. A metodologia APAC foi desenvolvida para cumprir com a função recuperativa da pena, tendo como foco a ressocialização do indivíduo. Assim, a punição é um objetivo secundário, mas sua principal vertente de atuação se dá na recuperação do preso condenado. No entanto, é destacado que, a metodologia por si só não é a garantia de recuperação, mas, ela fornece todas as condições necessárias para que o preso dentro da Associação possa se recuperar.

Também é abordado um terceiro objetivo em relação ao socorro das vítimas, de forma a ir até a pessoa violentada e promover condições para que ela se recupere também. No entanto, esse objetivo está ainda em processo de desenvolvimento, por meio de um projeto embrionário e que ainda não se estende à totalidade das associações. Da mesma forma, o objetivo de promoção da justiça restaurativa é citado, mas não é discutido como se dá seu processo.

Em relação aos objetivos traçados como eixos de intervenção da APAC, observa-se que eles estão muito ligados a contrapor problemas encontrados nas prisões tradicionais, como o foco ao punitivismo em detrimento da ressocialização, os altos índices de reincidência criminal, além dos problemas de violações de direitos e violências aos presos. No entanto, não há um objetivo central elencado como a razão de ser das associações, mas alguns objetivos que se convergem e têm como foco intervir na segurança pública do país, de modo a colocar as APAC's como alternativas às prisões tradicionais. Isso também reflete o observado na seção anterior, na qual é discutida a ausência de um problema público específico definido e como isso pode interferir no desenho lógico da política, inclusive, com a ausência de definição de um objetivo claro.

Além disso, como já foi discutido no capítulo anterior, os objetivos da APAC parecem pouco tangíveis, demonstrando certa abstração, o que pode gerar dificuldades na implementação. A fala do Gestor 2 da FBAC diz que o objetivo da APAC é “transformar criminosos em cidadãos, pessoas de bem e que possam

contribuir com a construção do país”, o que gera algumas dúvidas em relação à mensuração e operacionalização deste objetivo, já que se trata de um fim extremamente intangível.

Alguns impactos também são abordados pelos entrevistados, mas percebe-se uma falta de clareza em relação à diferença entre resultados e impactos, uma vez que recorrentemente foram observados objetivos de mais longo prazo sendo tratados como os objetivos esperados pouco tempo após a implementação. Alguns dos impactos citados se referem à mudança de uma mentalidade de criminalidade para uma mentalidade cidadã, ou à melhor gestão dos recursos públicos (aumentando a eficiência dos investimentos em segurança pública) e o resgate da humanidade dos presos. No entanto, esses impactos também são extremamente intangíveis e apresentam poucas ou nenhuma forma de mensuração.

Para o alcance desses objetivos, são elencadas alguns produtos e atividades que a APAC executa. De forma geral, esses itens estão muito ligados à metodologia da APAC, que é representada como o meio escolhido para atingir todos os objetivos discutidos. No entanto, não há uma descrição acerca de entregas e atividades de forma mais específica, mas sim um detalhamento sobre os 12 pontos centrais que embasam o método. Para discutir melhor essa ideia, a seção a seguir se encarrega de explicar melhor a metodologia a partir da perspectiva de desenho de políticas públicas, tendo como base os produtos e atividades abordados.

#### **5.1.4 Produtos e atividades do método APAC**

Os produtos e atividades são importantes elementos que compõem o escopo da política, consolidando seu conteúdo de intervenção e possibilitando entender quais são as ações necessárias para alcançar os objetivos definidos. É importante que haja uma definição e padronização desses elementos, uma vez que, para que a implementação da política e sua posterior expansão e replicação possam acontecer de forma adequada, é necessário ter, de forma clara, os procedimentos necessários para tal.

Inicialmente, o que se conclui a partir das informações trazidas pelos entrevistados é que não há uma clareza tão grande acerca das definições de produtos e atividades de uma política, em especial da APAC. Na maior parte das vezes, esses itens foram colocados como correspondentes e, em sua totalidade, foram citados

apenas elementos da metodologia, de forma não exaustiva. No entanto, é possível sintetizar alguns itens que foram encontrados nas falas dos entrevistados, de forma a classificá-los dentro da lógica de desenho de políticas públicas.

Um primeiro aspecto abordado diz respeito ao trabalho como pilar na recuperação dos presos. Essa é uma atividade obrigatória, que faz parte da rotina dos recuperandos nas associações. Um primeiro fator que caracteriza esse trabalho está ligado aos regimes de cumprimento da pena, ou seja, as atividades laborais variam de acordo com o regime no qual o preso está cumprindo sua pena. No caso do regime fechado, o trabalho está ligado à laborterapia; no regime semiaberto, o trabalho é profissionalizante, principalmente por meio de oficinas, para possibilitar a inserção no mercado de trabalho posteriormente; e, no regime aberto, o preso já passa seu dia todo trabalhando fora da associação, como oportunidade de reinserção social. Segundo os entrevistados, essa diferença no foco das atividades de trabalho é justificada pelas diferentes necessidades e demandas que cada preso tem com o trabalho, de acordo com seu regime. Assim, o trabalho se constitui enquanto uma das atividades existentes no desenho dessa política.

Para os recuperandos que ainda não concluíram o Ensino Médio, a educação também é obrigatória. Eles se dedicam às aulas na parte da noite, após as rotinas de trabalho, com aulas que acontecem dentro do CRS. Em geral, os professores que ministram as aulas são recrutados por meio de parcerias com escolas da região e há espaços adequados destinados para essas atividades. O ensino superior, por vezes, também é possível mediante o interesse e os recursos dispostos pelo recuperando, mas é necessário que o curso ofertado seja à distância.

Outro ponto destacado nessa discussão são as atividades de manutenção e limpeza das associações, assim como alguns serviços administrativos, de organização, jardinagem e alimentação, todos executados pelos próprios presos. O dia a dia nas associações é marcado por rotinas rígidas, com diversas programações ao longo do dia, que se iniciam às 6h e findam às 22h. Assim, o que se conclui é que a metodologia delega atividades aos presos, desde as mínimas atividades até as maiores, como administrar a chave do CRS. Há um entendimento de que essas atividades têm como objetivo trazer ao recuperando um senso de confiança, acreditando no seu potencial de cumprimento de suas responsabilidades e

promovendo uma reeducação. As programações são variadas, de acordo com a direção de cada associação, mas pode-se observar que uma rotina disciplinada e preenchida de afazeres, combatendo a ociosidade, é outra atividade estruturada no desenho das associações.

Uma quarta atividade elencada e que possui relevância para o alcance dos objetivos é a construção de momentos de espiritualidade dentro dos CRS's. Nesse sentido, há diversos atos religiosos na programação das associações, como cultos, missas, orações, leitura da bíblia, meditação, constelação familiar, entre outros. Um ponto recorrentemente destacado é que esse pilar da espiritualidade não tem um cunho meramente religioso, mas vai além disso, de forma a construir uma ligação com Deus, ou com uma entidade superior, sendo que uma justificativa dada a essa atividade diz respeito ao entendimento da Organização Mundial da Saúde (OMS) e da ONU sobre a importância da espiritualidade para promoção de mudança de mentalidade e de direitos humanos, defendendo que todo ser tem também uma parte espiritual.

Segundo o Conselheiro 1 da FBAC, a espiritualidade como prática das associações não fere de forma alguma a laicidade do estado brasileiro, uma vez que a aplicação prática desse aspecto perpassa pelo entendimento da laicidade como garantia da liberdade religiosa de todos por meio da plena capacidade de exercer sua fé. Esse pensamento vai de encontro a um ponto trazido pelo Gestor 4 da FBAC, que explica um procedimento inicial quando da chegada de um preso na APAC, no qual ele responde à diretoria acerca da fé professada e, cabe aos administradores da associação promover momentos que atendam a esse interesse do recuperando. Apesar de toda a importância dada a esse pilar, segundo os entrevistados, os atos religiosos não são obrigatórios e, caso algum recuperando não queira participar de um momento espiritual, ele pode permanecer em sua cela.

A família também constitui aspecto central na recuperação dos presos e, momentos de acompanhamento e apoio às famílias dos presos são essenciais para o desenvolvimento do método APAC. É necessária uma aproximação com as famílias dos condenados, uma vez que esses atores são considerados importantes para a manutenção de vínculos de afeto e apoio ao preso, bem como para a reinserção social no momento de saída da associação. Por isso, fazem parte do desenho dessa política

encontros regulares com as famílias para tratar de temas importantes, visitas semanais aos recuperandos por seus familiares (que não se caracterizam por procedimentos vexatórios), acompanhamento pela rede quando necessário, além de momentos de capacitação da família para acolher e receber o egresso. Dessa forma, há atividades que visam manter um diálogo constante entre APAC, recuperando e família, as quais servem como uma importante sustentação para o desenvolvimento da execução penal.

Uma sexta atividade destacada no desenho dessa política está representada pelo trabalho dos voluntários. Eles propiciam parte do contato com a sociedade civil e estão alocados, principalmente, em atividades metodológicas, como na promoção de assistências aos recuperandos. Esses atores são capacitados por meio do curso preparatório, o qual trabalha aspectos emocionais, jurídicos e cidadãos, tangentes ao serviço interno na APAC. Segundo os entrevistados, a importância do trabalho voluntário dentro das associações está muito ligada às trocas de afeto e amor entre voluntários e recuperandos, com a construção de relações sociais profundas que levam à mudança de mentalidade e contato com outras formas de levar a vida. Além disso, os recursos financeiros dispostos por uma APAC nem sempre conseguem suprir todas as suas demandas, então, o trabalho dos voluntários também representa uma redução nos custos de manutenção da APAC.

Outras atividades fundamentais para a metodologia são aquelas que visam garantir assistências aos condenados, assim como está disposto na Lei de Execução Penal (Brasil, 1984), já que, segundo os entrevistados, tudo que está indicado na lei é cumprido pela APAC. Para isso, há atividades que oferecem atendimentos de saúde aos recuperandos, por meio de psicólogos, assistentes sociais e médicos. Em relação à assistência jurídica, essa se dá por meio de consultorias jurídicas de cálculo de pena, previsões e datas de benefícios, atestados de pena e outros aspectos que tangenciam a execução penal. Os profissionais envolvidos nessas atividades são, em sua maioria, profissionais voluntários ou que firmaram parcerias ou contratos com as APAC's, por meio de ONG's e de outras instituições. Conforme destacado pelos entrevistados, por meio dessas atividades, a metodologia APAC consegue entregar aos seus beneficiários as assistências necessárias.

Uma atividade importante para a rotina da associação e que, de certa forma, deve ser observada em todos os aspectos acima descritos é a idealização de valorização humana. Esse é um aspecto um tanto quanto intangível, o qual, a priori, é difícil entender como se materializa na prática da associação. Alguns entrevistados falam que essa ideia se expressa por meio de uma ferramenta utilizada pelo método APAC, que é a “Terapia da Realidade”. O objetivo é confrontar o indivíduo preso de forma a gerar nele uma mudança de mentalidade, e, conseqüentemente, uma mudança de comportamento, por meio de palestras que trabalham aspectos de autoestima e que resgatam a identidade dos presos enquanto seres humanos. Outros entrevistados falam de algumas práticas internas que trabalham esse ideal, como a utilização de garfo e faca para comer, a ausência de uniforme aos recuperandos, a disponibilidade de água potável, o chamamento pelo próprio nome dos presos, além de um ambiente confortável, com camas individuais, chuveiro quente, inexistência de procedimentos humilhantes, entre outras coisas. No geral, o que se percebe na fala dos entrevistados, é que na metodologia APAC há um resgate da ideia de dignidade humana, materializada em certas ações específicas e que, principalmente, se divergem totalmente de um presídio tradicional.

Diante de tudo que foi dito, percebe-se que a metodologia APAC, por meio de seus pontos centrais, é norteadora das atividades e produtos entregues dentro das associações. De cada pilar, derivam uma série de atividades que visam garanti-lo e desenvolvê-lo na prática da política. No entanto, algumas atividades são variáveis, de acordo com a dinâmica local de determinada associação, mas sempre estão ligadas a algum aspecto da metodologia. Os produtos, apesar de não aparecer claramente na discussão, são analisados aqui como o resultado da garantia e execução dessas atividades, como: o provimento das assistências necessárias aos recuperandos, a parceria com diversos atores para execução das atividades, a disposição de uma metodologia alternativa de execução penal e a própria gestão da execução da pena de cidadãos condenados.

#### **5.1.5 Recursos da política**

Os recursos dizem respeito a todos os insumos necessários a operacionalizar a política, sejam eles financeiros, materiais, humanos, institucionais e até mesmo os atores envolvidos. Sua definição representa um passo necessário para a política, uma

vez que, para que ela seja implementada, é fundamental que haja à disposição todos esses recursos que suprirão as demandas de implementação e consolidação do programa.

Em relação à APAC, há alguns recursos fundamentais para a consolidação de uma associação. Inicialmente, pode ser citado o recurso financeiro, que é indispensável para a execução de atividades inerentes ao método. Esses recursos vêm, em sua maior parte, por meio de parcerias e convênios firmados junto ao governo estadual, com o apoio de Secretarias que realizam repasses. No caso de Minas Gerais, por exemplo, há algumas APAC's que possuem convênio com a Secretaria de Estado de Defesa Social e outras com a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP). Essas verbas, de forma geral, destinam-se a custear a construção e a manutenção do espaço físico das associações (os CRS's) e seus equipamentos, garantir a remuneração de alguns funcionários empregados (como aqueles ligados a funções administrativas ou equipes de segurança, sem a presença de policiais), entre outros. Há outras fontes de receita já citadas no capítulo anterior, como as doações, mas elas representam uma pequena parcela do total de recursos necessários para o desenvolvimento dessa política.

Ainda dentro dessa discussão, um ponto importante que retoma à temática desenvolvida no capítulo anterior diz respeito à fiscalização de recursos gerados internamente na APAC. Isso porque, algumas associações possuem oficinas e unidades produtivas dentro dos seus espaços, que geram recursos financeiros em decorrência do trabalho dos recuperandos (foram citados casos de funcionamento de uma padaria dentro da associação, ou de produção de alimentos para a merenda escolar local, entre outras atividades laborais). E, ao serem questionados sobre a fiscalização desses valores, os entrevistados não apresentaram uma resposta única sobre qual a destinação deste recurso, ou até mesmo quem o administra. Alguns atores disseram que esse é um recurso utilizado para a manutenção do CRS, principalmente para cobertura de despesas não pagas pelos repasses públicos. Outros entrevistados disseram que esse valor gerado é propriedade dos próprios recuperandos, de forma que eles mesmos possuem controle e arbitrariedade para usarem como quiserem. Há, ainda, alguns entrevistados que dizem que há um rateio do valor, parte é destinada à manutenção da APAC, e a outra parte para os recuperandos. Além disso, esse fator também foi relatado como uma dificuldade de

gestão, porque as Associações adotam procedimentos internos diferentes e nem sempre há uma equipe preparada para lidar com a contabilidade desses recursos. Esse cenário revela uma ausência de orientação e definição acerca desse ponto, o que pode gerar dificuldades de implementação e de avaliação dessa política.

Outros recursos importantes ao desenvolvimento da política são os recursos humanos. Os funcionários contratados e os voluntários que atuam dentro das associações são de extrema importância para atender aos 12 pontos elencados pela metodologia. Eles são responsáveis por fornecer as assistências aos presos previstas em lei, garantir a segurança das APAC's, desenvolver funções administrativas, promover o diálogo com a sociedade, entre outras funções. É importante destacar que o método APAC não conta com a presença de policiais dentro dos CRS's, sendo que as atividades de segurança são realizadas por uma equipe pequena de funcionários e os próprios recuperandos possuem suas responsabilidades em relação a essa temática. Os Gestores 1 e 2 de APAC's retratam como, na prática, os recursos humanos são escassos e, na maioria das vezes, o volume de trabalho é grande para um número pequeno de pessoas.

Por fim, destacam-se os recursos físicos e materiais que existem dentro das associações. Nesse aspecto, são necessários espaços físicos adequados, que sejam estruturados de acordo com as atividades realizadas dentro das associações, por exemplo, espaços dedicados a atendimentos de saúde, atendimentos jurídicos, lazer, alimentação, celas separadas de acordo com o regime de cumprimento penal, entre outros. Além disso, outros equipamentos devem compor a estrutura das associações, como computadores, utensílios de cozinha, materiais de limpeza, etc. Esses aspectos, de forma geral, estão contidos e expressos por meio do Centro de Reintegração Social, que é um dos pontos fundamentais da metodologia APAC.

Em síntese, os recursos descritos acima sintetizam tudo aquilo que é fundamental a uma boa e correta aplicação da metodologia APAC. O que se observa, por meio dos principais aspectos trazidos pelos entrevistados, é que a principal forma de obtenção de todos esses recursos se dá por meio das parcerias que são firmadas entre as APAC's e outras instituições, como as prefeituras, ONG's, governo estadual, empresas e outros atores. Assim, para que o desenho idealizado pelo método APAC possa ser concretizado, é muito importante que haja um diálogo entre as Associações

e a própria sociedade na qual ela se insere, com a participação de diversas entidades e segmentos sociais.

#### **5.1.6 Gestão por resultados - acompanhamento e monitoramento da política**

A iniciativa de gestão por resultados, com a ideia de produzir e consolidar dados que sejam úteis à avaliação da política, bem como a utilização de indicadores para o acompanhamento do método APAC fica a cargo da FBAC, enquanto entidade fiscalizadora da metodologia responsável por gerir as várias associações que estão em funcionamento no país. Nesse contexto, um aspecto interessante destacado é que a preocupação com avaliação e resultados é algo recente, que apresenta certos avanços, mas ainda precisa ser melhorada. Segundo os entrevistados, a Fraternidade dispõe atualmente de diversos profissionais qualificados para criar metas, avaliar a performance das associações e seus resultados, a execução orçamentária, o atendimento às famílias, entre outros aspectos.

A FBAC avalia alguns aspectos em relação a uma APAC, como: gestão (transparência, conselho fiscal e diretoria), aplicação da metodologia e disciplina e segurança das APAC's. Para isso, há visitas de inspeção nos CRS's, nas quais ocorre a aplicação de um questionário a diversos atores internos, que permite identificar erros na aplicação da metodologia, classificar o estado das associações e dar um diagnóstico preciso de seu desenvolvimento. Os inspetores de metodologia - profissionais da FBAC responsáveis por fazer essas visitas -, prestam consultorias às associações, a fim de auxiliar na percepção e na solução de eventuais problemas.

A Fraternidade ainda dispõe de um sistema próprio, que contém informações das APAC's, chamado "INFOAPAC". Nesse sistema, segundo os entrevistados, há o acompanhamento de diversos aspectos, como dados diagnósticos, dados de perfil dos recuperandos, índices de reincidência, relatórios do estado e autodiagnósticos. No entanto, esse sistema não é de domínio público, já que ele está apresentado no site da FBAC (<https://www.fbac.org.br/infoapac/>), mas requer a inserção de um usuário e senha para acessá-lo, e, para a confecção do presente trabalho, não houve a disponibilização desses elementos.

Além disso, em decorrência das parcerias com o governo estadual, há um monitoramento de ações, com o estabelecimento de algumas diretrizes, metas e prestações de contas regulares. No caso de algumas APAC's de Minas Gerais, por

meio de estudos realizados entre o Tribunal de Contas da União (TCU), a SEJUSP, a FBAC e as APAC's, foram definidas algumas metas que devem ser cumpridas pelas associações e relatadas ao estado e à FBAC, como por exemplo: quantidade de palestras de valorização humana, cultos, eventos realizados, ocupação da associação, ausência de fugas, aplicação da metodologia, entre outros.

De uma perspectiva interna, isto é, na visão de gestores das APAC's, essa temática parece ser um grande desafio enfrentado pela gerência. É relatado um grande volume de questões administrativas, que envolvem a prestação de contas para diversos atores (FBAC, TCU, estado e sociedade), com muita cobrança, mas com equipes muito reduzidas para tal. Já da visão da FBAC, a governança aparece como uma grande questão, já que a metodologia está em constante expansão e evolução, o que coloca desafios para gerir as diversas associações e capacitar a todos para aplicar o método adequadamente.

Em relação ao questionamento sobre a existência de indicadores de acompanhamento das APAC's, o principal citado foi o índice de reincidência criminal. Na visão dos entrevistados, essa é uma medida de recuperação - um dos grandes objetivos do método - e é uma forma de constatar o sucesso da metodologia. Segundo eles, o próprio desenho que foi idealizado para a associação, com 12 pontos centrais multidisciplinares, que dão aos recuperandos oportunidades de traçar novos caminhos é o que garante um resultado satisfatório em comparação às prisões tradicionais. Nesse sentido, o tratamento que a APAC oferece e as condições criadas pela associação auxiliam os presos a tomar decisões que rompem com crime e com a violência, além de possibilitar que os recuperandos se insiram na sociedade após o cumprimento da pena.

Em oposição a algumas críticas relacionadas à seleção prévia dos presos que ingressam na APAC, fator esse que pode influenciar o baixo índice de reincidência, os entrevistados explicam que são estabelecidos critérios claros de transferência de presos às associações, os quais incluem uma fila cronológica baseada nas datas de prisão e de condenação, para definir quem tem prioridade na transferência. Dessa forma, segundo os entrevistados há a seleção majoritária de indivíduos condenados a maiores penas, logo, os quais cometeram crimes mais graves. Isso é importante para a metodologia, porque, como foi abordado, para que ela tenha sucesso, é

necessário passar um tempo significativo exposto ao método, uma vez que os objetivos e resultados preconizados demandam mais tempo e processos para que sejam alcançados. Além disso, a APAC não recebe presos provisórios, em decorrência da incerteza em relação ao estado da condenação, uma vez que, ao final do julgamento, eles podem ou não serem condenados. De forma geral, os entrevistados discordam da existência de qualquer viés na seleção dos presos que serão transferidos à APAC, mas, citam como critério subjetivo de escolha o bom comportamento dos presos, o que representa uma contradição, uma vez que, esse fator também pode influenciar na taxa de reincidência do método.

Outro indicador também abordado como constatador do sucesso da política é o custo por preso ou o custo de manutenção das associações. Segundo o Gestor 2 de APAC, o custo de um recuperando dentro da APAC é de, aproximadamente, 1 salário mínimo, o que representa quase um terço em relação a uma prisão convencional. Uma das razões desta grande diferença está, principalmente, em um dos pilares da metodologia - o trabalho voluntário. Como foi explicado pelos entrevistados, a principal mão de obra que atua nas associações é voluntária, inclusive nos serviços assistenciais. Assim, muitos dos recursos humanos necessários a um presídio comum não são demandados pelas associações. Esse é o caso das equipes de segurança, por exemplo: não há contratação de policiais penais e, conseqüentemente, os gastos com segurança também são menores, já que não são necessárias armas, uniformes e outros itens.

Além disso, os recuperandos são protagonistas dentro das associações, o que significa dizer que eles se encarregam de diversas tarefas que mitigam custos, como a alimentação (em um presídio tradicional, essa seria uma demanda terceirizada), a limpeza, a manutenção do espaço físico, entre outros. Portanto, o custo do preso ou o custo de manutenção da APAC é menor justamente por esse ser um modelo de auto-organização, que reduz custos com segurança e manutenção. Por fim, os entrevistados ainda citam que esse modelo é menos suscetível à corrupção, por não sustentarem uma grande máquina pública e que, assim, representa uma forma mais eficiente de gestão e investimento de recursos públicos.

Por fim, outro indicador citado de forma marginal foi o de tortura nos presídios. Segundo o Gestor 4 da FBAC, pesquisas revelaram que, enquanto muitas prisões ainda apresentam esse tipo de prática de forma recorrente, o método APAC foi bem

visto por não apresentar nenhum caso sequer de algo semelhante à tortura. No entanto, para o presente trabalho, não foi encontrada a fonte de tal informação.

Portanto, por meio da discussão feita nessa seção, observou-se que a gestão das APAC's, tendo em vista objetivos de transparência e governança, ainda aparece como um desafio para ser operacionalizado. As equipes nem sempre estão capacitadas e preparadas para exercer um trabalho que vise a gestão por resultados e, muitas vezes, não se tem os instrumentos necessários para tal. Além disso, outro fator observado é que, ainda que haja um diálogo maior com o estado e instituições públicas, a sociedade civil nem sempre tem acesso a dados e informações que garantem transparência ao trabalho desenvolvido pelas associações. Por fim, observa-se ainda uma grande dificuldade de acompanhar os resultados já obtidos, já que, ao que foi informado para o presente trabalho, são poucos os indicadores que permitem monitorar e avaliar o desenvolvimento da política.

#### **5.1.7 Condições, riscos e desafios para o desenvolvimento da política**

Por fim, um último ponto de análise do desenho dessa política diz respeito a condições e riscos que podem afetar ou influenciar o desenvolvimento da metodologia apaqueana, criando desafios para sua implementação. Esses aspectos são importantes de serem analisados, uma vez que, por meio de sua visualização e entendimento, pode-se desenvolver estratégias e mecanismos no desenho da política que possibilitem a preparação dos gestores e demais envolvidos para combater os riscos que possam existir, ou a lidar com dificuldades que surjam ao longo da implementação, além de criar um cenário mais propício ao desenvolvimento da intervenção.

Para que a APAC possa se expandir e se consolidar de forma correspondente ao que foi idealizado pelos seus criadores, alguns aspectos foram elencados pelos entrevistados. Um primeiro fator observado é a necessidade de uma mobilização permanente da sociedade, a fim de que ela entenda e seja convencida de que o preso é uma questão social, afastando um imaginário social de vingança ainda existente, representado, nas palavras do Gestor 1 de APAC, pela máxima “bandido bom é bandido morto”. Esse é um ponto central para a política, já que uma associação, para que possa ser criada, necessita de uma vontade social como ponto de partida. Além disso, para que a reintegração social preconizada pelo método possa exigir, é

necessária a participação da sociedade ativamente, de forma a auxiliar o preso e, futuramente o egresso, na reinserção dentro de seus espaços sociais.

Outro ponto destacado dentro dessa discussão é o apoio dos diferentes atores envolvidos nessa política. São os atores elencados algumas seções acima os responsáveis por, de forma articulada, possibilitar e promover a consolidação de uma associação e o desenvolvimento do método. Foram destacados dois atores principais dentro desse grupo: o poder público, provendo o financiamento que garante a manutenção financeira das APAC's, e o Poder Judiciário, principalmente na figura do juiz, que deve entender a metodologia proposta e acreditar na ressocialização dos presos. Além disso, foi abordado como a articulação com os diversos envolvidos deve ser também a nível local, e não apenas institucional, isto é, é necessário que cada APAC se mobilize e dialogue com possíveis colaboradores e apoiadores que influenciam localmente as decisões e o cotidiano daquela localidade, sendo que não é apenas papel das instituições (FBAC, Secretarias de Estado) construir essa rede. Assim, ressalta-se como a APAC é uma política pública complexa, que demanda de diversos atores e instituições relações harmônicas, para que se desenvolva da forma como foi idealizada.

Com o estabelecimento de tais condições para o desenvolvimento adequado da política, são muitos os riscos que surgem. Um primeiro aspecto e o principal deles é o não apoio de algum ator, ou de mais de um ator, que gera uma desarticulação na rede necessária ao desenvolvimento saudável de uma APAC. Uma sociedade que tem preconceito contra os presos e não acredita na ressocialização, ou um Poder Judiciário local que desconhece e/ou não concorda com o trabalho desenvolvido pela APAC, ou, ainda, algum ator importante que não acredite na recuperação proposta pela metodologia, descredibilizando os 12 elementos fundamentais que norteiam a APAC, são exemplos desse cenário.

Outro ponto levantado são os riscos em relação à criação e construção de uma APAC. A metodologia conta com um guia específico de implementação de qualquer associação, em qualquer local, que perpassa, obrigatoriamente, pela mobilização social e pelo envolvimento da FBAC, a fim de garantir a correta aplicação da metodologia. No entanto, é um risco que o surgimento da APAC não atenda a essas regras, como com a imposição de algum interessado para a criação de uma APAC,

sem a mobilização da comunidade, ou a criação de uma Associação sem envolver a FBAC, e, portanto, sem o devido desenvolvimento do método idealizado. Esses riscos representam, inclusive, possibilidades reais, já que exemplificam casos que já aconteceram e foram relatados pelos entrevistados.

Um último risco elencado foi em relação à gestão interna das APAC's. Na fala do Conselheiro 2 da FBAC, foi possível entender que, em alguns casos, o líder da APAC (gerente-geral ou presidente), pode acabar conduzindo as atividades e as ações que acontecem no CRS's para determinada religião ou fé que ele possua mais identificação, de acordo com seus próprios interesses. Isso representaria uma ideia de que a associação liderada por ele expressa um credo específico, afetando negativamente aqueles que possuem identificações diferentes àquela exibida por ele. Assim, a má aplicação da metodologia por seus gestores pode desencadear realidades indesejadas para àqueles que desfrutam dela.

Portanto, dado o cenário acima descrito, no qual há certas condições e riscos capazes de influenciar o andamento da política, pode-se concluir que são muitos os desafios enfrentados pela política, também trazidos pelos entrevistados. Um primeiro desafio é a expansão do método com qualidade, de forma com que, mesmo com a difusão e maior aplicação dessa metodologia, o rigor não seja perdido, o que pode ser afetado caso a criação de novas associações não envolvam a filiação à FBAC e sua devida fiscalização. Além disso, outro ponto de dificuldade é a gestão interna das próprias associações, que envolve criar processos sólidos, fluxos claros, consolidados e sustentáveis, em um cenário no qual a direção das unidades muda muito, com altos índices de turnover. As tarefas administrativas de capacitação de equipes, prestação de contas e governança também são dificuldades enfrentadas pela gestão das associações. Um outro fator desafiador para a APAC é a mudança da mentalidade social, que acredita que o preso tem que sofrer, e, assim, pode desacreditar a ideia do método. Superar essa ideia pode ser uma tarefa difícil e longa, mas necessária à APAC. Por fim, também são citadas dificuldades em relação aos recursos, que nunca são abundantes, e, portanto, é difícil fazer a gestão de recursos escassos para tantas demandas.

Em síntese, os desafios enxergados pelos gestores podem ser resumidos na fala do Gestor 2 da FBAC:

Passa muito pela crença das pessoas, você tem que mudar um status quo das prisões, porque as prisões são uma grande fonte de renda pra muita gente, pra muitas organizações. A prisão é uma grande indústria, uma indústria que alimenta muitas corporações, organizações, pessoas. Ao longo dos séculos, foram muitos que se serviram e se alimentaram à custa da miséria dos presos e dos seus familiares. Nós não temos dúvidas que nadamos contra a correnteza (Gestor 2 da FBAC).

## **5.2 Visita à APAC de Itaúna**

No dia 26/10/2023, foi realizada uma visita à APAC de Itaúna, considerada atualmente como a APAC modelo, já que representa bem a concretização dos ideais que foram pensados no momento de construção da metodologia. A visita foi acompanhada por uma funcionária da FBAC, mas foram os recuperandos que conduziram toda a visitação e explicaram diversos aspectos do CRS, da metodologia e da própria rotina dos recuperandos. O objetivo principal foi, por meio do roteiro de observação elaborado (Apêndice B), analisar algumas dimensões temáticas do desenho das APAC's no próprio campo, após a realização de um entendimento normativo e do diálogo com gestores. Dessa forma, aspectos como os produtos e atividades entregues pela política, os recursos envolvidos para sua manutenção, resultados e impactos desejados, bem como a própria aderência do desenho à implementação, puderam ser observados.

Segundo dados fornecidos pela própria Associação, há 111 recuperandos cumprindo pena no regime fechado e 21 no regime semiaberto, sendo que não há nenhum recuperando do regime aberto, por causa de decisões judiciais locais. Internamente, ainda há uma divisão entre regime fechado 1 e regime fechado 2, além de regime semiaberto 1 e regime semiaberto 2, que levam em consideração o comportamento e as avaliações feitas pelos profissionais do CRS. Essa divisão no caso do regime semiaberto, por exemplo, restringe aqueles recuperandos que podem ficar em funções mais ligadas ao ambiente externo da APAC (como abrir a porta do CRS para os visitantes, ou ficar na recepção).

Um primeiro ponto percebido em relação à aplicação da metodologia é a grande diferença entre os regimes. Há completa separação entre o local destinado aos recuperandos do regime semiaberto e o local do regime fechado, sem nenhuma comunicação entre eles. Além disso, é possível observar uma grande diferença entre os espaços físicos. O regime aberto dispõe de um espaço muito grande, que envolve áreas verdes, amplos espaços de trabalho e locais de lazer e convivência. Já o regime

fechado conta com instalações menores, com menor ventilação e pouca diversidade de ambientes. Também são notadas diferenças em relação às atividades dos recuperandos de cada regime, bem como ao controle e segurança. Esses aspectos, além de outros pontos ligados à dinâmica interna e à própria população carcerária, geram diferenças notáveis no ambiente destinado a cada regime, com a observância de um ambiente mais sério e rígido no regime fechado, em comparação a uma atmosfera de menor tensão no regime semiaberto.

Em relação à rotina dos recuperandos, durante o momento da visita (que se deu às 04 horas), foi possível ver, principalmente, as atividades de trabalho que estavam acontecendo. No regime semiaberto, o trabalho estava relacionado a diversas atividades produtivas, como a fabricação de hóstias, produção de churrasqueiras para venda, marcenaria, fabricação de pães, entre outras. Já no regime fechado, algumas atividades de artesanato, crochê e marcenaria estavam sendo desenvolvidas. Além disso, as atividades da recepção, controle da abertura de portas e espaços internos, farmácia, refeitório e cozinha estavam todas sendo desenvolvidas por recuperandos. Também há disposto, nas paredes próximas aos dormitórios, o quadro de atividades, que apresenta a organização das diversas ações que acontecem internamente e envolvem a participação dos recuperandos, como palestras, cultos, lazer, atendimentos de assistências, entre outros. É possível observar como a rotina é intensa, com diversas atividades durante todo o dia e, para aqueles que não concluíram o ensino médio, há aulas de 18h a 22h. Em relação à valorização humana, citada como a base da metodologia, aspectos como a ausência de uniforme para os recuperandos, utilização de utensílios de cozinha (garfo e faca), chamamento pelo nome, camas individuais, entre outros pontos, também foram observados e destacados na visita. Também é dito que a metodologia não permite a superlotação e, em Itaúna, há ainda cerca de 60 vagas não preenchidas.

Além disso, observa-se muita disciplina e ordem dentro da APAC. O regulamento disciplinar que rege a Associação está exposto nas paredes dos seus corredores, assim como dois quadros (um para o regime semiaberto e um para o regime fechado), que contém o nome dos presos e a quantidade de faltas cometidas, de acordo com a gravidade (leve, média e grave). Um ponto interessante observado dentro dessa discussão é a existência do Conselho do CRS, composto apenas por recuperandos, que é o agente responsável por aplicar as penalidades decorrentes das

faltas leves. É esse comitê que lida com uma parte da gestão interna do CRS e que promove o contato entre a sociedade e aqueles indivíduos que estão cumprindo pena na Associação. A equipe de segurança é bastante reduzida, sendo que os próprios recuperandos, principalmente aqueles participantes do Conselho, também auxiliam nesse aspecto. Essas observações permitem concluir que há uma preocupação com a responsabilização e a punição, mas, ao mesmo tempo, também há uma administração que é realizada pelos próprios indivíduos em recuperação.

Outro aspecto relevante foi a qualidade da instalação física do CRS. Os espaços estavam organizados, e com boas condições de higiene (isso, como resultado de atividades realizadas pelos próprios recuperandos). Além disso, por ser um local muito amplo, os espaços são todos adaptados e adequados para a realização das diversas atividades e ações que acontecem na Associação, como: espaço destinado exclusivamente para as aulas que acontecem aos recuperandos, com a existência de computadores, biblioteca, cadeiras e quadros, todos em ótimas condições; salas amplas para a realização de palestras, cursos e oficinas; unidades produtivas específicas com seus equipamentos; salas de atendimento psicológico, dentário, jurídico; entre outros.

Em relação à gestão e transparência da Associação, foi possível observar alguns quadros informativos que possuíam relatórios de gastos da APAC, com a origem das receitas e a destinação das despesas, além de legislações e normativas que regulam o funcionamento do espaço. Há também a presença de quadros com dados estatísticos, como o número de fugas já ocorridas, a escolaridade dos recuperandos, o índice de reincidência criminal apaqueano e nacional, entre outros. Um aspecto relevante relatado pela equipe gestora de Itaúna diz respeito à equipe de trabalho, que é bem numerosa e adequada para as diversas atividades e necessidades da Associação. No entanto, é destacado como esse cenário não é observado em todas as APAC's, já que Itaúna já está bastante consolidada e desenvolvida, principalmente em decorrência de seu longo tempo de funcionamento em comparação às demais.

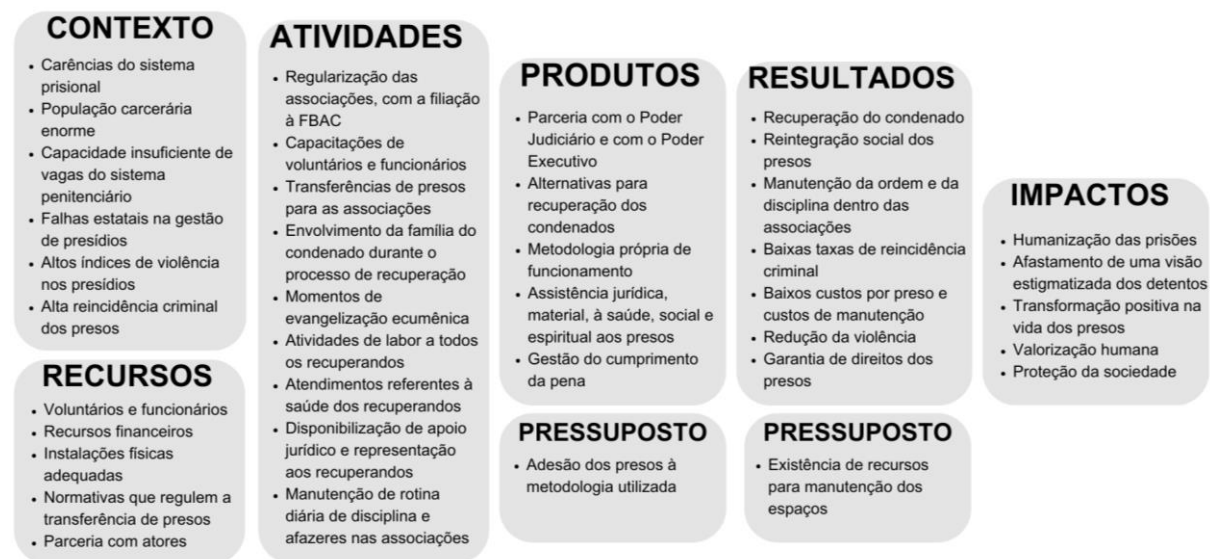
Em suma, por meio dessa visita, foi possível ter um contato bem próximo com a metodologia APAC, de forma a entender na prática como todos os elementos expostos e discutidos em seu desenho são operacionalizados dentro do CRS. O que

foi transmitido pelos gestores, bem como pela revisão normativa da temática, é confirmado por meio do que se observou na visita, o que demonstra grande alinhamento entre os atores envolvidos na execução da política, inclusive a partir da fala dos próprios recuperandos.

### 5.3 MaPR da APAC

Com base em tudo que foi apresentado nos capítulos e nas seções anteriores, foi elaborada uma versão de um Mapa de Processos e Resultados da política, que visa sintetizar o desenho da APAC, a partir do que foi exposto em relação às esferas normativa e “factual” do programa. Esse instrumento está representado abaixo.

Figura 3: Mapa de Processos e Resultados da APAC



Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o MaPR apresentado acima, o contexto no qual as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados se inserem revelam uma crise do sistema prisional tradicional. Aspectos como a superlotação das prisões, violações de direitos dos presos, altos índices de reincidência criminal, bem como diversas violências e rebeliões internas são alguns dos fatores percebidos e destacados. Além disso, as APAC's reconhecem as deficiências do estado em lidar com a execução da pena, bem como na oferta de vagas, que é insuficiente de acordo com a demanda. Portanto, o desenho da APAC se baseia num reconhecimento de todo esse panorama do sistema penitenciário brasileiro, de forma a atuar enquanto entidade auxiliadora dos Poderes

Judiciário e Executivo, sem se propor a substituir o modelo atual, mas constituir-se como uma das formas de cumprimento da pena alternativa às prisões atuais.

O segundo ponto do MaPR envolve os recursos envolvidos para que essa política possa operar da forma como é proposta. Para as APAC's, um primeiro ponto importante para que essa política se desenvolva é o trabalho de voluntários e funcionários. Dentro da metodologia, eles são responsáveis por criar um ambiente acolhedor e amoroso para os recuperandos. Além disso, é necessário que recursos financeiros sejam colocados à disposição das associações, para fins de manutenção do espaço e dos funcionários do setor administrativo. Eles podem ser advindos do estado, por convênios e termos, mas também por doações de terceiros. Outro aspecto relevante diz respeito às instalações físicas nas quais o método APAC será implementado. Esses espaços devem estar preparados de acordo com os requisitos da metodologia, como a divisão de ambientes de acordo com os diferentes regimes de cumprimento da pena, bem com a delimitação de um quantitativo específico de presos, evitando a superlotação. Por fim, também são necessárias regulações acerca do ingresso dos presos na APAC, já que há alguns requisitos que devem ser cumpridos para que isso aconteça. Alguns dos aspectos já estão previstos no próprio estatuto das associações, mas há ainda outros pontos que são complementados por meio de normativas consolidadas pelos estados, como é o caso da Portaria nº 1182, de 2021, de Minas Gerais (TJMG, 2021).

A fim de alcançar todos os objetivos preconizados pela APAC, há uma série de atividades que devem ser cumpridas. Por meio da discussão realizada no presente capítulo, vê-se a importância dessas atividades para a operacionalização da política. A filiação da APAC à FBAC garante um acompanhamento, fiscalização e cumprimento da metodologia, com a observação dos propósitos e orientações a serem seguidas. Além disso, para que a APAC seja gerida da forma adequada, é necessário que os voluntários e funcionários sejam capacitados e dominem os pontos centrais dispostos no método da APAC. Outro ponto importante para o funcionamento das associações é a transferência de presos da prisão comum à APAC, observados critérios de seleção e vagas disponíveis. Aspectos como envolvimento da família do condenado no processo de recuperação, momentos de evangelização ecumênica, atividades de labor a serem cumpridas pelos recuperandos, atendimentos de saúde, apoio jurídico

e acompanhamento do mérito dos recuperandos estão diretamente ligados a pilares da metodologia da APAC, que devem se complementar para promover a recuperação e reintegração social dos detentos. Há, por fim, uma atividade ligada à rotina nas associações, que deve ser permeada pela disciplina e combate à ociosidade.

Já em relação aos produtos, são elencados os serviços e as entregas previstas nessa política. São destacados aspectos como a parceria das APAC's com os poderes Judiciário e Executivo, que receberão um auxílio na execução da pena, com as alternativas fornecidas pelas associações para recuperação aos condenados. Esses produtos também estão relacionados à própria metodologia de funcionamento da APAC, que possui um modelo geral e, portanto, pode ser replicada e implementada em outros locais. Além disso, as associações também oferecem toda a assistência necessária aos presos, que envolve assistência jurídica, material, à saúde, social e espiritual, por meio de atividades específicas ligadas a cada uma dessas áreas. Por fim, a APAC também oferece um modelo de gestão do cumprimento da pena, que, segundo parte da literatura, é mais eficaz que o sistema prisional tradicional.

Por meio da entrega dos produtos acima descritos, são gerados resultados dessa política, que se relacionam diretamente com seus objetivos. Aspectos como a recuperação dos presos e sua reintegração social estão diretamente ligados aos objetivos das associações, relacionados também à finalidade da pena. A manutenção da ordem e da disciplina também é resultado das atividades propostas no cotidiano das associações, bem como os valores e princípios que devem ser seguidos pelos recuperandos. Outro resultado importante da APAC é a baixa taxa de reincidência, utilizado como fator de sucesso dessa alternativa em relação às prisões tradicionais. Os baixos custos de manutenção dos presos e construção das associações também são aspectos relevantes dessa alternativa. Por fim, as APAC's também entendem como resultados dessa política a redução de violência dentro desses espaços, com a ausência de rebeliões e poucas fugas, e o cumprimento das garantias legais às quais os presos têm direito.

Os impactos, por sua vez, resultam dos efeitos gerados pela política, que, no caso da APAC, impactam tanto o público-alvo específico (os presos condenados), como também a sociedade em geral. A partir dessa política, as prisões serão humanizadas, por meio de uma metodologia de valorização humana que se propõe

diferente da prisão tradicional, haverá um afastamento da visão estigmatizada que se tem do detento, por acreditar e estimular sua transformação pessoal, bem como a proteção de toda a sociedade ao recuperar o condenado.

Por fim, para que o desenho dessa política seja implementado de forma satisfatória e eficaz, é necessário que os presos que ingressam nas APAC's consigam aderir à metodologia, respeitando todos os seus princípios e valores, bem como haja os recursos básicos que garantam a manutenção e funcionamento das associações. No capítulo a seguir, será realizada uma síntese e conclusão de todos os aspectos discutidos acima, relevantes para finalizar a discussão avaliativa aqui proposta.

#### **5.4 Problematizando o desenho da APAC**

No capítulo anterior, na seção 4.4, foram identificados e problematizados alguns aspectos relevantes referentes ao desenho da política em uma perspectiva normativa. Já ao longo do presente capítulo, foi realizada uma discussão acerca desses pontos levantados tomando como ponto de partida sua esfera "factual". A fim de apresentar uma análise sintética desses fatores, esta seção irá sobrepor o que foi coletado em ambas as dimensões estudadas, de forma a entender se os pontos que foram levantados, partindo do campo normativo, também são observados em suas dimensões reais.

Um primeiro aspecto a ser analisado é em relação ao baixo índice de reincidência criminal como indicador de sucesso da metodologia, em contraposição a índices altos nas prisões nacionais. Conforme discutido anteriormente, a principal crítica a esse ponto diz respeito à possibilidade da seleção prévia de presos que são transferidos para as APAC's contribuir para esse baixo número, uma vez que há alguns critérios subjetivos utilizados nesse processo, como o bom comportamento, além da observação de certos perfis que diferem da população carcerária tradicional. Por meio do que foi relatado na entrevista, os gestores não observam essa influência e atribuem a baixa reincidência ao próprio método da APAC. No entanto, é possível notar que, implicitamente, esse enviesamento ocorre, já que há a priorização de indivíduos que cometeram crimes mais graves (e, portanto, com penas maiores), o que torna a reincidência mais improvável, por se tratar de crimes de maior complexidade de execução e gravidade, isto é, mais difícil de serem cometidos

novamente. Além disso, aspectos subjetivos como o bom comportamento e a própria adesão aos princípios da metodologia também podem afetar esse cenário. Por fim, ainda é possível destacar que não há um índice nacional preciso, uma vez que ainda há muita discussão e falta de consenso sobre a temática, o que dificulta a comparação entre as diversas formas de cumprimento de pena e não permite afirmar que o indicador observado nas APAC's é, de fato, uma conquista do método.

Um segundo elemento analisado é a espiritualidade como um pilar da política. Alguns atores como Veyl (2016) discutem como esse princípio pode ferir a liberdade religiosa e a igualdade de todos perante a lei, uma vez que, para que o preso seja transferido para a associação, ele tem que concordar e aceitar os princípios contidos na metodologia APAC. No entanto, na prática, o que é observado na rotina das associações é que nenhuma atividade de cunho espiritual é obrigatória, havendo a possibilidade do recuperando permanecer em sua cela durante esses momentos. Além disso, nenhuma religião é imposta ou recomendada, sendo que, no momento da chegada do preso à APAC, ele pode demandar que haja alguma ação religiosa que se relacione à fé com a qual ele se identifica. Por fim, também é observado que, no tocante à seleção prévia para ingressar em uma associação, não é necessário que o preso tenha uma espiritualidade, mas que ele tenha as condições garantidas, caso deseje expressar alguma fé, e que seja respeitado, caso não se identifique com nenhum credo.

Em relação ao que foi dito sobre os objetivos da política no capítulo anterior, há uma confirmação acerca dessas percepções a partir da pesquisa de campo. Como consequência da ausência de definição clara sobre o problema público que motiva a política, não há um objetivo específico que representa o principal fator a ser alcançado pela política, mas sim uma série de objetivos que se complementam e se voltam para intervir nos principais problemas do sistema prisional brasileiro, a partir de percepções que motivaram o principal idealizador da política, sem estudos diagnósticos e técnicos. Além disso, como discutido no item 5.1.4, os objetivos são bastante intangíveis e não apresentam formas definidas de mensuração, o que dificulta os processos de monitoramento e avaliação dessa intervenção, bem como sua expansão e consolidação.

Por fim, o que foi discutido no capítulo anterior acerca da ausência de fiscalização dos recursos gerados dentro das associações foi confirmado por meio da pesquisa de campo. Há diversas APAC's que dispõem de unidades produtivas internas em funcionamento, e a mão de obra empregada é constituída pelos próprios recuperandos, sobretudo do regime semiaberto. No entanto, por meio das entrevistas, não foi possível ter clareza em relação à destinação desses recursos, já que foram observadas respostas divergentes sobre o uso desses valores. A partir da visita à APAC de Itaúna, foi explicado que toda finança decorrente das atividades laborais da associação se volta para a manutenção do CRS, principalmente para cobrir aspectos nos quais o recurso estatal é insuficiente, mas há uma ajuda de custo aos recuperandos de aproximadamente R\$ 300, que pode ser usada da forma como eles quiserem. Não há o entendimento se esse é o padrão para todas as APAC's ou apenas a associação em questão. No entanto, a percepção é que não há um acompanhamento acerca das quantias decorrentes da produção, ou mesmo uma transparência sobre esse valor, já que ele não é apresentado nos relatórios financeiros disponibilizados pela FBAC e não há um alinhamento dos gestores sobre a aplicação desse recurso. Esse cenário também corrobora com a percepção da contabilidade, da transparência e da governança das APAC's enquanto desafios para a gestão da política.

Portanto, as principais percepções e análises elaboradas anteriormente, partindo de uma pesquisa na esfera normativa da política, foram confirmadas por meio das entrevistas e da ida ao campo. Discussões sobre aspectos que podem afetar o índice de reincidência da APAC, a ausência de um objetivo principal definido, as dificuldades em relação à mensuração dos objetivos, bem como a falta de fiscalização e transparência acerca dos recursos gerados foram realizadas a fim de entender melhor a consistência do desenho da política, bem como as possibilidades de acompanhamento e mensuração de seus resultados. O próximo capítulo se destina a apresentar uma conclusão acerca de todas as discussões e as informações que foram apresentadas.

## **6 CONCLUSÕES, QUADRO SÍNTESE AVALIATIVO E RECOMENDAÇÕES**

Apesar das diversas conceituações possíveis sobre políticas públicas, algumas discutidas no início do presente trabalho, a maioria delas converge para o entendimento de que a intervenção surge com o objetivo de manter ou promover mudanças em um determinado cenário social, de forma a promover uma melhoria na qualidade de vida da comunidade. Para que isso aconteça, as políticas se valem de uma sistematização lógica, na qual há a visualização da situação problemática que leva à intervenção e os meios que permitem alcançar a realidade desejada.

A metodologia APAC surgiu como uma idealização do advogado e jornalista Mário Ottoboni, a partir do contato com a realidade da população carcerária na década de 1970. Esse cenário se constituía em um tratamento degradante aos presos, com casos de tortura, violências, ausência de condições básicas de higiene e, por fim, o foco no punitivismo da pena, sem um cuidado com a ressocialização e a reintegração do indivíduo. Assim, a origem da APAC está ligada ao desejo de construir uma prisão onde não fossem observados os problemas e violações do sistema comum, mas houvesse uma preocupação com a recuperação do indivíduo. No entanto, a ideia principal é que essa intervenção parta e seja executada pela sociedade civil organizada, e não pelo estado.

Para a operacionalização desses objetivos, foi desenhada uma metodologia com 12 pontos centrais obrigatórios, que norteiam as ações da APAC. Ela se baseia em estudos do idealizador Mário Ottoboni, mas não há a informação de nenhum diagnóstico ou mesmo dos dados que serviram de embasamento para a delimitação do problema público, seus fatores causais e o método de intervenção. Dessa forma, não houve a utilização de nenhum marco conceitual ou ferramenta formal de desenho de políticas públicas, e a ausência desses instrumentos é observada até hoje, aproximadamente 40 anos após sua idealização. Como consequência, também não houve a definição de um objetivo central, o que afeta a clareza e consistência das ações planejadas, principalmente por não haver um estudo de causas e consequências hierarquizadas do problema.

Partindo das ferramentas de desenho de políticas públicas, mais especificamente o Marco Lógico e o MaPR, observa-se que não houve a utilização de quaisquer instrumentos que permitisse construir um modelo sequencial do desenho

das APAC's. A utilização de instrumentos como árvores de problemas e de objetivos poderia ter facilitado a visualização do problema e de suas causas, permitindo o desenho de uma intervenção que atuasse de forma precisa na realidade social desejada. Esse fator acaba por impactar a implementação e dificultar processos de expansão e replicação dessa política. A descrição do escopo da política também é comprometida, porque não há uma sistematização que defina de maneira específica os produtos e atividades, apenas os 12 pontos da metodologia que devem ser observados.

Ao longo do tempo, as associações foram se expandindo e houve maior aproximação e alinhamento com o poder público, sobretudo no estado de Minas Gerais. Por meio do apoio do TJMG, bem como da consolidação de parcerias fundamentais, foram implementadas 49 APAC's no estado mineiro, e há 19 associações distribuídas em outros estados (FBAC, 2023). Desde o início, o surgimento de uma APAC está ligado à mobilização social da comunidade, sendo que é ela quem deve demonstrar interesse e engajamento para que a intervenção seja implementada. Assim, em locais onde a iniciativa é desconhecida, ou as ideias de ressocialização e recuperação não são compartilhadas entre os atores, a intervenção fica inviabilizada. Logo, a expansão e a consolidação da APAC enquanto política pública nos diversos estados brasileiros depende fundamentalmente do relacionamento entre os vários atores envolvidos nessa intervenção, inclusive por meio da divulgação do método. A ausência de um desenho claro e formalizado dificulta esse processo, já que a sistematização é mais dificilmente incorporada e apresentada aos agentes e instituições que tenham interesses inerentes à temática.

Por fim, a ausência de formas de mensuração, monitoramento e avaliação da APAC também prejudicam sua ampliação, consolidação e replicação. Isso porque não há parâmetros e indicadores que permitam entender o seu andamento, bem como sua capacidade de alcançar os resultados desejados. Assim, afirmar o sucesso da metodologia ou da política de forma geral torna-se mais difícil, bem como promover a sua expansão e aplicação em outros contextos. Ademais, a sistematização e a formalização do desenho da APAC poderiam auxiliar também na consolidação dessa intervenção como política pública em outros estados do país.

Além disso, outros aspectos discutidos nos capítulos anteriores já podem ser revistos enquanto problemas, riscos e desafios da APAC, de forma a possibilitar a construção de um desenho que intervenha nesses pontos. A partir da classificação enquanto política pública, bem como da parceria cada vez mais consolidada entre as APAC's e os estados, é importante que os processos de monitoramento, avaliação, transparência e governança sejam aprimorados, a fim de que resultados e impactos possam ser medidos e haja um gasto mais eficiente do recurso público.

O quadro abaixo tem como objetivo sintetizar as principais análises que foram realizadas com base nas variáveis observadas. Ele visa entender, de forma geral, como se deu o processo de desenho da política, bem como a relação entre seu desenho e implementação. Nele, cada uma das conclusões do presente trabalho corresponde a um conjunto de evidências coletadas, que corresponde, por sua vez, às dimensões de avaliação do desenho, que estão relacionadas aos módulos temáticos de avaliação delineados a partir da literatura aqui abordada.

Quadro 1: Quadro síntese da análise

<b>Módulos temáticos de avaliação</b>	<b>Dimensões de avaliação do desenho</b>	<b>Evidências coletadas</b>	<b>Conclusões</b>
Organizações e atores	<b>Análise de atores envolvidos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existência de atores que, tradicionalmente, não possuem protagonismo no cenário do sistema prisional convencional.</li> <li>- Importância da participação social para a consolidação da política.</li> <li>- Necessidade de articulação entre os diversos atores para que toda a política funcione, o que deve ocorrer a nível local e institucional.</li> </ul>	<p>A análise de envolvidos não foi realizada no momento de desenho da política, mas há um alinhamento interno dos gestores em relação aos principais atores que exercem influência, bem como a importância de articulações entre todos eles. Além disso, as articulações devem envolver os agentes locais também, não apenas as relações que já existem entre as instituições. No caso de Minas Gerais, esse é um processo já consolidado, em detrimento do apoio de importantes atores institucionais, mas, em outros estados, ainda não há relações estabelecidas.</p>

Marco conceitual e analítico da política	<b>Formulação do problema público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inexistência da definição de um problema público claro, com o estudo de suas causas e consequências.</li> <li>- O cenário social de caos do sistema prisional é abordado de forma tangencial em diversos momentos, mas não há uma definição de algum aspecto em específico como objeto de intervenção.</li> <li>- Não houve um diagnóstico estruturado, com dados e informações que embasam a necessidade de intervenção.</li> <li>- O fato motivador da criação da metodologia é observado ainda hoje, em maiores proporções.</li> </ul>	<p>A formulação do problema não envolveu um estudo da temática, de forma a elucidar causas e consequências do fenômeno social que era observado. Assim, diversos aspectos tangentes ao tema do sistema prisional brasileiro foram elencados como objetos de intervenção, dificultando entender como alguns aspectos previstos na metodologia podem contribuir para a intervenção no problema social. Além disso, não há nenhum diagnóstico ou consolidação de dados que permitam entender o cenário no momento do desenho da metodologia, e isso persiste ainda hoje.</p>
	<b>Definição de objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abordagem de diversos objetivos diferentes, os quais se contrapõem a situações observadas no sistema prisional tradicional. Não há definição de um objetivo claro central de forma alinhada.</li> <li>- Há objetivos citados que ainda não são aplicados ou estão em processo de desenvolvimento.</li> <li>- Intangibilidade dos objetivos, difíceis de serem operacionalizados e mensurados.</li> <li>- Falta de clareza da diferença entre objetivo e impacto.</li> <li>- Alinhamento entre os objetivos destacados na esfera normativa e na esfera "factual".</li> </ul>	<p>A definição de objetivos reflete totalmente a etapa anterior, de definição do problema público. Por essa razão, não há clareza de um único objetivo central, que norteia todo o trabalho da APAC, de forma alinhada entre os gestores entrevistados, mas há a presença de diversos objetivos que se tangenciam e intervêm no cenário do sistema prisional. Além disso, alguns objetivos são extremamente intangíveis, o que dificulta os processos de monitoramento e avaliação da APAC. Esse fator também pode dificultar a definição dos produtos e atividades que irão compor o escopo da política.</p>

	<p><b>Definição de produtos e atividades e sua relação com os objetivos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não há clareza em relação a definição de produtos e atividades do desenho de uma política.</li> <li>- Os produtos e atividades elencados são basicamente alguns dos 12 pontos centrais da metodologia.</li> <li>- Não é possível entender claramente qual a relação entre uma determinada atividade com os objetivos descritos.</li> <li>- Há um protagonismo do preso nas atividades internas do CRS.</li> <li>- A metodologia se constitui como um produto da política.</li> <li>- Há algumas divergências em relação ao entendimento de certas atividades metodológicas.</li> </ul>	<p>As atividades e os produtos da política estão todos relacionados à metodologia. Por fornecer um modelo de execução penal que se difere do tradicional, o método APAC dispõe de alguns pontos que demandam uma série de atividades. No entanto, nem sempre há uma explicação de como essas atividades e produtos podem contribuir para alcançar os objetivos difusos definidos. Além disso, as atividades podem ser bastantes variáveis, de acordo com a dinâmica local e interna de cada APAC, o que pode gerar um desalinhamento entre o desenho e a implementação, se não for administrado de forma adequada.</p>
	<p><b>Recursos necessários</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Há clareza dos principais recursos necessários para a implementação da política.</li> <li>- Há um desalinhamento sobre algumas atividades relacionadas sobretudo aos recursos financeiros.</li> <li>- Os recursos humanos, por vezes, são mal dimensionados, já que há um descompasso entre o volume de trabalho e o tamanho das equipes.</li> <li>- As diferentes articulações e parcerias são o ponto de partida para a obtenção de todos os recursos.</li> </ul>	<p>Os principais recursos da APAC são elencados de forma condizente aos aspectos propostos no escopo da política. No entanto, um desalinhamento no tratamento de certos recursos revela a falta de preparação para lidar com todos eles e equipes de trabalho insuficientes para o trabalho contábil das associações. Esses fatores podem prejudicar o acompanhamento e avaliação da política, bem como gerar desafios de governança das APAC's.</p>
<p>Gestão por resultados</p>	<p><b>Gestão interna</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A gestão por resultados é uma preocupação recente nas APAC's, que ainda está em desenvolvimento.</li> <li>- É um aspecto de gargalo nas Associações, em decorrência das equipes reduzidas e despreparadas.</li> </ul>	<p>A gestão interna das Associações, na qual alguns gestores são voluntários e outros contratados, apresenta alguns desafios que impactam nos processos avaliativos da política. A ausência de fluxos bem consolidados e o grande turnover de funcionários dificultam a padronização dos processos.</p>

	<b>Processos de avaliação e monitoramento da política</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Há um auxílio da FBAC em relação às APAC's para os gestores.</li> <li>- Há um sistema próprio da FBAC com dados das Associações, mas que não é de domínio público.</li> <li>- Há o monitoramento de outros atores institucionais por meio do estabelecimento de metas e diretrizes.</li> <li>- Não há a definição de um sistema de indicadores que permitam avaliar a política.</li> </ul>	A política claramente não conta com processos avaliativos consolidados. É feito um monitoramento do trabalho das APAC's por meio de instituições externas, mas não se tem clareza sobre seus resultados, principalmente pela falta de definição de indicadores. Além disso, não há tanta transparência em relação aos dados integrados das APAC's, já que eles são de difícil acesso para a sociedade civil.
Fatores que influenciam a política	<b>Condições necessárias à implementação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- As condições estão relacionadas principalmente aos aspectos necessários para a garantia da criação e manutenção das Associações, em relação a atividades.</li> <li>- É necessária a construção de relações harmônicas com todos os atores envolvidos na política.</li> </ul>	As condições que garantem um bom desenvolvimento e a consolidação de uma política pública como a APAC estão muito ligadas ao apoio dos atores envolvidos, com a necessidade de que a ideia central do método receba a adesão de todos agentes que exercem influência no contexto.
	<b>Riscos observados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os principais riscos estão relacionados ao não cumprimento das condições essenciais à implementação da política.</li> <li>- Risco de uma gestão que não segue as orientações da FBAC.</li> </ul>	Os riscos estão relacionados a uma atuação dos atores envolvidos que não siga as principais orientações dadas pela FBAC, e, portanto, gerem uma aplicação incorreta da metodologia.
	<b>Desafios enfrentados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A expansão do método e sua evolução são desafios para a FBAC, enquanto associação gestora.</li> <li>- Alguns desafios estão relacionados às condições acima destacadas, principalmente no tocante a aspectos mais subjetivos da mobilização social.</li> <li>- Obtenção de mais recursos.</li> </ul>	Os desafios enfrentados por essa política se relacionam principalmente à complexidade da metodologia enquanto um método alternativo de execução penal. Sua consolidação depende de uma rede de atores e da construção de boas relações entre elas, de forma com que a ideia possa ser difundida e aceita entre eles.

Problematização	<b>Reincidência criminal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existência de fatores que podem enviesar o índice de reincidência da APAC, como o bom comportamento dentro da prisão tradicional, o perfil dos presos selecionados, entre outros.</li> <li>- Dificuldade de comparação dos índices de reincidência apaqueano e do sistema prisional nacional, em decorrência da ausência de fontes consolidadas, que calculem de forma precisa e em condições similares esse fenômeno.</li> </ul>	<p>O índice de reincidência criminal da APAC é usado como o principal indicador de sucesso da metodologia. No entanto, é necessário analisar mais profundamente sua forma de cálculo e os fatores que influenciam esse número, a fim de entender se é de fato a metodologia que promove uma redução na reincidência ou se há outros aspectos que podem interferir nesse número, como a seleção prévia de perfis de presos transferidos às associações.</p>
	<b>Espiritualidade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não há a imposição de uma religião específica.</li> <li>- Nenhum momento de religiosidade é obrigatório, ou seja, o recuperando pode não participar.</li> <li>- Para que o preso seja selecionado para cumprir sua pena na APAC, é necessário que ele concorde com todos os pontos da metodologia, inclusive com a espiritualidade.</li> <li>- A espiritualidade tem importância para a ressocialização.</li> </ul>	<p>O que foi observado por meio da análise desse aspecto é que não há imposição de alguma religião, ou mesmo obrigatoriedade da participação dos recuperandos nos momentos voltados à trabalhar a espiritualidade. Assim, a metodologia não seleciona apenas aqueles presos que professam a religião cristã, mas há uma aceitação de qualquer indivíduo que exerça a tolerância religiosa dentro das associações, mesmo sem acreditar em algum credo específico. No entanto, esse não deixa de ser um tema importante para a metodologia, que acredita na importância de fornecer as condições necessárias para que todos manifestem sua fé.</p>

	<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de um objetivo principal.</li> <li>- Diversos objetivos que visam, principalmente, contrapor fatores observados no cenário do sistema prisional nacional.</li> <li>- Os objetivos apresentados são, muitas vezes, intangíveis, de difícil mensuração.</li> </ul>	<p>Como consequência da ausência de um problema principal definido como alvo da intervenção, o objetivo central que a APAC visa alcançar não é apresentado com clareza. A ausência de utilização de uma ferramenta de desenho de políticas públicas acaba por dificultar a visualização dos objetivos e dos meios para obtê-los, uma vez que, por haver diversos propósitos desejados, o planejamento de atividades e produtos pode ser comprometido. Além disso, acompanhar o andamento da política é mais difícil, uma vez que não há parâmetros de monitoramento estabelecidos, ou dimensões de avaliação dos resultados pretendidos. Esse último aspecto também é dificultado pela existência de objetivos pouco operacionalizáveis, que são apresentados de forma bastante abstrata e com baixa possibilidade de mensuração.</p>
	<b>Fiscalização de recursos gerados internamente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Divergências em relação à destinação desses recursos.</li> <li>- Ausência de transparência nos relatórios contábeis.</li> <li>- Dificuldade da gestão das APAC's em relação a essa temática.</li> </ul>	<p>A partir do que foi coletado, não há uma fiscalização do valor que é gerado nas associações, proveniente do trabalho dos recuperandos. Inclusive, a alocação desses recursos não é clara, havendo algumas diretrizes diferentes de acordo com os próprios gestores. Assim, aspectos de expansão da política são comprometidos, bem como a transparência e governança das associações.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Assim, é possível concluir que a política se baseia, essencialmente, em sua metodologia, com os 12 pontos centrais elencados e discutidos. No entanto, não há um desenho formal que permita entender as definições do problema que se deseja combater, bem como as causas e consequências atreladas a ele. Há uma focalização do público-alvo da intervenção. No entanto, não se observa, de maneira formalizada,

seus objetivos e meios para atingi-los, bem como a coerência entre as atividades e produtos para alcançar esses fins. Assim, não há uma definição e distinção clara de resultados e impactos, bem como processos de avaliação e monitoramento bem estruturados que permitem afirmar o sucesso da política.

A partir do que foi discutido e apresentado ao longo deste trabalho e sintetizado no quadro acima, recomenda-se a construção de um desenho formal da política, seu Marco Lógico (assim como os instrumentos contidos nesta metodologia, como as árvores de problemas e soluções) e seu Mapa de Processos e Resultados. Este desenho, portanto, deve contar com: o estudo do problema público que embasa a intervenção, com a construção de diagnósticos que permitam visualizar o cenário social; o estudo das causas e consequências do problema, de forma hierarquizada, que sirva de base para delimitar os objetivos pretendidos; o mapeamento dos atores envolvidos nesse contexto, bem como seus interesses e possibilidades de mobilização; a definição dos objetivos, claros e tangíveis, que possibilitem a mensuração; o planejamento de produtos e atividades, que tenham coerência aos objetivos desejados; o estabelecimento de todos os recursos necessários para executar essas ações; e, por fim, a construção de um sistema de indicadores de monitoramento e avaliação das associações.

Além disso, recomenda-se também algumas reestruturações em processos já estabelecidos e problematizados ao longo do trabalho. Em relação à implementação de uma APAC em determinada comunidade, é interessante que se produza um relatório diagnóstico, que mapeie os principais atores envolvidos, possíveis apoiadores ou forças que atuam no contexto, dinâmicas sociais que possam interferir na implementação ou até mesmo a possibilidade de garantia dos produtos e atividades da metodologia. Ainda que o método seja único e deva ser replicado de forma padronizada nas diferentes comunidades, é importante que se entenda as particularidades de cada local, para assim poder promover a implementação adequada de uma associação.

Outros aspectos importantes dizem respeito aos processos de transparência e governança da política. É necessário que os procedimentos de acompanhamento sejam melhorados, a fim de que seja possível entender os diferentes recursos movimentados e demandados pelas associações, bem como a gestão de todas elas

dentro de um mesmo sistema. Só assim é possível afirmar que a APAC é uma alternativa eficaz e eficiente no que se propõe.

Portanto, por meio da consecução das recomendações acima estabelecidas, será possível obter: maior definição acerca dos objetivos pretendidos, bem como os meios que permitem alcançá-los; maior clareza acerca dos produtos e atividades, incluindo a distinção entre eles; sistemas de indicadores que permitam acompanhar e avaliar os resultados dessa intervenção; processos de gestão mais aprimorados e transparentes; maior governança sobre dos gestores em relação às associações e das instituições em relação às APAC's (FBAC e atores estatais); e, por fim, capacidade para a execução de avaliações de resultados e impactos de forma estruturada e que corresponda à realidade.

## 7 REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Sistema penitenciário no Brasil - Problemas e desafios. **Revista USP**, n. 9, p. 65-78, 1991. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25549>. Acesso em: 15 mai. 2023.

AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro. **O controle das políticas de segurança pública e da eficiência da atividade policial**. In: Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público. O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial. Vol. 2. Brasília: CNMP, 2019, p. 133-150. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacsp/article/view/179/156>. Acesso em: 22 jul. 2023.

ANDRADE, Durval Ângelo. **APAC: a face humana da prisão**. 4. ed. amp. Belo Horizonte: O Lutador, 2016.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**, nº 1, p. 126-133, 2013. Disponível em: <https://www.revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/view/64>. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário Brasileiro. **Documentos diversos**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-sistema-carcerario-brasileiro/documentos/outros-documentosa>. Acesso em: 16 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 de abril de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7210.htm). Acesso em: 13 de abril de 2023.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Resolução nº 8, de 9 de novembro de 2011**. Diário Oficial da União, nº 216, 10 nov. 2011.

BRAZ, Frank de Oliveira. **O método APAC e seus doze elementos fundamentais**. Paracatu: Centro Universitário Atenas, 2018. Disponível em: [http://www.atenas.edu.br/uniatenas/assets/files/spic/monography/O\\_METODO\\_APA\\_C\\_E\\_SEUS\\_DOZE\\_ELEMENTOS\\_FUNDAMENTAIS.pdf](http://www.atenas.edu.br/uniatenas/assets/files/spic/monography/O_METODO_APA_C_E_SEUS_DOZE_ELEMENTOS_FUNDAMENTAIS.pdf). Acesso em: 17 de maio de 2023.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2018.

CARVALHO, Gabriel Soares; GONÇALVES, Maria Célia da Silva. TERCEIRO SETOR: Um estudo de caso sobre a gestão financeira na Associação de Proteção e Assistência aos Condenados APAC/Paracatu (MG). Brasília, **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, v. 7, n. 1, jan./jul., 2020. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/348672923\\_TERCEIRO\\_SETOR\\_Um\\_estudo\\_de\\_caso\\_sobre\\_a\\_gestao\\_financeira\\_na\\_Associacao\\_de\\_Protecao\\_e\\_Assistenci\\_a\\_aos\\_Condenados\\_APACParacatu\\_MG](https://www.researchgate.net/publication/348672923_TERCEIRO_SETOR_Um_estudo_de_caso_sobre_a_gestao_financeira_na_Associacao_de_Protecao_e_Assistenci_a_aos_Condenados_APACParacatu_MG). Acesso em: 8 set. 2023.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada**. 1ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2016. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=fYtlDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&ots=gUwnsYUE5H&sig=TWbF66ld3949y5lri07jmFv\\_jF4#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=fYtlDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&ots=gUwnsYUE5H&sig=TWbF66ld3949y5lri07jmFv_jF4#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 8 jul. 2023.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis, Vozes, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Guia de Formação em Alternativas Penais I: Postulados, Princípios e Diretrizes**. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/guia-de-formacao-em-alternativas-penais-i-postulados-principios-e-diretrizes\\_eletronico.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/guia-de-formacao-em-alternativas-penais-i-postulados-principios-e-diretrizes_eletronico.pdf). Acesso em: 2 de agosto de 2023.

\_\_\_\_\_. **Ressocializar presos é mais barato que mantê-los em presídios**. CNJ, Brasília, 7 de abril de 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/apac-onde-ressocializar-presos-custa-menos-que-nos-presidios/#:~:text=Dividindo%2Dse%20o%20custo%20total,m%C3%A9dio%20de%20R%24%2045%20mil>. Acesso em: 30 jun. 2023.

COSTA, Júlia Freitas Alves da. **Avaliação do desenho do programa de ensino médio integral do estado de Minas Gerais: uma análise com base na teoria da mudança**. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/mono/2638>.

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 49, n. 2, p. p. 103-124, 2014. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/368>. Acesso em: 13 nov. 2023.

CRUZ, Marcus Vinicius da; SOUZA, Letícia Godinho de; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Percurso recente da política penitenciária no Brasil: o caso de São Paulo. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n° 5, p.1307-325, set 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/cc8xpFMY3Df8ht5NNgQ86gw/?lang=pt#>. Acesso em: 28 ago. 2023.

CUNHA, Carla Giane Soares da. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: tendências recentes e experiências no Brasil. **Revista Estudos de Planejamento para o Desenvolvimento**, n. 12, p. 27-57, 2018.

Disponível em: <https://revistas.dee.spvgg.rs.gov.br/index.php/estudos-planejamento/article/view/4298/4056>. Acesso em: 16 jul. 2023.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL (DEPEN). **13º Ciclo – INFOPEN, Nacional**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios-e-manuais/relatorios/brasil>. Acesso em: 16 de maio de 2023.

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

FERREIRA, Valdeci; OTTOBONI, Mário; colaboração de: Maria Solange Rosalem Senese et al. **Método APAC: sistematização de processos**. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Programa Novos Rumos, 2016. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/server/api/core/bitstreams/ec9ac5a4-d209-4f95-ba85-4b7a5e0e1044/content>. Acesso em: 23 jul. 2023.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-27, 1986. Disponível em: <https://picture.iczhiku.com/resource/paper/whksjoUKOudfEbXb.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2023.

FRANCO, Cezar Augusto de Oliveira; MIYAZAKI, Michael Hiromi Zampronio; CONINCK, Natália Kieling. Método APAC- associação de proteção e assistência aos condenados: uma alternativa ao sistema penitenciário brasileiro. **Revista Liberdades**, São Paulo, v. 11, nº 29, p. 31-65, 2020.

FRATERNIDADE BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS. **Regulamento Disciplinar APAC**. 2014. Disponível em: [https://criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/ExecucaoPenal/Mateiral\\_de\\_Apoio/APAC/R regulamento\\_Disciplinar\\_APACs.pdf](https://criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/ExecucaoPenal/Mateiral_de_Apoio/APAC/R regulamento_Disciplinar_APACs.pdf). Acesso em: 5 jul. 2023.

FRATERNIDADE BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS. **Estatuto social da Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados - FBAC**. 2021. Disponível em: <https://www.dropbox.com/s/9rhoiu66r0ql3ri/Estatuto%20atualizado%202021.PDF?dl=0>. Acesso em: ago. 2023.

FRATERNIDADE BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS. **O que é a APAC?** Disponível em: <https://fbac.org.br/o-que-e-a-apac/>. 2023. Acesso em: 13 abr. 2023.

FREITAS, Maria Milene de Oliveira; SILVA, Marina Oliveira. **O MÉTODO APAC E A SUA EFICÁCIA NA RECUPERAÇÃO E NA RESSOCIALIZAÇÃO DO CONDENADO**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Instituição de Ensino Superior da rede Ânima Educação, 2021. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/18349/1/O%20M%c3%89TODO%20APAC%20E%20A%20SUA%20EFIC%c3%81CIA%20NA%20RECUPER>

A%c3%87%c3%83O%20E%20NA%20RESSOCIALIZA%c3%87%c3%83O%20DO%20CONDENADO.pdf. Acesso em: 17 de maio de 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Avaliação de políticas públicas: Guia de Marco Lógico**. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: [https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/01.06\\_AvaliacaoDePoliticasPublicas\\_GuiaMarcoLogico\\_FJP.pdf](https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/01.06_AvaliacaoDePoliticasPublicas_GuiaMarcoLogico_FJP.pdf). Acesso em: 13 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. **Avaliação de políticas públicas: por onde começar?** Belo Horizonte, 2022. Disponível em: [https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/03.06\\_Guia-MaPR-Layout-Final.pdf](https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/03.06_Guia-MaPR-Layout-Final.pdf). Acesso em: 13 jul. 2023.

GOVERNO DA BAHIA. **Avaliação de desenho de programas do PPA 2020-2023**. Bahia, 2020. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/publicacoes/avaliacao-de-desenho-de-programas-do-ppa-2020-2023/>. Acesso em: 18 jul. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Reincidência Criminal no Brasil - Relatório de Pesquisa**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/716becd8421643340f61dfa8677e1538.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2023.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], nº 36, 2011a. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228). Acesso em: 12 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Monitoramento Analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, nº1, 2011b. Disponível em: <https://rbaval.org.br/article/10.4322/rbma201101004/pdf/1598015026-1-36.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22–42, 2014. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/2916>. Acesso em: 3 jun. 2023.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de Aguiar; LUI, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 36, p. 1-41, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/4RKq5zQdghKvLck9PBzCCrw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MINAS GERAIS. **Lei nº 15.299, de 28 de julho de 2004**. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, 28 jul. 2004.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Portaria Conjunta nº 1352/PR/2022**. Minas Gerais: TJMG, 24 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Portaria Conjunta nº 1182/PR/2021**. Minas Gerais: TJMG, 23 abr. 2021.

NASCIMENTO, Beatriz Cunha do. **O método APAC como gestão penitenciária comunitária e a promoção das funções da pena de prisão**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016. Disponível em: <[https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/25835/1/2016\\_tcc\\_bcnascimento.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/25835/1/2016_tcc_bcnascimento.pdf)>. Acesso em: 17 ago. 2023.

RAEDER, Sávio Túlio Oselieri. CICLO DE POLÍTICAS: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, [S. l.], v. 7, n. 13, p. 121–146, 2014. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856>. Acesso em: 10 jul. 2023.

RAMOS, Marília Pata; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1271–1294, set. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bPM5xsjhwWgL54mdx3R7cnP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 jul. 2023.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. **Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil**. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997. Disponível em: <https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, 2009. Disponível em: <https://acervo.cead.ufv.br/conteudo/pdf/Apostila%20-%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20Maria%20das%20Gra%C3%A7as%20Rua%202009.pdf?dl=0>. Acesso em: 11 jul. 2023.

SALLA, Fernando; DIAS, Camila Nunes; SILVESTRE, Giane. Políticas penitenciárias e as facções criminosas: uma análise do regime disciplinar diferenciado (RDD) e outras medidas administrativas de controle da população carcerária. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 17, n. 33, p. 333-351, 2012. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/5419>. Acesso em: 2 set. 2023.

SANTOS, Luiz Carlos Rezende e; FERREIRA, Valdeci; SABATIELLO, Jacopo (org). **APAC: A Humanização do Sistema Prisional - Sistematização de processos e fundamentos jurídico-metodológicos que embasam a expansão do método como política pública no Brasil**. Belo Horizonte: AVSI Brasil, 2018. Disponível em: <http://www.avsi brasil.org.br/wp-content/uploads/2021/03/APAC-humanizacao-do-sistema-prisional.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2023.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (org.). **Políticas públicas**. Brasília: Enap, 2006. p. 21-41. Disponível em:

[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1254/1/cppv1\\_0101\\_saravia.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1254/1/cppv1_0101_saravia.pdf). Acesso em: 6 jul. 2023.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª edição. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Allan Gustavo Freire da; MOTA, Leonardo de Araújo e; DORNELAS, Carina Seixas Maia; LACERDA, Alecksandra Vieira de. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista Debates**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 25–42, 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/72132>. Acesso em: 10 jul. 2023.

SILVA, Cristiano Santos da. **As Associações de Proteção e Assistência ao Condenado (APACs) no estado de Minas Gerais: características e contradições**. Dissertação de mestrado - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2017. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/177656/001064778.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 16 ago. 2023.

SOARES, Evânia França. Uma reflexão sobre as APACs. **Revista do CAAP**, n.2, v. XVII, 2011, p. 73 - 93. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/caap/article/view/47184/38351>. Acesso em: 15 ago. 2023.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20–45, jul. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/abstract/?lang=pt#>. Acesso: 6 jul. 2023.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS (TJMG). **Cartilha Programa Novos Rumos**. 2011. Disponível em: <http://www.crpsp.org.br/interjustica/pdfs/outros/cartilha-programa-novos-rumos-TJMG-2011.pdf>. Acesso em: 2 de agosto de 2023.

\_\_\_\_\_. **Programa Novos Rumos**. 2017. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/acoes-e-programas/programa-novos-rumos.htm#>. Acesso em: 16 out. 2023.

VEYL, Raul Salvador Blasi. **Entre o Fato e o Discurso: o Método APAC e sua Efetividade no Cenário Brasileiro**. Alethes, v.6, n.11, p. 268-286, 2016.

WEBER, Shirlei Aguiar dos Santos. **ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS - APAC: ALTERNATIVA PARA RECUPERAÇÃO DO CONDENADO NO SISTEMA PRISIONAL**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: [https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/177323/TCC%20APAC\\_Shirle](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/177323/TCC%20APAC_Shirle)

i\_Weber\_vers%C3%A3o%20reposit%C3%B3rio.pdf?sequence=1&isAllowed=y.  
Acesso em: 14 de junho de 2023.

WORLD PRISON BRIEF. **World Prison Population List, 13th Edition**. Londres: Institute for Crime & Justice Policy Research, 2021. Disponível em: [https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world\\_prison\\_population\\_list\\_13th\\_edition.pdf](https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_13th_edition.pdf). Acesso em: 16 de maio de 2023.

## **APÊNDICE A: Roteiro de entrevista para gestores da política<sup>3</sup>**

### **IDENTIFICAÇÃO**

- Nome, instituição e cargo
- Conte rapidamente sobre sua trajetória na instituição (Há quanto tempo trabalha no programa, o que faz, quais são as suas atribuições?)

### **CONTEXTO GERAL**

- 1. O que é a APAC?**
- 2. Você sabe se a APAC foi inspirada em outros programas, anteriores a ela?**
  - a. Quais programas?
  - b. Quais as características desses programas?

### **O PROBLEMA PÚBLICO**

- 1. Qual problema motivou a criação das APAC's?**
  - a. Quais são as suas causas?
  - b. O que ele gera?
- 2. Qual é o público-alvo da política?**
  - a. Quais são os critérios utilizados para a seleção dos utilitários da política?
  - b. Os critérios de focalização afetam, de fato, a implementação das ações específicas do programa? Como?

### **ATORES E ORGANIZAÇÕES**

- 1. Quais atores e organizações atuam no contexto das APAC's?**
  - a. Qual o papel de cada um deles?
- 2. Como se dá o relacionamento entre esses atores?**
  - a. Existem conflitos entre as organizações que participam do programa? Eles constituem empecilho para o Programa? Como?

### **OBJETIVOS DA POLÍTICA**

- 1. Quais os objetivos desejados no desenho das APAC's?**
  - a. Como eles são mensurados?

---

<sup>3</sup> Elaborado com base em Costa (2019) e Fundação João Pinheiro (2022).

**2. Quais os impactos a APAC pretende gerar com o alcance dos objetivos desejados?**

a. Como eles são mensurados?

## **PRODUTOS E ATIVIDADES**

- 1. O que a APAC oferece/pretende oferecer a seus beneficiários?**
- 2. Quais atividades são realizadas para que essas entregas sejam possíveis?**
- 3. Quais recursos são necessários para a realização de cada uma dessas atividades?**

## **METODOLOGIA APAC**

- 1. Como a participação social é observada na APAC?**
- 2. Como se dá o trabalho dos recuperandos?**
  - a. Qual a carga horária de trabalho e as principais ocupações?
  - b. Em que o trabalho contribui para a recuperação?
  - c. Há a mensuração e o acompanhamento dos valores gerados pelo trabalho dos recuperandos? Qual a destinação desse recurso?
- 3. Quais as práticas que visam desenvolver a espiritualidade nas associações?**
  - a. A espiritualidade se aproxima ou representa alguma vertente religiosa?
  - b. Como a Jornada de Libertação com Cristo se distingue das práticas cotidianas da espiritualidade?
  - c. Há alguma dificuldade ou entrave desse aspecto em relação à adaptação do recuperando à metodologia?
- 4. Quais são os serviços destinados a oferecer assistência jurídica aos presos?**
- 5. Quais são os serviços destinados a oferecer assistência à saúde aos presos?**
- 6. Qual a participação da família na recuperação dos presos?**
  - a. Há visitas periódicas das famílias?
  - b. Há assistência da APAC para a família?
- 7. Em quais tarefas e atividades os voluntários atuam?**

- 8. Todas as associações funcionam em um Centro de Reintegração Social (CRS)?**
  - a. Quais são os requisitos necessários de um CRS para a metodologia APAC?
  - b. Qual a qualidade das instalações físicas das APAC's em funcionamento?
  - c. Como você avalia a localização das APAC's e como isso contribui para o sucesso da metodologia?
  - d. Como a existência de vagas reduzidas nas associações pode contribuir para o sucesso da metodologia?
- 9. Como a ideia de valorização humana se expressa no cotidiano da APAC?**
  - a. Nesse contexto, o que significa, para a APAC, promover a humanização das prisões?
- 10. Descreva como é a rotina dos recuperandos nas APAC's.**
  - a. O que garante a manutenção da ordem nesses espaços?
- 11. Como você avalia a adequação da metodologia às principais legislações que regulam essa temática, como a LEP e a Constituição Federal?**

## **DOS RESULTADOS**

- 1. Quais fatores contribuem para o baixo índice de reincidência das associações (cerca de 15%)?**
  - a. Como a seleção prévia para ingressar na APAC pode influenciar o baixo índice de reincidência observado?
- 2. Qual o custo mensal da manutenção de um preso na APAC?**
  - a. Como esse valor é calculado?
  - b. Por que o valor é menor em comparação a uma prisão tradicional?
- 3. Nas APAC's, o que garante a reintegração social do preso?**
  - a. Como esse fator pode ser avaliado?
- 4. Há avaliação e gestão por resultados? Como ela se dá?**
  - a. Quais indicadores já existem ou podem ser sugeridos para acompanhar o progresso do Programa?

## CONDIÇÕES

1. Quais os riscos inerentes ao Programa (fatores podem afetar negativamente o seu desenvolvimento)?
2. Quais as condições necessárias para que a política seja implantada de forma efetiva?
3. Quais os principais desafios internos da equipe gestora?
4. Qual influência (positiva ou negativa) os seguintes atores podem exercer sobre o programa:

FBAC

Sociedade civil

SEJUSP e DEPEN;

PC e PM;

Órgãos municipais;

Poder Judiciário;

Poder executivo

MP;

Equipe Gestora.

## APÊNDICE B: Roteiro de observação

**Local:** APAC Itaúna

**Data:** 26/10/2023

- **Rotina da associação**
  - Tratamento aos recuperandos/valorização humana (questão de nomenclatura, orientações em relação a atividades, alimentação)
  - Trabalho na APAC (quantos estão trabalhando, envolvimento com o trabalho interno, existência de unidade produtiva, quais são os trabalhos desenvolvidos)
  - Atividades que estão acontecendo (palestras de espiritualidade, tempo de lazer, limpeza da associação, aulas)
  
- **Manutenção da ordem**
  - Equipe de segurança (se é qualificada para tal, se promove repressão ou não, se é numerosa)
  - Existência do regulamento disciplinar disposto
  
- **Instalações físicas**
  - Qualidade das instalações (espaços limpos e organizados, amplos, presença de condições mínimas de higiene, celas com camas individuais)
  - Separação entre regimes
  - Existência de espaços diferentes de acordo com as atividades (refeitório, consultórios, locais para aulas, etc)
  - Lotação da APAC (comporta todos? superlotada?)
  
- **Voluntários e funcionários**
  - Atividades de atuação
  - Há carência de voluntários ou funcionários?
  
- **Gestão**
  - Existência de relatórios de transparência
  - Há geração de recurso dentro da associação?
  - Há carência de recursos?
  
- **Participação social**
  - Há algum ator da sociedade civil participando de alguma atividade no CRS?
  - Há algum evento sendo divulgado/próximo de acontecer, envolvendo a sociedade civil?

- **Adequação às legislações**