

## ARTIGO

# APAC COMO SAÍDA: ARTICULAÇÕES ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ATORES PARLAMENTARES NA ESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS PENAIS MINEIRAS ENTRE 1995 E 2018<sup>1</sup>

**NATÁLIA MARTINO**

Natália Martino é doutoranda em Ciência Política pela UFMG e pesquisadora do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (Crisp/ UFMG).

**País:** Brasil **Estado:** Minas Gerais **Cidade:** Belo Horizonte

**Email:** natymartino@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-5377-2993>

**THAIS LEMOS DUARTE (IN MEMORIAM)**

Thais Lemos Duarte coordenou e compôs diversas pesquisas sobre segurança pública e sistema de justiça criminal, assim como fez parte de organizações da sociedade civil e de órgãos de Direitos Humanos, como o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Desenvolveu consultorias sobre sistema penal e prevenção à tortura, tornando-se uma referência nacional sobre esses temas. Socióloga graduada pela UERJ, com mestrado pela UFRJ e doutorado pela UERJ. Pesquisadora do Centro de Estudos em Criminalidade Segurança Pública (Crisp/ UFMG).

**País:** Brasil **Estado:** Minas Gerais **Cidade:** Viçosa

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-9149-7387>

**Contribuições das autoras:** Natália Martino contribuiu com a concepção e o delineamento, a análise e a interpretação dos dados, a redação do manuscrito, a revisão e a aprovação final. Thais Lemos Duarte contribuiu com a concepção e o delineamento, a análise e a interpretação dos dados e com a redação do manuscrito.

---

## RESUMO

Com base na vertente teórica do novo institucionalismo, discutimos os mitos que conformam o sistema penal e, a partir disso, como estes foram mobilizados para configurar certas políticas penais de Minas Gerais, debatidas no âmbito do legislativo por parlamentares e pela sociedade civil. Utilizando uma abordagem original no campo prisional, analisamos as pautas e as atas de 115 audiências públicas da Comissão de Segurança Pública e da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa mineira, realizadas entre 1995 e 2018, cujos temas versaram sobre prisões. Desse modo, procuramos compreender as formas pelas quais os embates – e os consensos – entre distintos atores ajudaram a estruturar discussões sobre pena, consolidando uma “solução” que atualmente se espalha por todo o Brasil, a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC). Concluímos que o modelo APAC foi fortalecido pela defesa consistente ao longo dos anos feita por diferentes atores, o que não se verificou em outras propostas, como as relacionadas às alternativas penais. Nesse período, as resistências à APAC foram arrefecidas na medida em que se convencionou apontar o modelo como eficaz quando direcionado a determinados grupos de criminosos, em especial, os considerados “não violentos”.

**Palavras-chave:** Legislativo. Prisões. Políticas penais. Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC).

---

<sup>1</sup> Este artigo foi uma das últimas produções da pesquisadora Thais Lemos Duarte, que nos deixou em 2023. Sua partida foi dolorosa para todos nós, amigos e colegas do campo de estudos da segurança pública e dos direitos humanos. Em memória dela, seguiremos pesquisando.

---

## ABSTRACT

### APAC AS A WAY OUT: ARTICULATIONS BETWEEN CIVIL SOCIETY AND PARLIAMENTARY ACTORS IN THE STRUCTURING OF PENAL POLICIES IN MINAS GERAIS BETWEEN 1995 AND 2018

*Based on the theoretical framework of the new institutionalism, we discuss the myths that make up the penal system and, from that, how they were mobilized to set up certain penal policies in Minas Gerais, debated in the legislative sphere by parliamentarians and civil society. Using an original approach in the prison field, we analyzed the agendas and minutes of 115 public hearings of the Public Security Commission and the Human Rights Commission of the Legislative Assembly of Minas Gerais, held between 1995 and 2018, in which themes were about prisons. In this way, we seek to understand the ways in which the clashes – and the consensus – between different actors helped to structure discussions about punishment, consolidating a “solution” that currently spreads throughout Brazil, the Associação de Defesa e Assistência aos Condenados (APAC). We conclude that the APAC model was strengthened by the consistent defense over the years by different actors, which was not seen in other proposals, such as those related to penal alternatives. During this period, resistance to APAC was cooled as it became conventional to point to the model as effective when targeted at certain groups of criminals, especially those considered “non-violent”.*

**Keywords:** Legislative. Prisons. Penal policies. APAC.

**Data de Recebimento:** 17/01/2023 – **Data de Aprovação:** 18/07/2023

**DOI:** 10.31060/rbsp.2024.v18.n2.1861

---

## APRESENTAÇÃO

Os debates do Poder Legislativo mineiro acerca das políticas penais são o ponto de partida deste trabalho. Foram analisadas as pautas e as atas de 115 audiências públicas da Comissão de Segurança Pública e da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), realizadas entre 1995 e 2018, cujas discussões versaram sobre políticas penais. A partir desses documentos, procuramos compreender as formas pelas quais os embates – e consensos – entre distintos grupos ajudaram a estruturar as discussões em torno do sistema penal mineiro nas duas últimas décadas. Em especial, buscamos identificar: a) os atores envolvidos na agenda penal; b) os assuntos mais debatidos; e c) os consensos travados.

Observamos nas análises a construção de consensos em torno da pertinência dos investimentos na Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC), tipo de unidade prisional conduzida por entidades civis sem fins lucrativos em parceria com o Estado, sendo que o período analisado foi marcado pela expansão do modelo em Minas Gerais. Nesse sentido, o trabalho se soma àqueles que já se debruçaram sobre a construção da política penal mineira e, em alguma medida, trataram da APAC como produto da ação conjunta de diversos atores. Em geral, esses estudos têm como foco as ações do Poder Executivo (Cruz, 2010; Macaulay, 2013; Godoi; Araújo; Mallart, 2019) ou, em menor escala na literatura, do Poder Judiciário (Valois; Macaulay, 2017).

Nossa proposta é apontar o papel também do Poder Legislativo na construção dessa política, não em antagonismo, mas em interseção com os outros poderes. Esse papel não se dá na condução das políticas, mas é essencial na medida em que participa da construção da agenda, do reconhecimento de atores

como centrais em determinadas áreas, da legitimação de políticas, da proposição e da fiscalização de ações (Figueiredo, 2016). Como observamos na análise, os consensos em torno da APAC se deram com o abafamento de outras vozes e propostas a partir do fortalecimento de alianças entre diferentes atores favoráveis ao modelo.

As reflexões acerca desses achados de pesquisa foram feitas a partir do enquadramento teórico dos mitos institucionais. Busca-se, assim, entender como os mitos do campo penal, notadamente o mito da ressocialização, ajudaram a construir os consensos que fortaleceram certas políticas, notadamente a APAC, em detrimento de outras.

Como percurso analítico deste texto, em um primeiro momento, explicitamos os passos metodológicos operados pela pesquisa, seguidos de um aprofundamento teórico dos debates sobre mitos organizacionais. Ao longo da discussão teórica, são trazidos alguns conceitos e considerações em relação à APAC e ponderamos sobre os mitos organizacionais que tal ação encerra, os quais serão úteis às análises posteriores. Seguindo, oferecemos um panorama geral das reuniões ocorridas nas Comissões de Direitos Humanos e de Segurança Pública da ALMG, entre os anos de 1995 e 2018; assim, pretendemos localizar a agenda das políticas penais no histórico de atividades realizadas nesses espaços para, em seguida, situarmos a ação de representantes da sociedade civil no que tange à questão. Posteriormente, discutimos quem foram os deputados e os grupos da sociedade civil protagonistas na pauta. Percorridos esses passos, apresentamos os argumentos que consolidaram a APAC como saída no âmbito penal mineiro e, como contraponto a isso, indicamos algumas propostas dissidentes, as quais não conseguiram se impor à “saída APAC” ao longo do tempo.

## PASSOS METODOLÓGICOS

Este trabalho foi realizado com base na análise de documentos produzidos nas audiências públicas conduzidas pelas Comissões de Segurança Pública e de Direitos Humanos da ALMG. Com o corte temporal de 1995 a 2018, buscamos analisar em especial as reuniões voltadas à discussão de políticas penais com a participação de integrantes da sociedade civil. Ao longo desta seção metodológica, esclarecemos as escolhas dessas arenas, dos atores e do corte temporal.

A começar pelas arenas, no Brasil, os sistemas penitenciários são majoritariamente geridos por estados federados (Vasconcelos *et al.*, 2018). É inevitável, então, que as especificidades regionais gerem certa diferenciação. Em Minas Gerais, alguns modelos de gestão prisional chamam a atenção, como os estabelecimentos administrados pela sociedade civil sob o nome de APAC (Cruz, 2010) e a Penitenciária em Parceria Público-Privada (Macaulay, 2013). Ambos os formatos surgiram ou se proliferaram em solo mineiro e, nos últimos anos, passaram a ser exportados a outras localidades do país, guardadas suas respectivas características.

Compreender as dinâmicas dos sistemas penais estaduais e, desta maneira, analisar como certos modelos prisionais se desenvolveram em detrimento de outros, implica mapear os embates e as alianças políticas firmadas ao longo do tempo. A partir da ideia de que os parlamentos são os locais onde diversas correntes políticas convivem, em contraste com o Poder Executivo, caracterizado pela alternância e não pela convivência de diferentes grupos (Torrens, 2013), defendemos que essa arena ajuda a pautar as ações executivas e do Poder Judiciário. Isso se dá, em especial, por meio da inclusão, na agenda institucional,

de atores, denúncias e propostas vindas dos segmentos sociais representados pelos deputados eleitos. Assim, reflexões sobre as disputas e os consensos na arena legislativa ajudam a compreender decisões e ações dos demais Poderes.

O caso mineiro tende a ser privilegiado à condução de um estudo deste tipo, já que a literatura da área tem apontado para a ALMG como um exemplo mais consistente de modelo informacional de parlamento, em contraste a outras Casas estaduais (Rocha, 2012). Esse modelo baseia-se na valorização das comissões parlamentares, as quais são responsáveis por debater projetos em pauta nas assembleias, construindo pareceres técnicos qualificados sobre as propostas para subsidiar a votação do conjunto dos deputados. Ou seja, as negociações acontecem nessas arenas para, posteriormente, serem ratificadas em Plenário (Limongi, 1994).

Esse modelo informacional tende a implicar discussões mais qualificadas dos assuntos em pauta (Limongi, 1994) e mais espaço para participação de atores não-parlamentares. Essa participação ocorre, em especial, nas audiências públicas, momento em que convidados externos ao Legislativo são chamados a interagir no debate com o objetivo de contribuir com visões técnicas ou experiências pessoais para o aprimoramento das propostas (Lopes, 2015). Essas audiências, que são o foco da análise deste trabalho, podem ser realizadas “para instruir matéria legislativa em trâmite, para acompanhar a execução de políticas públicas e do planejamento do Estado, bem como para tratar de assunto de interesse público relevante atinente a sua área de atuação” (art. 291 do Regimento Interno da ALMG). Para sua realização, um deputado deve apresentar um requerimento a ser aprovado pelos membros de cada comissão.

Cientes, então, da importância das comissões para o processo legislativo na ALMG, selecionamos as Comissões de Direitos Humanos e de Segurança Pública como arenas a serem estudadas, já que são os locais afeitos aos debates das políticas penais<sup>2</sup>. A segunda esteve extinta entre 1997<sup>3</sup> e 2012<sup>4</sup>, quando as políticas de segurança passaram a constar no rol de competências da Comissão de Direitos Humanos. Depois da recriação da Comissão de Segurança Pública, ambas passaram a tratar de políticas penais. Isso porque, apesar de as “políticas de segurança” não estarem mais sob a responsabilidade da Comissão de Direitos Humanos, este ator se responsabilizava pela “defesa dos direitos individuais e coletivos”.

No que tange ao corte temporal da pesquisa, o ano inicial das análises foi decidido a partir de uma investigação prévia, por meio de listagem fornecida pela Gerência de Informação e Documentação da ALMG. Através desses dados, identificamos que a primeira audiência pública sobre políticas penais desde 1979<sup>5</sup> ocorreu em 1998, dentro da legislatura iniciada em 1995<sup>6</sup>. Já 2018 foi escolhido como ano final do recorte analítico por marcar o fim da última legislatura quando a pesquisa foi iniciada<sup>7</sup>. Em específico, dentre as 1.042 audiências públicas realizadas pelas comissões em análise entre 1995 e 2018, 115 delas (11%) trataram de políticas penais.

A partir dessa listagem de audiências, traçamos um panorama geral dos debates realizados nas comissões, de forma a compreender o espaço das políticas penais. Em seguida, buscamos informações mais detalhadas

2 Os temas afeitos a cada comissão estão listados no Art. 102 do Regimento Interno da ALMG (ALMG, 1997), disponível em: [www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/leis/regimento-interno/](http://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/leis/regimento-interno/). Acesso em: 8 abr. 2021.

3 Resolução da ALMG Nº 5.176, de 1997 (ALMG, 1997).

4 Resolução da ALMG Nº 5.204, de 2002 (ALMG, 2002).

5 Ano que pode ser apontado como início do processo de redemocratização com o retorno ao multipartidarismo.

6 Embora a primeira audiência pública nessas arenas sobre questões prisionais tenha se dado em 1998, retrocedemos as análises a 1995 para considerar toda a legislatura em que tal reunião se inseriu.

7 Período de quatro anos de atividades legislativas correspondentes aos mandatos parlamentares.

sobre as audiências que trataram dessas políticas, transformadas em nossas unidades de análise. Essas informações foram acessadas a partir de três tipos de documentos, conforme Quadro 1, abaixo.

## QUADRO 1

### Documentos analisados e seus respectivos conteúdos

Documento	Conteúdo
Requerimentos para realização de audiência pública	Contêm nome do deputado que solicitou a reunião, o assunto a ser discutido e, em alguns casos, a justificativa para a realização da audiência.
Atas das reuniões	Contêm horários de início e fim da reunião, nomes de deputados e convidados que fizeram o uso da palavra
Notícias produzidas pela assessoria de imprensa da ALMG	Contêm tópicos discutidos e os posicionamentos de cada pessoa que se pronunciou no encontro

*Fonte: produzido pela pesquisa.*

Para processar esses dados, foi criado um formulário a partir do qual foram sistematizadas as seguintes informações: datas das reuniões; âmbito das reuniões (tipo de Comissão); deputado autor do requerimento para a reunião; governador do período; foco da reunião (estrutura do sistema prisional, direitos dos custodiados, questões trabalhistas dos funcionários do sistema, manutenção da ordem/segurança interna nas unidades, outros); e convidados presentes (funcionários do sistema, representantes de classe, familiares de pessoas privadas de liberdade<sup>8</sup>, sociedade civil, conselhos de direitos, representantes do Poder Executivo, representantes do Poder Judiciário, outros).

Após o preenchimento do formulário, foi gerada uma planilha em *Excel* que congregou os dados das audiências, os quais foram processados com o auxílio do *software* SPSS. Para este trabalho, foram utilizadas, em especial, as reuniões que tiveram a presença de representantes da sociedade civil, de conselhos de direitos e de familiares de pessoas privadas de liberdade, configurando um universo de 66 encontros. Tais atores foram/são fundamentais aos debates e, logo, essenciais à estruturação das políticas penais mineiras nas últimas décadas.

## RETRIBUIÇÃO E PREVENÇÃO: OS MITOS PENAIS

Em um artigo clássico, Meyer e Rowan (1977) afirmam que as estruturas da sociedade pós-industrial refletem mitos que ajudam a conformar os contextos institucionais. Nessa ótica, o grau de modernização

<sup>8</sup> Embora o conceito de sociedade civil utilizado neste trabalho inclua os familiares de pessoas privadas de liberdade, essas foram separadas dos demais representantes do segmento, dadas as peculiaridades das suas participações, conforme esclarecimento adiante.

da sociedade é diretamente proporcional à presença das estruturas racionalizadas em dados domínios e ao número de domínios com estruturas racionalizadas. Logo, o mito da racionalidade, o qual é expresso através de regras burocráticas, presentes em diferentes atividades, influencia o formato e a expansão da organização formal, que incorpora tais regras como elementos estruturais (Peci, 2006).

Há três processos originadores dos mitos institucionais (Meyer; Rowan, 1977): a elaboração de redes relacionais complexas; o grau de organização coletiva do ambiente/contexto; e os esforços das lideranças das organizações. Pautadas por esses processos, as instituições tendem a se igualar entre si, homogeneizando-se ou, em outros termos, tornando-se isomorfias (Dimaggio; Powell, 2005). Com isso, incorporam elementos legitimados externamente, em vez de tão só integrarem questões relacionadas à eficiência organizacional; empregam critérios de avaliação externos ou cerimoniais, para definirem o valor de seus elementos estruturais; e dependem de instituições exteriores fixas, a fim de reduzirem turbulências e inconsistências internas (Peci, 2006).

Sabendo que os mitos institucionais ajudam a constituir as estruturas organizacionais, compreendemos que há aqueles que fundamentam a agenda prisional, consubstanciando os objetivos da sanção penal. Conforme Bozza (2013), as sociedades contemporâneas estabeleceram dois objetivos à pena, os quais, em nossa perspectiva, podem ser lidos como espécies de mitos: a retribuição e a prevenção. O primeiro se refere a uma compensação da culpabilidade. A pena é, pois, uma espécie de pagamento da violação de direito realizada por quem é socialmente definido como criminoso, sendo uma forma de recompensa à sociedade pela falta cometida.

Como prepondera também o entendimento de que a culpabilidade é uma condição necessária, mas não suficiente da punição (Roxin, 2008), a sanção penal possui um caráter preventivo, marcado por duas vertentes. Conforme Bozza (2013), uma delas é a preventiva especial, que objetiva reduzir a criminalidade, ora “ressocializando” o desviante, ora “dissuadindo-o” da prática de novos crimes. A outra se refere à preventiva geral, cuja função é inibir a prática de crimes pelos demais membros da sociedade.

Em resumo, tem-se, então, que os mitos organizacionais seriam ideias compartilhadas por atores e instituições em determinado contexto social e patrocinadas por lideranças políticas específicas que ajudam a legitimar as regras e as práticas de certas instituições (Meyer; Rowan, 1977). Propomos que os objetivos modernos da prisão, conforme esquematizados por Bozza (2013), sejam entendidos como mitos penais. Esses compreendem as ideias de punição e prevenção. Esta última abrange o mito ressocializador, baseado na crença de que a prisão é capaz de alterar a trajetória de vida dos indivíduos que passam por ela, retirando-os do caminho criminal (Bozza, 2013). Nas últimas décadas, a Criminologia Crítica tem chamado a atenção para um distanciamento do mito preventivo da pena, imperando a sua noção retributiva (Garland, 2008; Wacquant, 1999). Encarcera-se em quantidades vultuosas com o intuito primordial de punir a pessoa que tenha rompido com determinada regra social, tornando-se a prisão uma ferramenta de infligência da dor (Nils, 2011).

O reforço da faceta punitiva do encarceramento pode ser lido como produto de dois mecanismos. O primeiro deles, pautado pela seletividade criminal (Monteiro; Cardoso, 2013), gera a punição não do crime, mas do criminoso encarnado em determinados estereótipos penais (Misse, 2010). Em consequência, prende-se, em especial, pessoas pobres e negras, geralmente vistas como “elementos suspeitos” (Ramos; Musumeci, 2021). O segundo mecanismo se desdobra na amplificação das penas impostas aos alvos da Justiça Criminal a partir de uma estrutura prisional baseada na superlotação e na violação de direitos. A

“tortura nos tempos de encarceramento em massa” (Pastoral Carcerária, 2016) constitui, então, realidade perene no Brasil, afligindo, sobretudo, populações vulneráveis do ponto de vista social e econômico<sup>9</sup>.

Contudo, o cenário está em alguma medida em disputa, de modo que a narrativa sobre o mito preventivo “ressocializador” da pena não se arrefeceu, sobretudo quando dirigida a determinados públicos, entendidos como os criminosos ditos “recuperáveis”. Geralmente, eles apresentam bom comportamento prisional e cometeram crimes sem violência ou grave ameaça. Há, então, esforços que buscam abarcar, simultaneamente, as noções de punição e de prevenção que circundam a sanção penal, mantendo-se, ainda, o foco na privação de liberdade como cerne das políticas de segurança pública. Foi nessa linha que, em 1972, na cidade de São José dos Campos, em São Paulo, surgiu o modelo APAC.

## “SISTEMA APAC”

A ação de grupos católicos, reunidos na Pastoral Carcerária em missões evangelizadoras em unidades prisionais do interior paulista, desenvolveu, na década de 1970, as sementes do método APAC. Originalmente, a sigla significava “Amando ao Próximo, Amarás a Cristo” e congregava ações de assistência material e espiritual a pessoas privadas de liberdade (Oliveira, 2013). Foi em 1974, quando o grupo se formalizou como entidade privada sem fins lucrativos, que seu significado foi revertido para o atualmente utilizado: “Associação de Proteção e Amparo ao Condenado”. Em 1979, a entidade criou o Centro de Reintegração Social (CRS) em São José dos Campos/SP, que desenvolvia ações com pessoas em regimes prisionais aberto e semiaberto.

Trata-se, portanto, de uma iniciativa que nasceu no seio da religião católica, cujo objetivo é “humanizar” a pena de prisão a partir da “valorização humana”, baseada na evangelização (Sá, 2012). Na experiência de São José dos Campos, foi desenvolvido o “método APAC”, que segue as diretrizes de uma “recuperação social efetiva”, na qual, ao ser fornecido o “amor”, o amparo religioso e uma disciplina “rigorosamente estabelecida”, o preso – chamado de “recuperando” – conseguiria “matar o criminoso e salvar o homem” (Veyl, 2016, p. 273).

O método APAC se baseia em alguns fundamentos, como a participação da comunidade, o trabalho, a religião, a assistência jurídica, a assistência à saúde, a família, o serviço voluntário, o mérito, a jornada com Cristo e o “reeducando ajuda reeducando” (Sá, 2012). Foi pensado para ser replicado em diversas unidades prisionais, de forma que a implantação de seus princípios em cadeias e penitenciárias é hoje considerada um primeiro passo para a formação do Centro de Recuperação Social, que chamaremos aqui tão só de “APAC”.

Em São José dos Campos, a APAC contou com amplo apoio do Poder Judiciário local, responsável por designar os condenados que deveriam cumprir pena na unidade. Entretanto, como não havia parcerias com outros poderes, o estabelecimento era totalmente responsável pelo seu custeio e por sua gestão cotidiana. Só em fins da década de 1980, realizou-se o primeiro convênio com o governo estadual, que passou a pagar pela alimentação dos custodiados (Oliveira, 2013).

<sup>9</sup> Em quase 30 anos, a população carcerária brasileira se multiplicou por seis (Sánchez et al., 2020). Caso continue nesse ritmo, o país logo alcançará a taxa de encarceramento mais alta do planeta, posição hoje pertencente aos Estados Unidos, com 700 pessoas presas para cada 100.000 habitantes (Rapisarda; Byrne; Marmolejo, 2020).

A entrada do Poder Executivo, porém, logo remodelou a experiência, retirando dela seu caráter religioso e fundando outro tipo de unidade, hoje chamada de “Centro de Ressocialização” (CR), ainda existente em São Paulo/SP (Oliveira, 2013). Essas mudanças resultaram no fechamento da APAC de São José dos Campos, em 1999. Entretanto, esse cenário não resultou no desaparecimento do método, tampouco das unidades com esse perfil. Não à toa, até esse estabelecimento ser desativado, foi feita intensa promoção de suas diretrizes nos meios católicos, com eventos e incentivos a visitas à chamada “APAC-mãe”, em São José dos Campos.

Em 1983, foi fundada a Confederação Brasileira das APACs (Cobrapac), com o objetivo explícito de coordenar iniciativas no sentido de expansão da experiência. A entidade foi rebatizada em 1995 como Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC), constituindo-se como organização sem fins lucrativos, à qual estão conveniadas as instituições que se identificam com o método APAC. Suas principais missões são assessorar e fiscalizar a aplicação do método em todo o país, buscando garantir certa uniformidade de ação.

Em 1997, a segunda APAC do Brasil foi inaugurada em Minas Gerais, no município de Itaúna (Oliveira, 2013). Dois anos após, a CPI Carcerária realizada pela ALMG evidenciou o melhor cumprimento da Lei de Execuções Penais nesse local, em comparação a outras unidades prisionais do estado. Em 2001, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) lançou, por sua vez, o Programa Novos Rumos, que buscava encorajar o método a partir de ações como promoção de visitas de juízes recém-empossados a Itaúna e transferências de recursos de penas pecuniárias para a unidade.

Essa rede de apoios que começava a se consolidar, porém, ainda era instável. No fim da década de 1990, o governo estadual cortou o fornecimento de recursos para alimentação dos presos transferidos à APAC de Itaúna como retaliação às transferências, capitaneadas pelos juízes locais (Oliveira, 2013). A unidade sobreviveu com doações de moradores e comerciantes locais, só conseguindo fontes oficiais de verbas mais estáveis a partir de 2004, como é melhor abordado adiante.

Atualmente, a sede de Itaúna é a unidade mais antiga em funcionamento, servindo de referência às demais unidades do país. De fato, ao longo dos anos, a convergência de atores em torno da iniciativa aumentou e criou cenário propício à expansão das APACs em Minas Gerais, como demonstram os números oficiais: das 60 APACs em funcionamento hoje no Brasil, 45 estão em território mineiro. Já das 77 em processo de implantação, 45 são nesse estado, o que demonstra o recente avanço da iniciativa para outras regiões do país<sup>10</sup>.

Os convênios com o governo estadual se tornaram a principal fonte de recurso das APACs, em especial no estado mineiro (Oliveira, 2013). Tais instrumentos são acordados diretamente com as unidades, as quais possuem autonomia administrativa e existência jurídica independente. Observa-se, então, que a APAC se constituiu enquanto um método de atuação diante da privação de liberdade, evoluiu para se tornar um Centro de Recuperação Social para condenados e depois criou formas para se disseminar para outros locais. O esquema a seguir resume essa estrutura do que chamaremos de “sistema APAC”.

10 Informação do ano de 2021 retirada do site oficial da FBAC. Disponível em: [www.fbac.org.br](http://www.fbac.org.br). Acesso em: 1 abr. 2021.



## ESQUEMA 1

### Resumo do "sistema APAC"

FABAC:	Unidade APAC/ Centro de Recuperação Social:	Método/ modelo APAC:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funciona como uma espécie de federação e a vinculação a ela é hoje mandatória para que uma instituição seja reconhecida como APAC e possa, assim, firmar convênios com o governo. Tem como missão assessorar e fiscalizar a aplicação do método em todo o país para garantir certa uniformidade de ação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espaço de privação de liberdade que mobiliza o método APAC, recebe recursos governamentais na forma de convênios e funciona sem a presença de agentes penitenciários ou policiais. Está conveniada à FBAC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compõe diretrizes destinadas à "recuperação social" do custodiado, cujos cernes são o amparo religioso e uma disciplina rigorosa. Em alguns países é aplicado dentro de unidades prisionais convencionais, sem portanto chegar a se constituir como Unidade APAC.</li> </ul>

Fonte: produzido pela pesquisa.

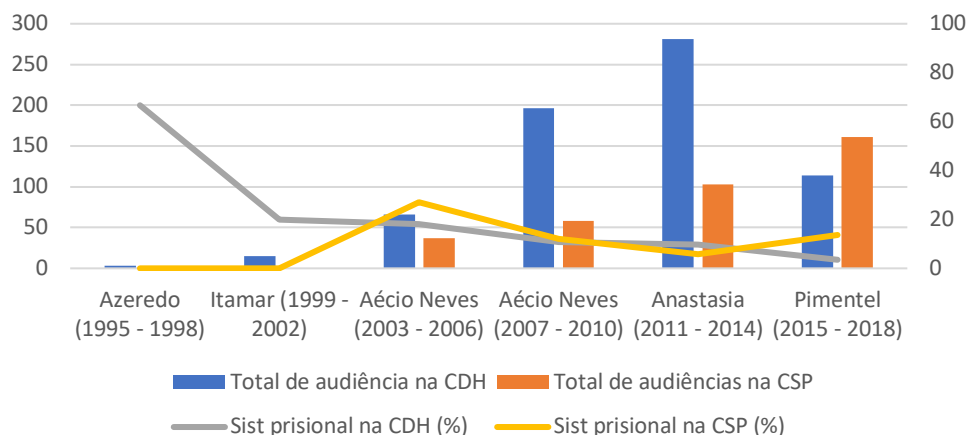
Em nosso enquadramento teórico, todo apoio estatal à estruturação desse sistema (Esquema 1) em solo mineiro se tornou possível em função da relação dos padrões propostos pelo método APAC com o que aqui chamamos de mitos penais. Assim, em boa medida, um estabelecimento APAC e as diretrizes seguidas nele encarnam, por um lado, o mito penal da punição, afinal mantém privado de liberdade o indivíduo que cometeu um crime, por outro, compõe o mito da prevenção ressocializadora, pois busca "resgatar" o considerado socialmente desviante. Todo esse processo ocorre sob um viés religioso, como se, simultaneamente, o indivíduo "purgasse" pelo ato cometido e alçasse meios de se "regenerar", perfilando o caminho "certo" distante do "mundo do crime" (Oliveira, 2013).

Como dissemos antes, essa perspectiva sobre a pena e o modo como deve ser aplicada encontra-se em disputa. Demonstraremos que, para aqueles considerados "recuperáveis", cabe o cumprimento da privação de liberdade em uma APAC. Entretanto, para outros perfis de presos, deve ser concedida apenas a "inflição da dor", tal qual discutido pela Criminologia Crítica a respeito do modelo penal em vigor atualmente em países ocidentais (Garland, 2008; Nils, 2011). Aprofundamos essas discussões nas seções seguintes, em que mostramos como as audiências públicas realizadas na ALMG ajudaram a pavimentar o caminho para a estruturação política do "Sistema APAC".

## PANORAMA GERAL DAS AUDIÊNCIAS

No período em análise, as audiências públicas aumentaram substancialmente na Comissão de Segurança Pública e na Comissão de Direitos Humanos. Enquanto entre 1995 e 1998 ocorreram 3 eventos com esse perfil, entre 2011 e 2014 houve 383 audiências. De igual maneira, as políticas penais ganharam paulatinamente mais espaço na agenda ao longo dos anos, em especial na Comissão de Direitos Humanos.

## GRÁFICO 1

Audiências públicas sobre questão carcerária  
Comissão de Segurança Pública e Direitos Humanos da ALMG (1995 a 2018)

Fonte: produzido pela pesquisa a partir dos dados da ALMG.

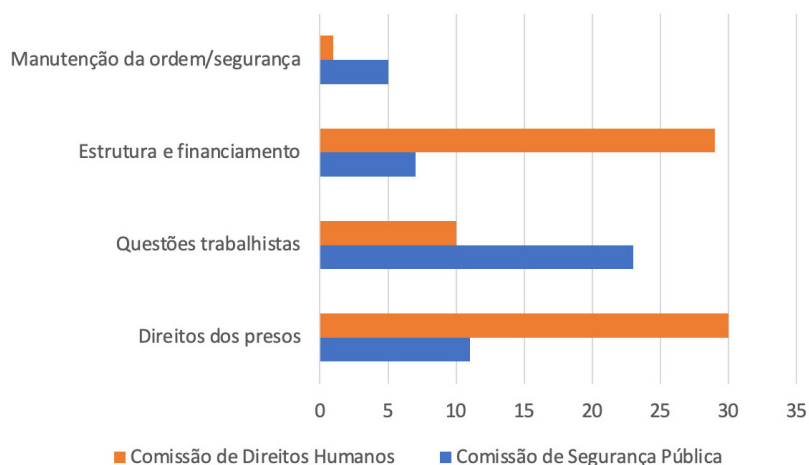
Como se observa no Gráfico 1, há tanto uma queda no número geral de audiências públicas entre 2015 e 2018, contrariando a tendência crescente dos anos anteriores, quanto uma inversão do peso das políticas penais nas pautas de ambas as Comissões em análise. As razões para tais mudanças estão ligadas às coalizões políticas do período e são mais bem trabalhadas neste estudo posteriormente.

Geralmente, o tema pautado nas audiências se voltou aos direitos dos presos (41), debatido primordialmente na Comissão de Direitos Humanos. Em seguida, discutiu-se, em especial nessa mesma Comissão, aspectos sobre estrutura e financiamento do sistema prisional (36), categoria na qual incluímos discussões relativas à APAC. Por sua vez, questões trabalhistas (33) e de manutenção da ordem e segurança de unidades carcerárias (6)<sup>11</sup> também ganharam centralidade, sobretudo na Comissão de Segurança Pública. Em outros termos, somada à preocupação com o reforço dos direitos das pessoas privadas de liberdade e com a denúncia das violações ocorridas nos cárceres, havia um foco na conformação do sistema prisional como um todo. O Gráfico 2, a seguir, resume os principais pontos trabalhados nas audiências públicas coordenadas pelas comissões.

11 Essa classificação foi dada às reuniões que trataram da ordem interna das unidades prisionais, como do problema da entrada de celulares e drogas.

## GRÁFICO 2

### Foco das audiências públicas ocorridas nas Comissões de Direitos Humanos e Segurança Pública



Fonte: produzido pela pesquisa a partir de dados da ALMG.

Introduzimos também aqui que, dentre as 115 reuniões, 66 tiveram a presença da sociedade civil e de conselhos de direitos basicamente representados por integrantes de entes não governamentais. Desses encontros, 52 foram realizados pela Comissão de Direitos Humanos, ao passo que 14 se desenvolveram no âmbito da Segurança Pública<sup>12</sup>. Além de encontrarem maior espaço na Comissão de Direitos Humanos, os representantes da sociedade civil tenderam também a ter maior participação nas reuniões cujos focos eram direitos dos custodiados (33) e estrutura do sistema prisional (27). Por sua vez, tiveram menor presença nos encontros sobre questões trabalhistas dos funcionários do sistema (7), bem como estiveram em apenas uma reunião relativa à “manutenção da ordem” em unidades prisionais.

A seguir, indicamos em maiores detalhes quais atores coordenaram e compuseram essas reuniões, especificando seus traços e modos de ação.

## QUEM É QUEM?

Com o intuito de descrever os protagonistas das audiências públicas analisadas, apontamos aqui os parlamentares e as entidades da sociedade civil que ganharam destaque nos debates desenvolvidos. No entanto, essa divisão (parlamentares e sociedade civil) é meramente analítica e esses atores não devem ser entendidos como estanques, como se estivessem desalinhados entre si. Ao contrário, as demandas sociais ajudam a conformar os perfis dos parlamentares, os quais, por sua vez, abrem as portas do legislativo para que sejam desenhadas determinadas agendas.

## PARLAMENTARES

Algumas posições podem ser consideradas chave dentro de um parlamento, na medida em que são determinantes para permitir ou não a entrada de assuntos na pauta, bem como garantir ou não a tramitação

12 Essa diferença é estatisticamente significativa: qui-quadrado = 0,000, graus de liberdade = 1,  $P < 0,000$ .

de certas matérias. Dessas posições, se destaca a de presidente da Casa e dos demais membros da Mesa Diretora dos trabalhos. Ademais, em uma assembleia de caráter informacional, como a ALMG tem sido descrita pela literatura (Rocha, 2012), consideram-se também como postos essenciais os dos presidentes das Comissões (Limongi, 1994). Aqui, enfatizamos esse cargo dentro das Comissões de Direitos Humanos e de Segurança Pública.

Nesse sentido, dois atores parlamentares merecem destaque nas análises aqui propostas: o deputado Durval Ângelo, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), e o deputado Sargento Rodrigues, do Partido Democrático Trabalhista (PDT) até 2015 e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) de lá até 2018. O primeiro foi presidente da Comissão de Direitos Humanos entre 1997 e 2014, deixando depois o posto para Cristiano Silveira (PT), que reduziu consideravelmente o espaço na pauta dessa Comissão para as políticas penais. O segundo foi membro da Comissão de Direitos Humanos em seu primeiro mandato, entre 1997 e 2002, momento em que a Comissão de Segurança Pública estava extinta. Ao ser recriada, o Sargento Rodrigues se tornou seu membro efetivo e, em 2003, seu presidente, posto ocupado até 2018.

Essas razões já seriam suficientes para trazer ambos ao centro da discussão, mas não são as únicas. Para serem realizadas, as audiências públicas precisam ser oficialmente solicitadas por requerimentos apreciados e votados pelos membros da respectiva Comissão. Esses documentos podem ser assinados por apenas um ou por vários parlamentares. Consideramos aqui apenas os assinados individualmente, já que, quando se trata de pedidos conjuntos, é comum que algumas assinaturas sejam mais em apoio ao colega do que originados de algum interesse específico sobre o tema. Dentre as 115 reuniões em foco, 91 se originaram em requerimentos individuais dos deputados e, desses, Durval Ângelo foi o autor de 35 (38,46%), enquanto o Sargento Rodrigues assinou 27 (29,67%) deles. Entre os demais autores<sup>13</sup> de requerimentos, ninguém ultrapassou a marca de 4%, o que evidencia o interesse dos dois deputados na pauta prisional.

Além da predominância desses parlamentares na demarcação de espaço na agenda legislativa para as políticas penais, pode-se apontar que eles direcionaram as discussões para focos distintos, como já evidenciado anteriormente pelo Gráfico 2. Esse dado aponta um maior interesse de Durval Ângelo, mais atuante na Comissão de Direitos Humanos, em discutir os direitos da população privada de liberdade e questões estruturais do sistema, enquanto o Sargento Rodrigues, presença mais marcante na Comissão de Segurança Pública, interessa-se mais pelas questões trabalhistas dos funcionários do sistema e por questões relativas à manutenção da ordem interna nas unidades.

Esses interesses estão intrinsecamente ligados às trajetórias profissionais e políticas dos dois deputados. Importa, assim, citar que Durval Ângelo, como ele mesmo destaca<sup>14</sup>, envolveu-se em diversas atividades políticas ligadas à Igreja Católica ao longo da vida. A partir de atividades pró-democracia, que marcaram o fim da Ditadura Civil-Militar, foi membro do Movimento de Boa Nova (Mobon), da assessoria de Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e da rede de assessores do Centro Nacional de Fé e Política Dom Helder Câmara (Cefep). Durante seus mandatos na ALMG, teve atuação ligada em especial à defesa dos direitos das pessoas presas e dos movimentos por habitação.

13 A julgar pelos partidos, também não há uma concentração de interesses em discutir os temas nem à direita nem à esquerda do espectro político, já que parlamentares de espectros opostos, como Maria Teresa Lara (PT) e Padre João (PT) à esquerda e Gilberto Abrams (PRP) e Vanderlei Miranda (PMDB) à direita, assinaram os demais requerimentos.

14 A minibiografia de Durval Ângelo, quando este texto foi escrito, estava disponível no site da ALMG. Desde então, porém, tal página foi retirada do ar, já que ele não mais ocupa o posto de deputado estadual. As mesmas informações passaram a ser disponibilizadas no sítio do Tribunal de Contas do Estado, disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111622981>. Acesso em: 29 maio 2024.

Por sua vez, o deputado Sargento Rodrigues iniciou a vida profissional na Polícia Militar de Minas Gerais, de onde foi expulso em 1997, após ter sido apontado como um dos líderes da greve dos policiais<sup>15</sup>. Esse episódio, que rendeu a sua exoneração da corporação militar, também abriu caminho à sua vida político-institucional<sup>16</sup>. Não à toa, teve atuação parlamentar pautada pela defesa dos policiais militares e civis e, mais adiante, dos agentes penitenciários<sup>17</sup>.

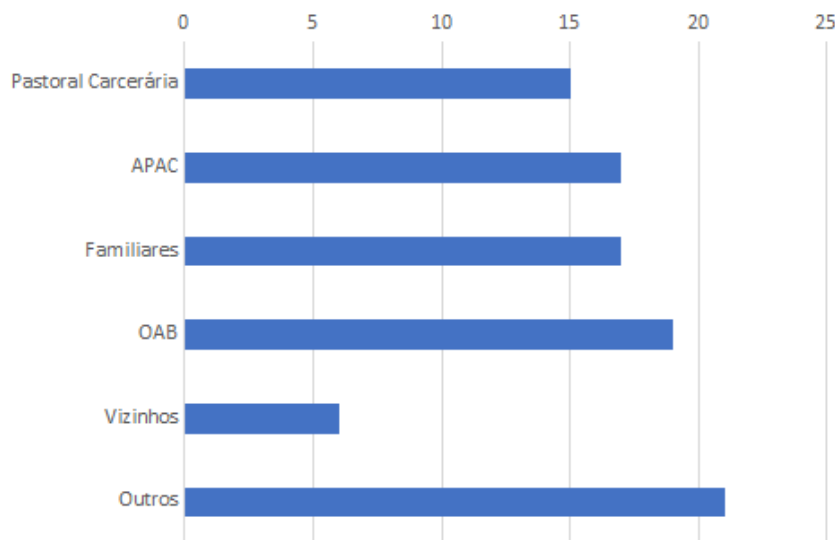
Em outros termos, ambos os deputados tiveram carreiras e lutas políticas que os levaram a protagonizar as audiências aqui analisadas e são um prenúncio dos atores da sociedade civil com os quais se aliariam ao longo da carreira parlamentar.

## SOCIEDADE CIVIL

Consideradas as 66 audiências públicas com presença de instituições da sociedade civil, temos como entidades mais participativas: a Ordem dos Advogados do Brasil (19), a APAC (17), os familiares de pessoas privadas de liberdade (17), a Pastoral Carcerária (15) e, em menor instância, os vizinhos de futuras unidades prisionais (6), conforme resumido no Gráfico 3. No caso das APACs, esses atores poderiam, à primeira vista, ser compreendidos como instituições distintas, já que cada estabelecimento penal desse tipo tem autonomia legal. No entanto, a coesão das demandas e argumentações apresentadas por indivíduos de estabelecimentos diferentes permite considerá-los como representantes de uma única instituição. Essa mesma razão nos levou a incluir no conjunto de representantes da APAC os convidados pertencentes à FBAC.

### GRÁFICO 3

**Participações da sociedade civil em reuniões sobre políticas penais nas comissões de Segurança Pública e de Direitos Humanos da ALMG (1995 a 2018)**



Fonte: produzido pela pesquisa a partir de dados da ALMG.

15 As expulsões motivadas pela greve de 1997 ainda são objeto de disputa judicial, onde é analisado pedido de reversão desse ato administrativo.

16 Disponível em: <https://www.almg.gov.br/a-assembly/deputados/deputado/?nome=Sargento-Rodrigues&id=9673>. Acesso em: 29 maio 2024.

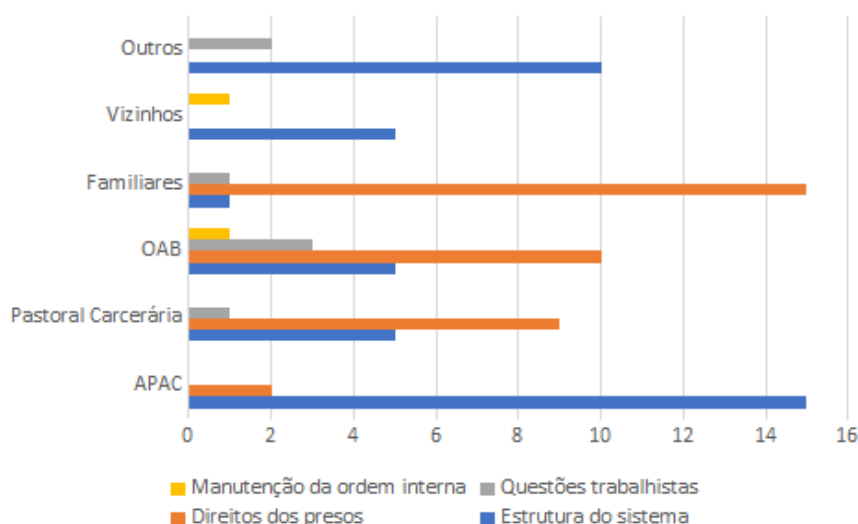
17 A carreira de agentes penitenciários foi criada em Minas Gerais em 2003 e esse termo é aqui utilizado, apesar da sua recente transformação em Polícia Penal. Isso porque tal transformação se deu depois do período em análise neste artigo.

As presenças desses quatro principais grupos – Pastoral, APAC, Familiares e OAB – não podem, porém, ser vistas como equivalentes, apesar de numericamente terem pesos similares, como demonstrado no gráfico anterior. Em primeiro lugar, retomamos o discutido anteriormente de que as APACs têm sua história intrinsecamente ligada à Pastoral Carcerária. E, em boa medida, essa interseção se repete na análise dos argumentos e das defesas dos seus representantes na ALMG. Somados, esses dois grupos tiveram maior presença do que qualquer outro nas audiências analisadas (32). De fato, aprofundamos a seguir que ambos os grupos convergiram em todo o período pela defesa de uma “humanização” dos espaços de privação de liberdade; “humanização” essa na maioria das vezes materializada nas APACs. Dessa forma, atuaram de maneira complementar e suas participações se somam para fortalecer seus argumentos.

Em segundo lugar, os demais atores que aparecem em destaque têm sua força diluída, não somada como no caso das APACs e da Pastoral. Isso se deu por diferentes razões. Os familiares de presos, presentes em dezessete audiências, levaram à arena, em especial, o debate de casos individuais, denunciando torturas e mortes no sistema prisional, sem manter vínculo com alguma entidade da sociedade civil e sem fazer demandas para além da apuração e resolução de casos concretos. Tal cenário apenas se reconfigurou em alguma medida a partir da década de 2010, quando ganhou proeminência a presença do Grupo de Amigos e Familiares de Pessoas Privadas de Liberdade – presente em três das dezessete audiências que contaram com familiares. A sua aparição recente nos leva à análise de que entidades com esse perfil talvez tenham se fortalecido enquanto grupo de pressão política no contexto penal estadual e nacional mais atual, não apresentando, pois, participação ativa na construção da política carcerária mineira nos anos anteriores. No Gráfico 4, fica evidente sua baixa participação em debates acerca da estruturação do sistema:

#### GRÁFICO 4

Presença de atores da sociedade civil por foco nas audiências públicas das Comissões de Segurança Pública e Direitos Humanos da ALMG (1995 a 2018)



Fonte: produzido pela pesquisa a partir de dados da ALMG.

Esses familiares, então, atuaram em especial na denúncia de violações de direitos dos custodiados em unidades prisionais específicas. Ao lado da APAC e da Pastoral, um grupo que participou mais ativamente nos debates sobre a estrutura do sistema prisional foi o de “vizinhos” de futuras unidades, em geral

organizados em associações de bairros ou de alunos/ex-alunos de alguma escola local. Eles foram a seis audiências na ALMG, mas sua participação tinha um objetivo específico: buscavam discutir a localização dos estabelecimentos penais em vias de construção, em geral refutando os projetos nas proximidades das suas casas. Não participavam, portanto, de debates para além daqueles sobre a localização geográfica dos novos estabelecimentos penais.

A OAB, por sua vez, teve a presença mais pulverizada nas reuniões. Em geral, se posicionavam de forma técnica, dando avaliações jurídicas sobre as denúncias reportadas. As participações sobre os direitos dos custodiados eram as únicas marcadas por maior militância dos representantes da entidade, que nesses momentos ofereciam propostas estruturantes, mais do que pareceres sobre casos específicos. Pelo menos um representante da entidade, Willian dos Santos, aparece com funções mistas: ora como membro da Comissão de Direitos Humanos da OAB e ora como advogado da Pastoral de Direitos Humanos da Arquidiocese de Belo Horizonte.

Essa posição mista também foi encontrada em atores listados como “outros”. Notamos a participação em diferentes audiências de pessoas que apresentavam vinculação ora a uma instituição ora a outra, sendo uma delas quase sempre de natureza religiosa. É marcante nesse grupo a presença, por exemplo, de atores como Fábio Alves dos Santos, que em uma reunião se apresentou como coordenador dos Serviços de Atendimento Jurídico da PUC/Minas e em outra como presidente do Conselho de Fundadores da APAC. De igual maneira, também compõem as 21 presenças de pessoas contabilizadas como “outros” dois padres e um pastor da Igreja Batista Quadrangular.

De fato, ao analisarmos a ação de entidades da sociedade civil nas audiências públicas, é possível notar uma forte atividade de atores religiosos nesses espaços. Isso se consubstanciou por três caminhos: 1) Presença direta e frequente de Pastoral Carcerária; 2) Presença de organizações que, embora não diretamente vinculadas à Igreja, são histórica e organizacionalmente derivadas de estruturas religiosas, notadamente as APACs; e 3) Presença de atores que, embora em algumas reuniões se apresentem como representantes de organizações laicas, como a OAB e a PUC/Minas, em outras representam siglas de Igrejas, demonstrando sua ligação intrínseca à militância religiosa.

Além disso, os grupos que não apresentaram vinculação direta ou indireta com siglas religiosas tiveram, por outro lado, uma atuação menos coesa e mais voltada à resolução de problemas imediatos e localizados. São os casos de familiares, vizinhos de unidades prisionais e, em grande medida, da OAB. Esse tipo de participação acabou por diluir sua incidência na discussão dos rumos das políticas penais propriamente ditas, conforme fica mais claro a seguir. Foi esse arranjo entre os grupos da sociedade civil que levou à construção da “saída APAC” como “solução” aos problemas do sistema prisional mineiro.

## A APAC COMO ROTA DE SAÍDA?

As primeiras audiências públicas realizadas sobre a agenda prisional nas Comissões analisadas não contaram com a participação dos atores da sociedade civil destacados anteriormente. Ao final da década de 1990, foram realizadas duas reuniões em que estiveram presentes “especialistas”, isto é, pesquisadores e defensores de direitos humanos de proeminência no Brasil e no exterior, como Fiona Macaulay, da Anistia Internacional; Roy King, catedrático da Universidade de Bangor, na Grã-Bretanha; James Cavallaro, da Human Rights Watch; e Heloísa Greco, do Grupo Tortura Nunca Mais.

Todos discutiram as múltiplas violações que afligiam historicamente o sistema prisional mineiro, como a superlotação e as torturas, convergindo no diagnóstico de que os cárceres locais não tinham estruturas adequadas e eram marcados pela falta de rotinas institucionais (Paixão, 1991). Defendiam, então, o fim da dualidade da gestão carcerária, a qual dividia o sistema prisional em cadeias públicas – sob a guarda da Polícia Civil e geridas pela Secretaria de Segurança Pública – e penitenciárias – geridas pela Secretaria de Interior e Justiça (Paixão, 1991). Para reverter isso, deveriam ser construídas novas vagas penais, transferindo os presos das cadeias para espaços penitenciários, considerados mais adequados ao cumprimento digno das penas.

A tônica dos representantes da sociedade civil presentes nas reuniões desenvolvidas entre 1995 e início de 2003 foi de reivindicações semelhantes às efetuadas pelos especialistas. De forma geral, entoava-se a ideia de que, uma vez nas penitenciárias, as pessoas presas teriam acesso a direitos, como assistências jurídica e médica e, ainda, a serviços que proporcionariam um posterior “retorno” à sociedade, sem oferecer mais riscos à segurança pública. Ou seja, as pessoas retribuiriam o crime cometido, mantendo-se privadas de liberdade por um período, ao mesmo tempo em que seriam “ressocializadas” ao terem certas garantias executadas. Seriam respeitadas, assim, as funções da pena (Bozza, 2013) e, logo, os mitos que as perfazem.

As demandas efetuadas pelos indivíduos que aqui categorizamos como “vizinhos de unidades prisionais” podem ser compreendidas como espécie de exceção a essa linha analítica. Eles demandavam a não construção do estabelecimento penal próximo à área onde se encontravam, com receio de degradá-la. Contudo, a ação de tais atores nas audiências já demonstrava um movimento claro do Poder Executivo para que fossem construídas as vagas penitenciárias solicitadas. Há que se dizer, ainda, que tal iniciativa dos “vizinhos” acabava por reforçar a pauta tradicional, posto que os atores públicos indicavam que as falhas relativas ao sistema prisional, fontes de medo, eram resultado da falta de vagas. Portanto, novas unidades não seriam um problema, mas a solução para o cenário que se tentava reverter.

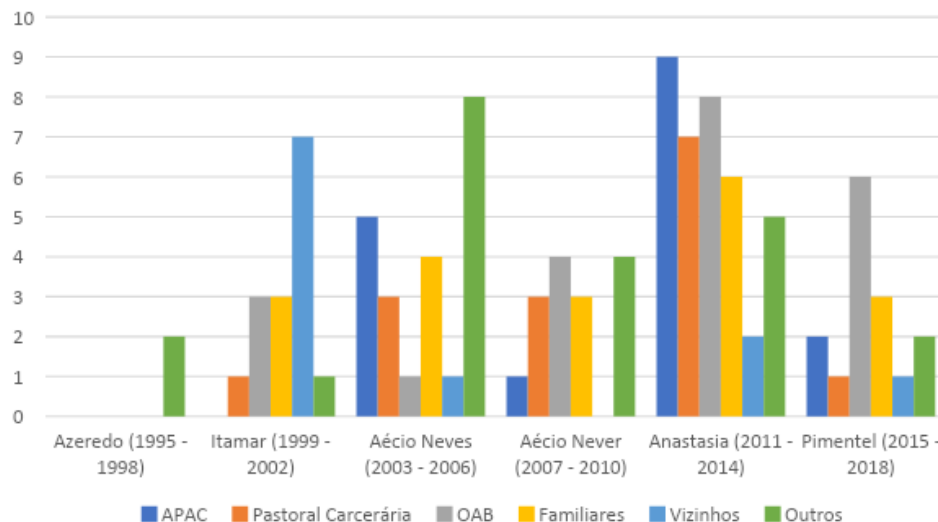
O caminho conciliador entre a retribuição e a ressocialização começou a ser efetivamente pavimentado entre 2003 e 2006, momento do primeiro mandato do governador Aécio Neves (PSDB). Nesse momento, começaram a se materializar as mudanças já discutidas desde os anos anteriores, de modo que todas as unidades passaram a ser manejadas por uma mesma secretaria, pondo-se fim à dualidade. No bojo da reforma administrativa, foi criada a subsecretaria de Administração Prisional (Suape), responsável pela gestão das cadeias (que se transformaram em presídios) e das penitenciárias, as antigas e as que seriam construídas a partir de convênios com o governo federal (Sapori, 2007). Ainda, cresceu consideravelmente o número de vagas e foi criada a carreira de agentes penitenciários, que substituiriam os “guardas” ou “carcereiros” (Oliveira, 2018).

Somado a isso, os mitos penais adquiriram novos reforços ao ganhar relevo na arena parlamentar o modelo APAC. Não à toa, representantes da metodologia que não frequentaram as audiências no período anterior começaram, à época, a engrossar presença. Como demonstra o Gráfico 5, esse grupo apareceu na arena legislativa nesse período:



## GRÁFICO 5

### Presenças dos atores da sociedade civil por período governamental (Comissões de Segurança Pública e Direitos Humanos, 1995 a 2018)



Fonte: produzido pela pesquisa a partir de dados da ALMG.

Entre 2003 e 2006, representantes das APACs expunham seu modelo como alternativa às demandas dos “vizinhos”. Como seus “recuperandos” costumam ser submetidos a processos de “ressocialização”, que incluem uma intensa conexão com a família e a comunidade local, existiria uma maior possibilidade de “matar o criminoso” para “salvar o homem”, o que explicaria as taxas baixas de reincidência (que, segundo esses atores, giram em torno de 15%)<sup>18</sup>. Ou seja, uma unidade APAC seria, nessa retórica, menos estigmatizante em comparação a um estabelecimento penal comum, o qual contagia a área de seu entorno com rótulos negativos típicos do sistema prisional (Silvestre, 2012; Godoi, 2017).

De fato, nem sempre a ideia da APAC era bem recebida por todos os atores. Em determinadas reuniões, alguns “vizinhos” não se convenciam sobre as vantagens do modelo, além de os deputados tenderam também à dubiedade. Atores como Durval Ângelo defendiam o modelo como uma opção entre outras. Por sua vez, figuras como o Sargento Rodrigues eram enfáticos em dizer que o modelo poderia ser utilizado apenas nos casos de presos com bom comportamento, condenados por crimes sem violência ou grave ameaça, os quais identificamos anteriormente como “recuperáveis”. Ou seja, para alguns tipos de presos era possível falar em “ressocialização”, somada à penalização. Para outros, todavia, caberia apenas a retribuição, cumprida sob um modelo penal “duro”, alheio ao mote humanizante calcado no ideal de reinserção social.

Se os deputados não estavam à época totalmente afeitos ao modelo APAC, um posicionamento ambíguo também era adotado por representantes do Poder Executivo nas audiências. Em reunião realizada em 2004, representantes da sociedade civil solicitaram o fim dos Centros de Remanejamento do Sistema Prisional (Ceresp)<sup>19</sup>, apresentando a APAC como alternativa. O gestor, porém, foi vago ao indicar que a

<sup>18</sup> Nesse sentido, ver STJ (2022): <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2022/23102022-Apac-a-dignidade-como-ferramenta-de-recuperacao-do-presos.aspx>. Acesso em: 29 mai 2024.

<sup>19</sup> Em 1998, a ALMG aprovou a Lei Estadual nº 12.985 (MINAS GERAIS, 1998), que oferece prazo de dois anos para que todos os custodiados estejam sob a jurisdição da Secretaria de Interior e Justiça (responsável pelas penitenciárias). Mas, em 1999, a Secretaria de Segurança Pública foi pelo caminho contrário ao criar os CERESPs, que já nasceram com muitos dos vícios das cadeias públicas (Martino, 2019).

metodologia era boa, mas não o suficiente para acabar com estruturas penais como as dos Centros. Teve postura mais contundente ao dar ênfase ao Projeto de Penitenciária Público-Privada (PPP), modelo que começou a ser gestado à época e foi inaugurado em 2013.

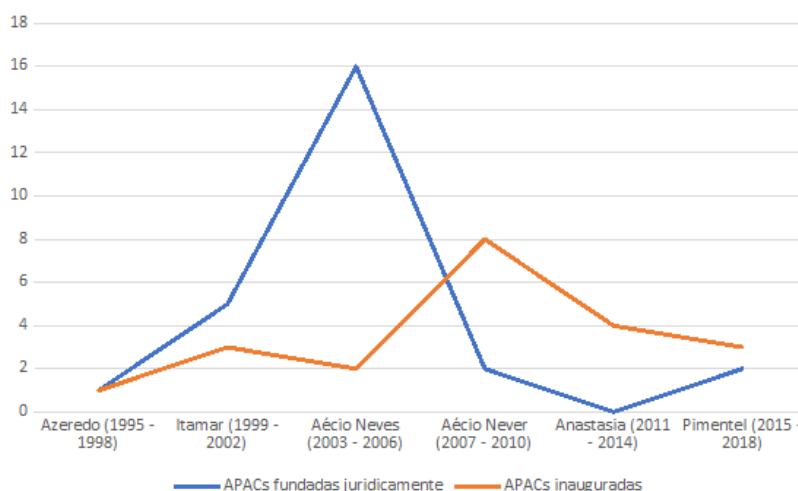
Não obstante, entre 2003 e 2006, se consolidaram as bases para a cooperação entre o governo estadual e as APACs em Minas Gerais. Em agosto de 2004, a Lei nº 15.299 (MINAS GERAIS, 2004) alterou as normas de Execução Penal no estado para possibilitar os convênios com as APACs. A partir desse período, o governo estadual ficou autorizado a fazer repasses diretos, acordados com cada unidade APAC autônoma, para custear alimentação, funcionários e veículos para os estabelecimentos penais. Como dito, tais locais tinham seu gerenciamento realizado pela entidade privada sem fins lucrativos constituída para esse fim e passaria, então, a ter seu custeio garantido pelo Estado.

Essas articulações, somadas às feitas com o Poder Judiciário, permitiram a expansão do modelo no estado. Mensurar essa expansão não é tão simples, já que esbarra na falta de informações organizadas sobre o assunto. Conseguimos, junto à FBAC, dados sobre os anos em que 41 das 47 APACs mineiras atualmente em funcionamento foram juridicamente fundadas, mas não sobre suas inaugurações efetivas. Esse tipo de dado pode gerar algumas distorções, na medida em que é comum um lapso grande entre a fundação jurídica e a inauguração das unidades. A APAC feminina de Belo Horizonte, por exemplo, foi fundada em 1982 e inaugurada apenas em 2019.

Na tentativa de começarmos a preencher tal lacuna, fizemos uma busca nas notícias sobre inaugurações de APACs disponíveis nos sites da FBAC e do TJMG. Das 41 unidades das quais dispúnhamos das datas de fundação, achamos as datas de inauguração de 29 delas. O gráfico a seguir considera apenas esses 29 casos, mas já ajuda a entender as fases de proliferação desses estabelecimentos penais.

## GRÁFICO 6

### Fundações e inaugurações de APACs em Minas Gerais (1995 a 2018)



Fonte: produzido pela pesquisa a partir de dados da ALMG.

O período entre 2003 e 2006 – que, conforme demonstrado, contou com ampla presença de representantes das APACs na ALMG e com a sanção de norma que possibilitou uma fonte oficial estável de recursos –

foi o pico de fundações de APACs no estado de Minas Gerais. Já o segundo mandato do Governo Aécio Neves foi marcado por uma redução da velocidade de fundação de APACs, e com um pico na sua efetiva inauguração. Há de se destacar que, para tais inaugurações, é necessário o apoio das comunidades locais, já que um dos pilares do método é exatamente o envolvimento comunitário, materializado em especial com doações materiais e com trabalhos voluntários. As reuniões da ALMG no período auge das inaugurações (2007-2010) são parte dessa busca por apoios comunitários.

Esse movimento ocorreu, especialmente, em 2010, quando o deputado Durval Ângelo aprovou um requerimento de termos genéricos para que a Comissão de Direitos Humanos promovesse um “ciclo de visitas” às APACs. Na prática, isso significava que ele poderia marcar viagens institucionais para qualquer unidade do estado sem a necessidade de aprovar novos requerimentos. Mais ainda, essas visitas poderiam ocorrer – como de fato ocorreram – em locais onde havia APAC fundada juridicamente, mas longe de qualquer inauguração efetiva. Foram feitas sete visitas desse tipo.

De forma geral, Durval Ângelo ia às cadeias, presídios ou penitenciárias dos municípios – quando havia – e depois promovia comparações entre esses estabelecimentos e as APACs, ressaltando as vantagens do segundo tipo de estabelecimento. Nas audiências públicas, costumava ser acompanhado por funcionários da APAC de outros municípios, da FBAC e, em alguns casos, de pessoas envolvidas na anterior fundação jurídica das APACs nesses locais. Mas, mesmo em reuniões em que não estavam presentes representantes diretos das APACs, outras figuras, como as vinculadas à Pastoral Carcerária, defendiam o investimento público no modelo, reforçando o imbricamento da Pastoral com o método APAC.

Nesse mesmo período, para além dos debates sobre APACs, outras discussões mais estruturais se escassearam, dando lugar a reuniões utilizadas por familiares de presos para formulação de denúncias. Eram ressaltados, assim, casos de torturas, maus tratos e assassinatos ocorridos em unidades de privação de liberdade específicas. As audiências ganhavam feições de oitivas judiciais, nas quais vítimas e/ou testemunhas faziam suas queixas e, em alguns casos, os acusados também eram ouvidos e se defendiam.

Entretanto, no momento governamental seguinte, sob o comando de Antônio Anastasia (PSDB), novos espaços se abriram na agenda parlamentar para debates sobre aspectos estruturais penais. Em uma audiência de 2012, duas soluções foram propostas para resolver os problemas constantemente denunciados na ALMG e em outras arenas. Uma era a “saída APAC”, mais uma vez ressaltada por um representante da Pastoral Carcerária; a outra era a proposta indicada por um ator recente no cenário parlamentar mineiro, o Grupo de Amigos e Familiares das Pessoas Privadas de Liberdade. Conforme essa nova figura social, era preciso reduzir o número de pessoas atrás das grades, o que seria concretizado caso fossem fortalecidas alternativas diversas à prisão. Além disso, deveriam ser instituídos mecanismos de prevenção à tortura, como os estabelecidos a partir do Protocolo Facultativo das Nações Unidas à Convenção Contra a Tortura (OPCAT)<sup>20</sup>. Esse segundo tipo de voz, porém, costumava se manter abafado em face dos interesses dos demais grupos, como discutiremos mais à frente.

Iniciado em 2015, o Governo Pimentel (PT) é marcado por uma alteração nas coalizões políticas dos atores parlamentares aqui em foco. Durval Ângelo saiu da oposição para a situação, bem como deixou a Comissão de Direitos Humanos para ser líder de governo na ALMG, posição da qual também se afastou em agosto de 2018 ao ser indicado para compor o Conselho do Tribunal de Contas. Essa movimentação

<sup>20</sup> Atualmente, nove estados já promulgaram leis para a criação do mecanismo, incluindo Minas Gerais: Alagoas, Espírito Santo, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Rio de Janeiro e Rondônia. Entretanto, há Mecanismos Estaduais em funcionamento apenas no Rio de Janeiro, em Pernambuco, na Paraíba e em Rondônia (Duarte; Jesus, 2020).

foi determinante na queda do número de reuniões sobre a pauta penal na Comissão de Direitos Humanos, que passou a ser comandada pelo deputado Cristiano da Silveira, também filiado ao PT, mas sem histórico de envolvimento com a questão carcerária.

Em contrapartida, como já indicado, a Comissão de Segurança Pública passou a abarcar maior número de reuniões sobre a pauta penal. Importa ressaltar que, embora os atores que protagonizaram tais reuniões tenham sido os mesmos dos anos anteriores, a nova arena alterou substancialmente o teor dos debates. Em geral, os problemas levantados eram convertidos em questões de ordem trabalhista e em acusações contra o governador, embora não passassem de repetições dos mesmos entraves do sistema prisional apontados há pelo menos duas décadas. Assim, as violações de direitos dos custodiados seriam, nessa narrativa, reflexo do baixo efetivo de agentes das unidades, por exemplo.

As considerações até aqui indicam a prevalência de atores religiosos na discussão das pautas penais mais estruturantes, bem como da “solução APAC” nesses debates. Como a citada presença de outros atores, a exemplo do Grupo de Amigos e Familiares das Pessoas Privadas de Liberdade, já indica, porém, outras vozes e propostas também se fizeram presentes e, a seguir, trataremos delas.

## VOZES ABAFADAS

O grande número de audiências públicas realizadas no período é, em si, um resultado da abertura política iniciada na redemocratização, seguida por uma ampliação progressiva da participação de certos setores da sociedade em espaços político-institucionais. Conforme já mencionado, a literatura indica que a ALMG, graças a contingências locais, avançou relativamente em relação a outras assembleias nesse sentido (Rocha, 2010; 2012). O parlamento mineiro tem valorizado os espaços das Comissões, reconhecidos como arenas abertas à participação popular.

Visto dessa forma, há que se celebrar a brecha para que membros da sociedade civil discutam, dentro da agenda oficial do Estado, políticas para uma área que tende a ser refratária ao controle social: a penal (Salla, 2015). Conforme nossos dados, porém, a fenda é pequena. Para começar, como não poderia deixar de ser, a formação da agenda parlamentar depende em grande medida de articulações partidárias que se alteram constantemente e das relações de cada parlamentar com suas bases de apoio. As mudanças no último período governamental analisado (2015-2018) são as que mais demonstram neste estudo como esses arranjos e rearranjos podem abrir ou fechar as aberturas à participação.

Mais do que esse movimento, porém, os atores parlamentares são capazes de limitar o que e como as questões/problemas/denúncias/demandas/sugestões entram na agenda. Um exemplo interessante é o modelo de penitenciária em parceria público-privada (PPP), inteiramente gestada no Poder Executivo estadual, o que chegou a ser mencionado brevemente em uma reunião em 2004, como indicado anteriormente. No entanto, só teve espaço para ser debatido na ALMG de fato em 2012, quando as negociações para a sua implantação já estavam em fase final. A reunião se tornou um espaço de lamentação da sociedade civil, ao invés de constituir um momento de reflexão com possibilidade de incidência sobre a formulação da política.

Tal fato demonstra que estar presente e se manifestar em uma reunião parlamentar é pouco para efetivamente gerar algum tipo de influência nas políticas públicas. Há restrições quanto a “o que” e

“quando” entrará na agenda parlamentar, controlada pelos atores eleitos. Além disso, há um controle sobre quem discutirá as pautas nesses espaços e quais ideias serão mais reverberadas. É emblemático, nesse sentido, que ideias como priorização de alternativas penais ou instituição de um mecanismo autônomo de combate à tortura tenham chegado a ser vocalizadas, mas foram sufocadas por gritos mais estridentes. Faltaram a essas demandas tanto uma pressão constante na arena parlamentar por parte dos próprios deputados envolvidos quanto uma articulação que trouxesse ao coro mais vozes e mais força às propostas apresentadas.

Essas duas características não faltaram aos articuladores da APAC. A ligação entre Durval Ângelo e grupos da sociedade civil vinculados a entidades religiosas ficaram evidentes ao longo dos anos. Tampouco é desprezível, desde o final da década de 1990, que esses atores tenham sustentado enfaticamente o mito da ressocialização, somado ao da retribuição, segundo o qual certas prisões deveriam exercer a função de penalização conjugada à oferta de vagas de emprego e de estudo. Naquele momento, a demanda era a construção de novas vagas em penitenciárias para oferecer tais possibilidades. Nas décadas seguintes, porém, com as vagas construídas, a sonhada estrutura capaz de “ressocializar” os indivíduos não emergiu, seguindo perenes as denúncias de violações.

Foi exatamente nesse vácuo que o método APAC e suas respectivas unidades prisionais parecem ter se consolidado: as penitenciárias não conseguem, mas esse modelo seria capaz de consubstanciar os distintos mitos penais. Na possibilidade de conjugar tanto a ressocialização quanto a retribuição, o modelo atraiu o apoio dos ditos defensores de direitos humanos, enquanto reduziu, com a narrativa da retribuição, a oposição dos mais conservadores. De fato, esse grupo tem aceitado o método apenas quando direcionado aos presos ditos “recuperáveis”. Uma evidência dessa relativização são os Projetos de Lei Nº 4.692, de 2013 (ALMG, 2013), e Nº 1.051, de 2015 (ALMG, 2015). Ambos são de autoria do deputado Sargento Rodrigues e buscam proibir que pessoas condenadas por crimes hediondos cumpram suas penas nas APACs.

Em reforço a isso, a ausência de rebeliões e de assassinatos na história das APACs foi evidenciada ao lado do número que fortalece o modelo como ideal na retórica penal, conforme exposto pela FBAC: uma taxa de reincidência entre 10% e 15%<sup>21</sup>. Essas duas características foram ressaltadas em todas as reuniões nas quais representantes das APACs participaram. Em geral, essa estatística foi comparada à dita taxa nacional de reincidência, prevista acima de 70%. Contudo, nenhum dos dois valores, nem o de 10% a 15% tampouco o de 70%, têm qualquer comprovação estatística. Como aponta Oliveira (2012), nos cinco anos entre 2008 e 2011, o Ministério da Justiça divulgou taxas nacionais de reincidência que variaram de 30 a 80%, o que demonstra a inconsistência da informação.

De fato, segundo Santos (2015), são muitas as dificuldades no cálculo da taxa, o que tem impedido o conhecimento preciso dessa estatística no Brasil. A autora se debruçou sobre a questão em Minas Gerais e apontou que a reincidência no estado está a meio do caminho entre as duas taxas citadas nas audiências públicas (10% a 15%, e 70%): 51,4% (Santos, 2015). De todo modo, não é o objetivo deste trabalho discutir os impactos da APAC. Contudo, cremos ser importante apontar que essas unidades ajudaram a abafar qualquer caminho que não tenha o encarceramento como cerne central da segurança pública.

21 Ver TJMG (2023): <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/hotsites/relatorio-de-gestao-2020-2022/apacs-protecao-aos-condenados.htm>. Acesso em: 29 mai 2024.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: O QUE CABE AOS “DESVALIDOS”?

O contexto social ajuda a produzir padrões organizacionais consubstanciando, entre outros aspectos, os mitos que formam as instituições. No âmbito penal, estão estruturados dois mitos: o da retribuição em relação à falta cometida; e o da prevenção, pautado pelo caráter ressocializador e pedagógico da pena. Embora perspectivas criminológicas críticas tenham indicado a prevalência nas últimas décadas do mito retributivo, ganhando reforço políticas pautadas pelo encarceramento massivo de sujeitos socialmente vulneráveis, o cenário ainda está em alguma medida em disputa. Ao focalizarmos o contexto mineiro, nos deparamos com o modelo APAC como caminho que se apresenta como integrador dos dois mitos penais.

Nas últimas décadas, setores da sociedade civil, representados, em especial, por grupos religiosos, ganharam espaço significativo na arena legislativa, sustentados por determinados perfis. Outros deputados chegaram a se posicionar de modo ambíguo sobre a APAC nos primeiros anos da análise para, mais recentemente, arrefecerem suas críticas e ressalvas. Agregando deputados com perfis mais adeptos aos direitos humanos com os mais ligados à segurança pública, a pauta ajudou a sufocar em boa medida qualquer proposta que tenha destoado do modelo penal cujo cerne é a privação de liberdade.

De fato, o modelo APAC é visto como eficaz quando direcionado a determinados grupos de criminosos. Há os presos considerados “irrecuperáveis”, para os quais caberia apenas o mito penal retributivo, marcado pela infligência da dor no contexto carcerário. Nesse aspecto, o posicionamento sobre esse perfil de custodiados se alinha às narrativas da Criminologia Crítica a respeito da tradição penal contemporânea, como discutido por Garland (2008) e Nils (2011). Contudo, há também os custodiados considerados “ressocializáveis”, para quem devem ser direcionadas medidas de expiação da falta cometida em concomitância com rotinas que os “ensinam” a ser cidadãos, “reeducando-os” ou, na retórica cristã da APAC, “recuperando-os”. Para esse conjunto de criminosos, o método APAC e sua respectiva unidade prisional é vista mais correntemente com certa unanimidade como saída, promovendo um contexto altamente escrutinador no âmbito prisional.

Sobretudo, a existência e o fortalecimento da ação parecem conferir significativa legitimidade às políticas baseadas no aprisionamento. Da maneira como é publicamente apresentada, a APAC acaba por entoar a ideia de que, se executada em conformidade com a Lei de Execução Penal (ou seja, sem os desvios legais relativos, por exemplo, à superpopulação ou às torturas), a política prisional pode efetivamente “funcionar” no controle criminal. Para alguns atores, porém, esse modelo só é possível quando direcionado aos “ressocializáveis”, com efeitos positivos ao enfrentamento da violência. Tratamento diferenciado, porém, deve ser conferido aos “desvalidos”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Resolução Nº 5.176, de 06 de novembro de 1997**. Contém o Regimento Interno da ALMG. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 1997. Disponível em <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/leis/regimento-interno/>. Acesso em: 29 mai 2024.

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Resolução Nº 5.204, de 03 de julho de 2002**. Altera a redação dos Artigos 101 e 102 da Resolução Nº 5.176, de 6 de novembro de 1997, que contém o Regimento Interno da ALMG. Disponível em <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/RAL/5204/2002/>. Acesso em: 29 mai 2024.

**APAC como saída: articulações entre sociedade civil e atores parlamentares na estruturação das políticas penais mineiras entre 1995 e 2018**Natália Martino e Thais Lemos Duarte (*in memoriam*)

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Projeto de Lei Nº 4.692, de 2013**. Acrescenta o art. 176-A à Lei Nº 11.404, de 25 de janeiro de 1994, que contém normas de execução penal, para vedar que condenados pela prática de crimes hediondos cumpram pena em Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs). Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/projetos-de-lei/projeto/?tipo=PL&num=4692&ano=2013>. Acesso em: 29 mai de 2024.

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Projeto de Lei Nº 1.051, de 2015**. Acrescenta o art. 176-C à Lei Nº 11.404, de 25 de janeiro de 1994, que contém normas de execução penal, para vedar que condenados pela prática de crimes hediondos cumpram pena em Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs). Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/projetos-de-lei/projeto/?tipo=PL&num=1051&ano=2015>. Acesso em: 29 mai de 2024.

BOZZA, Fabio da Silva. **Teorias da pena: do discurso jurídico à crítica criminológica**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2013.

CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves. Da cadeia à penitenciária: uma análise da Política Prisional de Minas Gerais. **Anais do IV EnAPG – Encontro de Administração Pública e Governança Anpad**. Vitória/ES, nov. 2010.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

DUARTE, Thais Lemos; JESUS, Maria Gorete Marques de. Prevenção à tortura: uma mera questão de oportunidade aos mecanismos latino-americanos?. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, Ijuí, v. 8, n. 15, p. 134-152, 2020.

FBAC – Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados. **Sítio oficial**. Disponível em [www.fbac.org.br](http://www.fbac.org.br). Acesso em: 1 abr. 2021.

FIGUEIREDO, Júlia Moreira. Alcances das práticas participativas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG): por um diálogo entre sociedade e legislativo – Entrevista com a gerente de acompanhamento e avaliação de políticas públicas, da Gerência-Geral de Consultoria Temática, da ALMG. **Revista Três Pontos**, Belo Horizonte, v. 13, n. 12, p. 62-66, 2016.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GODOI, Rafael. **Fluxos em cadeia: as prisões em São Paulo na virada dos tempos**. São Paulo: Boitempo, 2017.

GODOI, Rafael; ARAÚJO, Fábio; MALLART, Fábio. Especializando a prisão: a conformação dos parques penitenciários em São Paulo e no Rio de Janeiro. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 591-611, 2019.

LIMONGI, Fernando. Novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 37, p. 3-38, 1994.

LOPES, Adalclever. Audiência Pública. *In*: CASTRO, Carmen Lúcia; GONTIJO, Cynthia; PINTO, Luciana (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. v. 2, Belo Horizonte: EdUEMG, 2015.

MACAULAY, Fiona. Modes of prison administration, control and governmentality in Latin America: adoption, adaptation and hybridity. **Conflict, Security and Development**, Londres, v. 13, n. 4, p. 361-392, 2013.

MARTINO, Natalia. **Mulheres encarceradas**: cruzamentos entre redes familiares e prisionais. São Paulo: Ibccrim, 2019.

MONTEIRO, Felipe Mattos; CARDOSO, Gabriela Ribeiro. A seletividade do sistema prisional brasileiro e o perfil da população carcerária: um debate oportuno. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 93-117, 2013.

MEYER, John; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MINAS GERAIS. **Lei Nº 12.985, de 30 de julho de 1998**. Transfere a administração das cadeias e dos presídios para a Secretaria da Justiça e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 1998.

MINAS GERAIS. **Lei Nº 15.299, de 09 de agosto de 2004**. Acrescenta dispositivos à Lei n 11.404, de 25 de janeiro de 1994, que contém normas de execução penal, e dispõe sobre a realização de convênio entre o Estado e as Associações de Proteção e Assistências aos Condenados (APACs). Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2004.

MISSE, Michel. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 79, p. 15-38, 2010.

NILS, Christie. **Uma razoável quantidade de crimes**. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

OLIVEIRA, Victor Neiva. **Prisões sem guardas**: uma experiência liderada por grupos religiosos. 2013. 116 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

OLIVEIRA, Victor Neiva. **O dilema identitário dos agentes de segurança penitenciárias**: guardiões ou policiais?. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

PAIXÃO, Antônio Luiz. **Recuperar ou punir?** Como o Estado trata o criminoso. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1991.

PASTORAL CARCERÁRIA. **Tortura em tempos de encarceramento em massa**. São Paulo: Pastoral Carcerária, 2016.

PECI, Alketa. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. **Cadernos EBAPE BR**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 1-12, 2006.



**APAC como saída: articulações entre sociedade civil e atores parlamentares na estruturação das políticas penais mineiras entre 1995 e 2018**Natália Martino e Thais Lemos Duarte (*in memoriam*)

RAMOS, Silvia. MUSUMECI, Leonarda. **Elemento suspeito**: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CESeC, 2021.

RAPISARDA, Sabrina; BYRNE, James; MARMOLEJO, Lina. An examination of COVID-19 outbreaks in south american prisons and jails. **Victims & Offenders**, 2020.

ROCHA, Marta Mendes. **Representação, informação e deliberação no processo legislativo estadual**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

ROCHA, Marta Mendes. Comissões parlamentares nos legislativos estaduais brasileiros: estudo das Assembleias Legislativas da Bahia e de Minas Gerais. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 13, n. 21, 2012, p. 139-175.

ROXIN, Claus. **Estudos de direito penal**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SÁ, Frankarles Genes de Almeida e. A importância do método de associação e proteção aos condenados (APAC) para o sistema prisional brasileiro. **Revista Direito & Dialogicidade**, Crato, v. 3, dez. 2012.

SALLA, Fernando. Decifrando as dinâmicas do crime. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 87, p. 174-179, 2015.

SÁNCHEZ, Alexandra.; SIMAS, Lima., DIUANA, Vilma; LAROUZE, Bernard. COVID-19 nas prisões: um desafio impossível para a saúde pública?. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, 2020.

SANTOS, Roberta Fernandes. **Fatores determinantes da reincidência criminal em Minas Gerais**. 2015. 104 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

SAPORI, Luiz Flávio. **Segurança Pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SILVESTRE, Giane. **Dias de visita**: uma sociologia da punição e das prisões. São Paulo, Brasil: Alameda, 2012.

STJ – Superior Tribunal de Justiça. **APAC**: dignidade como método de recuperação do preso. Brasília: STJ, 2022.

TJMG – Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **APAC** – Proteção aos Condenados. TJMG, 2023.

TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 50, n. 197, p. 189-204, 2013.

VALOIS, Luís Carlos; MACAULAY, Fiona. O Judiciário e a crise do sistema penitenciário. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 78-87, 2017.

VASCONCELOS, Beto Ferreira Martins; CARDOZO, José Eduardo Martins; PEREIRA, Marivaldo de Castro; DE VITTO, Renato Campos Pinto. Questão federativa, sistema penitenciário e intervenção federal. **Revista Culturas Jurídicas**, Ingá, v. 5, n. 10, p. 1-48, 2018.

VEYL, Raul Salvador Blasi. Entre o fato e o discurso: o método APAC e sua efetividade no cenário brasileiro. **Alethes**, Juiz de Fora, v. 6, n. 11, 2016, p. 268-284.

WACQUANT, Loïc. **Les prisons de la misère**. Paris: Raisons d'Agir, 1999.