

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Clara de Oliveira Lazzarotti Diniz

“NÓS POR NÓS”: A TRAJETÓRIA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DO CAMPO DA  
POLÍTICA PRISIONAL DE MINAS GERAIS DURANTE O PROCESSO DE  
INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA (2003-2020)

Belo Horizonte

2021

Clara de Oliveira Lazzarotti Diniz

“NÓS POR NÓS”: A TRAJETÓRIA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DO CAMPO DA  
POLÍTICA PRISIONAL DE MINAS GERAIS DURANTE O PROCESSO DE  
INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA (2003-2020)

Trabalho apresentado 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.

Orientador: Letícia Godinho

Belo Horizonte  
2021

D585n      Diniz, Clara de Oliveira Lazzarotti.  
Nós por nós [manuscrito] : a trajetória dos movimentos sociais do campo da política prisional de Minas Gerais durante o processo de institucionalização do sistema (2003-2020) / Clara de Oliveira Lazzarotti Diniz. – 2021.  
[10], 104 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientadora: Letícia Godinho de Souza

Bibliografia: f. 111-114

1. Movimento social – Sistema penitenciário – Minas Gerais. 2. Política penitenciária – Minas Gerais. I. Souza, Letícia Godinho. II. Título.


CDU 301.185:343.82(815.1)

**Clara de Oliveira Lazzarotti Diniz**

**“Nós por nós”: a trajetória dos movimentos sociais do campo da política prisional de Minas Gerais durante o processo de institucionalização do sistema.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo 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**



\_\_\_\_\_  
Profa. Letícia Godinho (orientadora) – Fundação João Pinheiro / Órgão



\_\_\_\_\_  
Profa. Flávia Brasil (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro / Órgão



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

Belo Horizonte, 29 de novembro de 2021.

## DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho àqueles e àquelas que continuam lutando em defesa dos Direitos Humanos. Às esposas, amigas, filhas e irmãs das pessoas em privação de liberdade que constroem importantes movimentos pela vida dos seus e que seguem resistindo, mesmo em meio à violência do sistema. Aos partidos e movimentos que pautam o abolicionismo de toda e qualquer forma de opressão, do encarceramento em massa ao genocídio da população jovem e negra.

Às mães de maio, de junho, julho, agosto, setembro, outubro, novembro, dezembro, janeiro, fevereiro, março e abril que diante dos retrocessos autoritários defendem a dignidade de cada um dos filhos e filhas desse Brasil. Ao dia que alcançarmos a justiça social e a liberdade sonhadas, fica aqui o agradecimento a cada uma dessas mulheres.

## AGRADECIMENTOS

As poucas palavras que cabem nessa página não são suficientes para agradecer a cada um e cada uma que tornou possível a existência dessa pesquisa. Essa é apenas uma breve tentativa de agradecer àqueles que colaboraram para a formação acadêmica, política e humana dessa autora e que, espero, de alguma forma ter retribuído através da elaboração desse trabalho.

Agradeço à minha mãe por toda força de seguir, em um ano tão difícil, defendendo e lutando pelo que acredito. Por sempre me empurrar para frente, mesmo nos momentos mais difíceis, pelo colo, pelo reconhecimento, pela reflexão e, principalmente, pelo exemplo.

Ao meu pai pelo companheirismo, pelas discussões acerca desse e de tantos outros temas. Por mostrar a importância de disputar, na academia, os valores pelos quais vale a pena lutar. Agradeço por sempre me mostrar que o valor do trabalho público é a melhora da vida dos companheiros e companheiras.

À minha orientadora, Letícia Godinho, pelas reflexões, pela paciência das sextas à noite, pelas referências, mas principalmente por constantemente me lembrar da razão e do propósito de elaborar um trabalho a respeito dos movimentos que lutam pela dignidade do sistema prisional.

Ao Frederico pela atenção nos momentos de nervosismo e ansiedade, pela paciência nas inúmeras crises de fim de semana. Por me lembrar porque lutamos e amamos, pelas discussões e por radicalizar minhas posições mais humanas. Radicalmente solidário.

Aos meus amigos do XL CSAP pela companhia nessa trajetória de aprendizado e amizade. Especialmente às incríveis, amorosas e companheiras, Maria Fernanda, Gabriella Hoffer, Bruna Nogueira, Laura Ribeiro, Milena Rago, Isabella Corradi. Também aos amigos Lucas Brandão e João Vitor Dias pela amizade e troca na elaboração desse longo trabalho.

Às amigas do CEFET, em especial, Ary, Júlia, Aninha, Accacio, Letícia e Nathalia pela atenção, amor e carinho durante esse processo que nem sempre foi dos mais fáceis.

À Associação de amigos e familiares das pessoas em privação de liberdade, Frente estadual pelo Desencarceramento, Pastoral Carcerária, Arquidiocese Social, FBAC, CULTHIS, AJUP, Defensoria Pública e PT, pela paciência e disponibilidade em colaborar com a pesquisa, mas principalmente, por resistirem bravamente aos retrocessos do sistema prisional e por buscarem a concretização dos direitos humanos para todos e todas.

*Cada crime uma sentença,*

*Cada detento uma mãe, uma crença.*

(Diário de um detento, RACIONAIS MCs)

## RESUMO

A pesquisa tem como objetivos: descrever as ações coletivas dos movimentos sociais do campo da política prisional, suas pautas, repertórios de interação com o Estado e com os outros movimentos sociais, além da forma como esses movimentos se organizam. Ademais busca compreender a trajetória do campo da sociedade civil ligada à pauta penitenciária como um todo, tanto em relação ao número de movimentos, quanto sua interiorização e nacionalização, mas também a capacidade de se inserir no Estado. Por fim, busca descrever, sob a perspectiva dos atores entrevistados, a efetividade de espaços de participação na área da Política Prisional mineira.

O trabalho partiu de um referencial bibliográfico voltado para as Teorias de Movimentos Sociais e para a trajetória do sistema prisional de Minas Gerais. A partir desse referencial, o trabalho buscou olhar para os movimentos no campo da política prisional. Primeiro, porque a relação dos movimentos desse campo com o Estado é praticamente inevitável. Em segundo lugar porque a participação no campo da Segurança Pública é *sui generis* tanto pela restrição de espaços de participação quanto pela natureza da relação Estado -“público alvo”. A metodologia utilizada foi, além da pesquisa bibliográfica e documental, as entrevistas semiestruturadas utilizando uma estratégia do tipo “bola de neve” para a seleção dos atores e sujeitos a serem entrevistados.

Os resultados apontam para uma restrição de espaços de participação no campo da política prisional o que resulta na baixa inserção dos movimentos no Estado e relações frequentemente conflituosas. Por outro lado, apontou que diferentes movimentos vão estabelecer relações distintas, com diferentes entes do Estado, ou seja, as relações não são homogêneas. Por fim, aponta que as mudanças no processo de modernização da política influenciaram mais a organização dos movimentos que prestavam serviços ao Estado e menos a estrutura dos movimentos populares e de famílias.

## **ABSTRACT**

This research aims to: describe the collective actions of social movements that act in the field of prison policy, their agendas, interaction repertoires with the State and with other social movements, in addition to the way in which these movements are organized. Furthermore, it seeks to understand the path of the civil society organizations linked to the penitentiary agenda as a whole, both in relation to the number of movements, as well as their internalization and nationalization, and their capacity to enter the State. Finally, it seeks to describe, from the perspective of the interviewed actors, the effectiveness of spaces for participation in the area of Prison Policy in Minas Gerais.

The work started from a literature focused on the Theories of Social Movements and on the path of the prison system in Minas Gerais. Based on this framework, the work sought to look at the movements in the field of prison policy. The main reason to choose this frame is that participation in the field of Public Security is *sui generis*. Both because of the restriction of spaces for participation and because of the tense relationship between the State and the "target public". The methodology used was, in addition to bibliographical and documentary research, semi-structured interviews using a "snowball" type strategy for the selection of actors and subjects to be interviewed.

The results point to a restriction of spaces for participation in the field of prison policy, which results in the low insertion of movements in the State and often conflicting relationships. On the other hand, he pointed out that different movements will establish different relationships, with different entities of the State, that is, the relationships are not homogeneous. Finally, it points out that the changes in the policy modernization process influenced more the organization of movements that provided services to the State and less influenced the structure of popular movements and families.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>Teorias de movimentos sociais: Relação Estado e movimentos sociais.....</b>	<b>16</b>
2.1	Novas hipóteses da literatura: A relação entre Estado e sociedade civil no Brasil pós-redemocratização.....	26
2.2	Movimentos Sociais, enquanto organizações heterogêneas: A tipologia de movimentos sociais de Lavallo.....	28
<b>3</b>	<b>Trajetória do sistema prisional mineiro (2003 a 2020) .....</b>	<b>33</b>
3.1	Evidências da Institucionalização do Sistema prisional.....	39
<b>4</b>	<b>Metodologia .....</b>	<b>45</b>
<b>5</b>	<b>Sujeitos de transformação: os movimentos sociais da política prisional de minas gerais .....</b>	<b>50</b>
5.1	Movimentos religiosos- Arquidiocese/Pastoral e igrejas evangélicas .....	57
5.2	Movimentos dos familiares das pessoas em privação de liberdade (PPL).....	65
5.3	Movimentos e organizações universitárias .....	77
5.4	Entre o estado e a sociedade civil: o lugar das APACs.....	84
5.5	Entre governos, parlamento e coalizões: a pauta prisional nos partidos políticos .....	87
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>102</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>111</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A política prisional de Minas Gerais vem num processo de institucionalização a partir do fim da década de 1990, com destaque para a publicação do Plano de transferência de presos em 2003 que oficializa esse processo, para criação da carreira de agentes e policiais penais, a manutenção dos principais eixos da estrutura organizacional ao longo do tempo, a criação de indicadores de avaliação própria, a ampliação no orçamento e a criação de procedimentos operacionais padrão. (CRUZ, 2010; FIGUEIREDO, 2013; OLIVEIRA; RIBEIRO; BASTOS, 2015; RIBEIRO; LOPES, 2018). Essa trajetória do sistema prisional de Minas Gerais, sob a perspectiva do Estado e da burocracia, é bastante documentada, seja pelas leis delegadas, os dados do sistema, os planos de carreira, seja pela produção acadêmica a respeito dos diferentes aspectos dessa trajetória.

Ao mesmo tempo em que se concentra no estudo da ação do Estado e elabora hipóteses acerca do impacto dessas políticas públicas na sociedade civil, desde o aumento da sensação de segurança à redução de índices de criminalidade, a literatura acerca da trajetória da política prisional mineira discute muito pouco a trajetória de organização da sociedade civil em torno da política pública. Ora, se as políticas de segurança e prisional se transformaram e tiveram impacto e influência nos cidadãos da sociedade civil, é de se esperar que mudanças também ocorreram na forma de organização da sociedade, aqui expressa pelos movimentos sociais.

As teorias que buscam descrever os movimentos e seus padrões de ação e interação, chamadas de Teorias de Movimentos Sociais (TMS), entendem que os processos de transformação das instituições políticas ou do ambiente institucional moldam e são moldados pela ação dos Movimentos Sociais (ABERS; KECK, 2008; ARIM SOARES, 2006; CARLOS, 2011, 2015a).

Para a Teoria do Processo Político a institucionalização de políticas públicas cria oportunidades para atores que têm estrutura para acessar novos mecanismos de controle, de implementação de políticas etc. ao mesmo tempo em que constrange a atuação de atores com menos capacidade de atuar a nível central. Os autores relacionados à teoria do Processo Político, afirmam que o sistema político e os atores estatais são os motores da ação dos movimentos sociais, na medida em que as demandas surgem no vácuo do oferecimento de serviços e recursos necessários à essa parcela da população (TARROW, 2001).

Já a teoria dos Novos Movimentos Sociais, embora entenda a ação dos movimentos como autônoma em relação ao Estado, compreende que mudanças nos padrões culturais das instituições podem gerar novas rupturas de identidade e sociabilidade. (ARIM SOARES, 2006; CARLOS, 2011)

Ambas teorias consideram o Estado como ente completamente separado dos movimentos sociais. No entanto, os teóricos que passam a escrever a partir dos anos 1990 e 2000, como a própria Euzenéia Carlos (2015) e Dagnino (2003), consideram que com a redemocratização e ampliação da participação popular, as fronteiras entre Estado e Sociedade Civil se tornam mais fluidas, e Instituições políticas e organizações sociais passam a formar um processo iterativo que molda uns aos outros.

O processo de coconstituição do Estado e Sociedade Civil Organizada descrito por Carlos (2015), reconhece a interdependência de atores de dentro e fora do Estado na construção da agenda e das próprias políticas. Para a autora, as interações entre atores estatais e atores societários vão moldando e são moldadas, ao longo do tempo e num processo contínuo, as políticas públicas. Da mesma forma, o Estado gera constrangimentos e se torna mais ou menos poroso à influência desses movimentos, reduzindo a capacidade de atuação desses movimentos (BOSCHI, VALADARES, 1983).

Mesmo com divergências em relação à causalidade do fenômeno, ou seja, se o processo de surgimento e transformação dos movimentos sociais é coconstituído entre Estado e Sociedade ou se é apenas um resultado passivo das escolhas políticas do Estado, as Teorias de Movimentos Sociais, convergem no entendimento de que as mudanças nas políticas geram transformações na organização da sociedade civil.

A primeira perspectiva de análise utilizada por esse trabalho será, portanto, a do repertório de atuação interação dos movimentos sociais. Para além da quantidade de atores, há uma variação das estratégias de atuação e pressão, descritas pela Teoria do Processo Político e dos Novos Movimentos Sociais (CARLOS, 2015b). Restringir o entendimento de movimentos sociais a apenas um tipo de ação coletiva, ou a “sociedade civil” de forma genérica, acaba invisibilizando outras formas de organização. Além disso, as transformações dos sistemas políticos podem provocar consequências dentro e fora do Estado, de forma que os movimentos sociais buscam novas formas de atuação e legitimação, acompanhando ou se contrapondo às mudanças do Estado. (ABERS; BÜLOW, 2011)

A análise de todas essas teorias permite perceber dois atores centrais, o primeiro é o conjunto dos movimentos sociais, objeto de estudo das TMS, e o segundo é o Estado. O Estado, na interpretação da maior parte desses estudos constitui-se como o interlocutor, ou pelo menos, um dos interlocutores, da sociedade civil organizada. Cabe destacar que uma parte da literatura considera o Estado enquanto um ator homogêneo, isto é, um contraponto dos movimentos. No entanto, mesmo essa porção da literatura, ao analisar casos empíricos, utiliza a ideia de políticas públicas ou, mais recorrentemente de uma instituição pública, como expressão desse Estado(CARLOS, 2015a).

As instituições são a cara do Estado, oferecem políticas públicas, criam normas, oportunidades e constrangimentos à sociedade civil. Além disso, produzem identidades, objetivos e padrões culturais próprios que também são constantemente tensionados pelos movimentos. As políticas públicas, por sua vez, possuem níveis distintos de institucionalização. Quanto mais institucionalizada, maior a capacidade de uma política de se manter perene ao longo do tempo, de impor sua identidade e objetivos, de influenciar no contexto, mas também de criar incentivos e coerções aos atores sociais. Assim, o segundo conjunto de literaturas desse trabalho tratou da trajetória do sistema prisional, mais especificamente da trajetória de institucionalização da política pública.

A partir desses dois conjuntos de literaturas, a trajetória do sistema prisional mineiro e as teorias de movimentos sociais, a pesquisa elaborou a hipótese de que a transformação do sistema prisional também traria transformações para a atuação dos movimentos sociais. Se considerarmos, na perspectiva da Teoria dos movimentos sociais, que mudanças nas instituições moldam e são moldadas pela relação Estado-sociedade civil organizada, poderia se supor que houve uma mudança considerável na atuação dos movimentos sociais no período. A partir dessa hipótese surgem outros questionamentos, quais foram essas mudanças nos movimentos? As relações entre instituição e movimentos sociais se modificaram? Se tornaram mais ou menos institucionalizadas, conflituosas ou de cooperação?

As teorias de movimentos sociais trazem hipóteses para o comportamento, as estratégias e as pautas dos movimentos sociais, mas em que medida se aplicam ao caso dos movimentos sociais em Minas Gerais? Assim sendo, a partir dessas questões, tem-se o problema de pesquisa deste trabalho: De que forma o campo dos movimentos sociais, relacionados à política prisional, mudou suas pautas, repertórios

de ação e interação entre si e com o Estado durante o processo de institucionalização do Sistema Prisional em Minas Gerais (2003-2020)?

A primeira seção desse trabalho irá abordar as teorias de movimentos sociais, com duas ênfases principais. De um lado serão abordados os tipos de relação que se estabelecem entre o Estado e os movimentos sociais, que se desdobram em hipóteses acerca da influência de uma instância sobre a outra, uma breve descrição histórica de como essa relação veio se construindo no Brasil e de que forma as hipóteses das teorias podem se aplicar ao contexto da política prisional. De outro, trataremos da tipologia de Lavallo *et al.*(2003), acerca da organização dos movimentos sociais em si, suas formas de representação e relação com as bases. A perspectiva dessa tipologia colabora na interpretação da estrutura e, conseqüentemente, das mudanças que os movimentos tiveram no período analisado.

A segunda seção do trabalho irá tratar da trajetória do sistema prisional mineiro. Assim, foi feita uma revisão bibliográfica sobre as principais mudanças que ocorreram na política e alguns de seus impactos, desde a elaboração da Lei Delegada nº56/2003 que determina que o sistema prisional mineiro está entre as responsabilidades da Secretaria de Defesa Social e não mais sob responsabilidade da Polícia Civil. Ademais, ao discutir o processo de institucionalização da política também foi feito um levantamento acerca das Leis Delegadas dos órgãos responsáveis pelo sistema prisional para tentar identificar, na estrutura das secretarias, evidências de institucionalização de identidades, objetivos e valores da política.

A terceira seção descreve a metodologia do trabalho, sua construção a partir da bibliografia e, especialmente, a escolha do método de *bola de neve* para tentar pesquisar um campo muito pouco explorado. Ademais, discute brevemente a escolha dos entrevistados e algumas dificuldades para a consolidação da pesquisa. Já a quarta seção apresenta os resultados da pesquisa. Nesse sentido, busca discutir, em que medida, algumas categorias de análise apresentadas pelas teorias de movimentos sociais e pelo campo das políticas públicas se aplicam ao contexto da sociedade civil organizada em torno da política prisional. Em seguida, a seção parte para a análise da trajetória dos movimentos sociais identificados, com ênfase nas suas estratégias, na sua percepção acerca das mudanças na relação com o Estado no período. Por fim, a seção trata também das coalizões políticas em torno da pauta, com

ênfase para a relevância, em maior ou menor medida, dos partidos políticos nesse contexto.

Finalmente, a seção de considerações finais retoma alguns argumentos das teorias de movimentos sociais analisados e da literatura de trajetória do sistema, para fazer algumas ponderações e discutir sua aplicabilidade no contexto analisado. Em seguida, apresenta alguns resultados da pesquisa em relação ao campo dos movimentos sociais, como um todo, similaridades e diferenças nas relações com o Estado e considerações acerca da hipótese inicial após a realização da pesquisa. Ademais, discute as relações que o Estado continua construindo com a sociedade civil e algumas consequências desse tipo de comportamento do sistema. Por fim, o capítulo trata das limitações da pesquisa e de possíveis caminhos para estudos futuros na área.

## 2 TEORIAS DE MOVIMENTOS SOCIAIS: RELAÇÃO ESTADO E MOVIMENTOS SOCIAIS

Os estudos que buscam compreender as relações entre Estado e movimentos sociais são extensos e incluem desde perspectivas dicotômicas, que entendem o Estado e os movimentos como esferas que constantemente se contrapõem, até perspectivas que entendem que os movimentos sociais buscam autonomia completa do Estado, de forma que o sistema político não seria seu campo de discussão principal (CARLOS, 2015b). Esses paradigmas, que se consolidam no fim do século XX, são representados, principalmente, pela Teoria do Processo Político (TPP), com hipóteses mais dicotômicas, e dos Novos Movimentos Sociais (NMS), com hipóteses mais autonômicas (ARIM SOARES, 2006; CARLOS, 2015b).

Além desses dois paradigmas centrais, inúmeros estudos se debruçaram em entender como essas relações se modificaram a partir da redemocratização. Os estudos mais recentes acerca do tema buscam compreender os conflitos e cooperações entre esses atores, no contexto de mecanismos de participação, como conselhos, conferências, audiências públicas etc. (ABERS; BÜLOW, 2011; ABERS; KECK, 2008; CARLOS, 2011; CASTELLO, 2006; PAVEZ et al., 2011). No presente trabalho, buscaremos descrever tanto as teorias que entendem Estado e Movimentos Sociais como entes rigidamente separados (NMS e TPP), quanto as teorias que enxergam essa divisão de forma mais fluida e intermediada por mecanismos formais de participação. Essa análise é importante porque, na prática, os movimentos não são entidades coesas e homogêneas, as relações com o Estado tendem a ser um misto de cooperação e tensão, e as pautas são demandadas tanto em espaços formalizados quanto não formais (CARLOS, 2015b).

Acerca dos paradigmas que interpretam as relações Estado-sociedade civil organizada e o campo da Segurança Pública, mais especificamente o prisional, cabe um adendo. Os paradigmas que entendem essas relações de forma mais fluida (ARIM SOARES, 2006; CARLOS, 2015b; DAGNINO, 2003) se consolidam, no Brasil, dentro de um contexto de democratização das políticas, com a criação de canais de participação social (conselhos, conferências etc.). No entanto, no caso das políticas de Segurança Pública, e a política prisional não é exceção, esse processo de democratização foi muito mais tímido. A título de comparação, enquanto a política de Assistência Social teve 12 conferências Nacionais (CNAS, 2021), sendo a primeira em 1995; a política de Segurança Pública teve apenas uma conferência Nacional

desde a redemocratização, ocorrida em 2007 (PAVEZ et al., 2011). Isso significa que alguns espaços públicos importantes para a interação entre Estado e movimentos sociais de outros campos de política pública, que são levados em consideração para a maior parte das teorias que descrevem essas relações, são pouco significativos ou inexistentes no âmbito da política de segurança. Ainda assim, justamente porque há poucos estudos acerca da participação da sociedade civil organizada no campo da Segurança Pública, é preciso analisar as teorias de movimentos sociais para identificar, de que forma seus argumentos se aplicam ao campo da política prisional.

As análises acerca da atuação dos movimentos sociais durante a primeira metade do século XX se concentravam pouco nas relações estabelecidas entre Estado e Sociedade Civil. Isso porque, conceitualmente, havia uma concepção de separação rígida entre o Estado e os movimentos (ARIM SOARES, 2006; DAGNINO, 2003). Arim Soares (2006), ao tratar das interações entre Estado e Movimentos Sociais na década de 1930, entende que a dicotomia entre esses campos é histórica, porque o Estado brasileiro se constitui em oposição aos interesses populares.

Assim, para ele, mesmo os períodos em que houve alguma alternância de poder durante a primeira metade do século XX, as relações entre Estado e Sociedade Civil eram recorrentemente de conflito e, em alguns casos, de combate. O Estado, nos períodos autoritários, recrudescia a repressão aos movimentos, mas mesmo em períodos menos violentos continuava pouco poroso em relação às demandas populares. (SOARES, 2006). Por outro lado, durante o Estado Novo, devido a políticas nacionalistas, surgem também associações entre imigrantes asiáticos e europeus que oferecem auxílio mútuo. Também há nesse período o surgimento de muitas associações negras para oferecer auxílio e suporte a essas populações, frente ao abandono do Estado. Mais do que demandar determinadas pautas frente ao Estado, essas organizações buscam autonomia frente a um Estado que não as representa. (ARIM SOARES, 2006).

Durante o período da ditadura militar, especialmente a partir da década de 1970, há três movimentos no âmbito da Sociedade Civil Organizada (SCO). Por um lado, diante do recrudescimento das políticas de repressão do Estado, movimentos de tradição comunista, já consolidados desde a década de 1930, são obrigados a ir para a clandestinidade e se radicalizam rompendo as relações com o Estado. Nesse sentido, a dicotomia entre Estado e SCO atinge seu ápice. Por outro lado, começa a se organizar uma frente de organizações em torno do Movimento Democrático

Brasileiro (MDB), único partido de oposição ao regime militar, legalizado, que, embora mencione as relações com o Estado, não rompe completamente com o sistema político. Por fim, com o ressurgimento dos movimentos, a partir de 1980, surgem outras pautas como a organização das favelas, os movimentos feministas e negros, esses movimentos, ainda que possuam pautas frente ao Estado, buscam se opor a padrões culturais e sociais, autônomos ao sistema político. (ARIM SOARES, 2006).

É no bojo do ressurgimento dos movimentos sociais que se consolidam as teorias do Processo Político e dos Novos Movimentos Sociais. Embora tenham interpretações bastante distintas, ambas as perspectivas entendem que a SCO atua de forma completamente independente do Estado, ou seja, não há porosidade ou fluidez entre esses entes (CARLOS, 2015b). A ideia de rigidez na divisão entre o Estado e os movimentos sociais está muito vinculada a Estados cuja concepção de democracia, pelo menos até meados da década de 1980 e 1990, relaciona-se à democracia representativa e liberal. Isso significa que, para esses autores, o Estado do fim do século XX seria uma instituição fechada e burocrática.

Para a teoria dos NMS se, por um lado o Estado se mantivesse quase insulada da sociedade civil organizada, por outro, as estruturas sociais passavam por uma transformação profunda e a sociedade estaria entrando num momento pós-industrial ou programado (CARLOS, 2015a). Assim sendo, para essa corrente teórica, haveria um campo com novas disputas e conflitos, derivados de um contexto de transformação cultural. O papel dos movimentos sociais, mais do que disputar recursos materiais ou legislações, seria o de tentar ter algum controle sobre essas mudanças culturais.

Assim, ganha relevância dentro do paradigma dos NMS, variáveis como as relações entre os movimentos, as redes, as interações e identidades. A teoria busca explicar as solidariedades criadas dentro dos movimentos sociais e o porquê de indivíduos que não terão nenhum benefício material com determinada pauta se engajarem em movimentos. Em contraposição às ideias que serão defendidas pelas teorias da escolha racional, a criação de uma identidade, uma cultura e uma linguagem própria começa a ser entendida como um fim em si mesmo, e não como consequência ou meio para um fim objetivo e material (CARLOS, 2015b).

Eles lutam por suporte simbólico e cultural, por um significado e orientação diferente da ação social. Eles tentam mudar a vida das pessoas, eles acreditam que você pode mudar sua vida hoje ao lutar

por mudanças mais gerais na sociedade (MELUCCI, 1985, p.797 *apud* CARLOS, 2015, p. 19)

As disputas travadas por esses movimentos seriam no campo da cultura, dos códigos, linguagens, símbolos e identidades do modelo dominante. Assim, as reivindicações se centram no reconhecimento de suas identidades e expressões, mais do que apenas bens materiais. A novidade representada pelos movimentos que se fortalecem e surgem na década de 1980 e 1990 é o foco central das teorias de NMS. Por um lado, compreendem que há uma ruptura desses movimentos com as formas de organização tradicionais, como partidos e sindicatos, por outro não têm como preocupação central descrever essas novas estruturas organizacionais.

Dessa forma, as teorias de NMS se distanciam das teorias estruturalistas, porque buscam entender mais as motivações dos indivíduos e grupos do que o impacto de instituições e sistemas. Ainda assim, compreendem a importância das instituições e do Estado na criação de oportunidades e coerções de ação (SOARES, 2006; CARLOS, 2015b). Nesse sentido, é necessário fazer duas considerações: a primeira é que a teoria de NMS entende que as ações dos movimentos, mais do que estratégicas e racionais com um objetivo específico e material, são formas de expressão coletiva, de ruptura cultural e de fortalecimento da identidade. Novamente há um foco muito maior nas motivações das ações do que na maneira como são executadas (MELUCCI, 2002 *apud* CARLOS, 2015). Em segundo lugar, é preciso pontuar que o paradigma do NMS entende as instituições do Estado como intransponíveis, ou seja, cuja interação entre atores estatais e dos movimentos sociais de forma orgânica é muito limitada.

Há, portanto, um entendimento de que as instituições são entes insulados, incapazes de aprendizado e cuja responsividade é questionada pelos movimentos. Por isso, os movimentos rompem com os entes políticos tradicionais e buscam a sociedade, e não o sistema político, como interlocutor. Assim sendo, não têm como demandas centrais a participação no Estado, a inclusão no sistema político ou maior poder político, no sentido tradicional. Nesse sentido, a organização dos movimentos sociais seria voltada, primeiramente, para uma disputa sobre os padrões culturais e de sociabilidade e, em segundo lugar, para uma autonomia frente ao Estado. Mesmo que, diante desse processo de independência, seja necessária a interlocução com o Estado, é a solidariedade intrínseca aos movimentos que pauta suas ações.

Para o paradigma dos NMS, essa independência do Estado constituiria a ruptura central desses movimentos em relação aos anteriores. Logo, o campo de disputa dos novos movimentos sociais seria a própria sociedade civil e, não o sistema político. Por um lado, entender que o campo de disputa é a própria sociedade civil, implica que o repertório de ações dos movimentos é calcado na comunicação social e na produção de interações e formas de sociabilidade próprias; por outro lado, afirmar que as lutas e disputas podem ocorrer à parte do Estado implica dizer que as transformações sociais podem ocorrer através das mudanças dos padrões culturais e comportamentais. Para essa corrente teórica, ainda que as instituições pudessem produzir coerções, há um foco muito maior nas redes de relações (CARLOS, 2011) e em estudo socioculturais do que nos arranjos institucionais propriamente ditos.

As contribuições da teoria dos NMS para o entendimento das ações coletivas dos movimentos sociais e para sua relação com o Estado se concentram em três eixos centrais. O primeiro é a compreensão de que os movimentos têm dinâmicas de organização e identidade próprias, ou seja, atuam com autonomia frente ao sistema político e, não apenas em resposta a ele. Em segundo lugar, as teorias de NMS apontam para objetivos não materiais que mobilizam atores, quais sejam padrões culturais, identidades etc. isso significa que ampliam o repertório de possibilidades de ação. Um terceiro eixo relevante é o entendimento das motivações dos atores para se engajarem nos movimentos, ainda que os resultados não tragam benefícios próprios.

No entanto, o paradigma também apresenta suas limitações. Um primeiro ponto a ser destacado é que a teoria foca nos aspectos socioculturais dos movimentos sociais, mas deixa de lado os aspectos estratégicos das ações dos movimentos. Ou seja, de fato as ações dos MS produzem novas formas de sociabilidade, mas não é possível ignorar que também têm objetivos, metas e compromissos. Mesmo porque, como afirma Lavallo *et al.* (2006), a atuação dos movimentos, seus “serviços prestados”, são importantes argumentos de legitimidade frente a própria base.

Ademais, há um foco nas rupturas culturais, sociais e políticas dos NMS, mas essa ênfase desconsidera que essa construção de novas sociabilidades é iterativa. Isso significa que não é possível afirmar que as identidades criadas no bojo dos movimentos sejam independentes ou isoladas de seu meio, ainda que rompam com padrões de atuação de atores políticos tradicionais (CARLOS, 2015b). Mesmo considerando que a sociedade civil é seu campo de disputa principal, a própria

sociedade também é formada por um conjunto de instituições que interagem e são interlocutores desses movimentos, afetando e sendo afetadas por eles.

No que tange à relação desses movimentos com o Estado, segundo Carlos (2015), cabem ainda duas outras considerações. A primeira é que a teoria dos NMS desconsidera movimentos sociais cujo objetivo é, de fato, integrar o sistema político, ou utilizar desse espaço para expressar demandas materiais e objetivas. A segunda, de acordo com a autora, é que ao considerar apenas o campo da sociedade civil como espaço de disputas, desconsidera que o Estado não é uma instituição homogênea e coesa, mas sim uma arena de lutas. Isso significa que disputas podem ser travadas dentro e fora do Estado.

Além das considerações da autora, cabe destacar que, para as teorias dos NMS a ruptura com padrões de organização tradicionais é tida como central, mas há uma ênfase muito marginal nos arranjos institucionais que contribuíram para causar essa ruptura. Ou seja, é considerado que determinados padrões de organização foram rompidos e considera-se que as instituições são incapazes de aprender; mas ao analisar as ações dos movimentos sociais não levam em consideração que esses mesmos arranjos produzem consequências na forma como os atores enxergam os problemas e suas soluções (HALL; TAYLOR, 1996).

Ao analisar a teoria de NMS, cabe destacar que a maior parte de seus autores constitui seus argumentos em contraposição às teorias do Processo Político (PP) e de Mobilização dos Recursos (MR). Essas duas teorias surgem nos Estados Unidos, no bojo do paradigma da escolha racional. Para os teóricos da Mobilização de Recursos (CARLOS, 2011), os movimentos sociais são uma organização burocrática-formal, criada com objetivos específicos em resposta a algum problema público ou a uma demanda social.

Há, na concepção da Teoria de MR, três conceitos importantes para entender os movimentos: Sistema de Movimentos Sociais, Indústrias de Movimentos Sociais e Organizações de Movimentos Sociais. Essa última constitui a organização individualmente, ou seja, aquele conjunto de indivíduos com um propósito em comum, com sua hierarquia, estratégia, estrutura e processo decisório próprio. As IMS seriam o conjunto de OMS que possuem objetivos amplos em comum (CARLOS, 2011). Em suma, organizações, cujas demandas e recursos teriam uma destinação comum ou similar, como, por exemplo, organizações que demandam ampliação das creches, ou

organizações em defesa do sistema único de saúde etc. Ainda que essas organizações possuam estruturas e estratégias próprias, têm objetivos em comum.

Por fim, o Sistema de Movimentos Sociais consiste no conjunto de OMS e IMS, há, nesse sentido, uma analogia clara com a noção de Mercado. Para os teóricos do MR, dentro do SMS, as IMS estão o tempo todo disputando entre si recursos limitados para suas pautas. A disputa dentro do sistema é o que explicaria a ascensão e declínio de determinadas pautas e indústrias.(CARLOS, 2011).

As ações coletivas dos movimentos, portanto, são voltadas de forma racional e tática para criar estratégias que mobilizem recursos variados, sejam materiais ou imateriais, ou para neutralizar elites políticas e econômicas que impossibilitem o alcance de seus objetivos. Esses movimentos sociais se organizam, tanto para conseguir a adesão de seus participantes e, portanto, se legitimar frente a suas bases, quanto para alcançar as preferências de suas lideranças e sua estrutura. Para esses teóricos, a estrutura organizacional dos movimentos é objeto central para a compreensão de suas ações e preferências.

A teoria de MR tem dois pressupostos centrais, o primeiro é o de que a ação coletiva parte de um conjunto de decisões individuais. Ou seja, o olhar é menos para as macroestruturas e mais para o indivíduo em nível micro. Ao contrário do que preconiza a teoria dos Novos Movimentos Sociais, calcada no entendimento de construção de cultura, sociabilidade e identidade coletivas, a teoria de Mobilização de Recursos entende a mobilização coletiva como uma escolha puramente racional. Esse é, justamente, o segundo pressuposto: todas as escolhas são racionais, com objetivos específicos e há um cálculo acerca dos custos e benefícios de engajar em determinada ação.

As premissas em conjunto trouxeram uma série de questionamentos, como por exemplo, como os movimentos resolveriam o problema do *free rider*, ou seja, aquele indivíduo que não se expõe aos riscos e custos da mobilização, mas que usufrui dos benefícios alcançados pelas conquistas coletivas. Um exemplo claro do *free rider* é o “fura greve”, quando os movimentos de trabalhadores organizam greves e se expõem ao risco de perder seus empregos, alguns funcionários se recusam a entrar na mobilização; no entanto, quando a demanda é conquistada todos os trabalhadores usufruem das conquistas, inclusive aqueles que furaram a greve. Nesse sentido, haveria um desincentivo à mobilização.

Para os teóricos da MR, o problema do *free rider* é resolvido pelos movimentos com a profissionalização dos mesmos. A burocratização, formalização e estruturação das organizações de movimentos sociais é, portanto, um processo necessário à sua própria sobrevivência.(CARLOS, 2015b).

A teoria da Mobilização dos Recursos sofre, mesmo dentro do paradigma da escolha racional, com críticas relacionadas principalmente à individualização de um objeto intrinsecamente social: os movimentos sociais. O reconhecimento do caráter social dos movimentos sociais e dos custos de transação das ações coletivas pauta o surgimento da teoria do Processo Político (PP).

A teoria do PP mantém o pressuposto de que os movimentos sociais são organizações com objetivos próprios, disputam recursos e possuem regras e estruturas formais. No entanto, ao contrário da teoria de Mobilização de Recursos, que preconizava que as ações partiam de um cálculo individual de custo x benefício, a teoria de Processo Político vai afirmar que o contexto sócio-político cria janelas de oportunidade para a ação e incentivam ou geram coerções externas à ação. Portanto, as ações coletivas dos movimentos sociais são respostas ao ambiente externo, sejam as instituições, os atores e elites políticas, a disponibilidade orçamentária etc.

A estrutura de oportunidades externas aos movimentos influi, segundo MCADAM *et al.* (2001), na própria capacidade dos movimentos de levar suas demandas às instituições políticas. As instituições passam a ter, portanto, dois papéis centrais dentro do paradigma da PP. O primeiro é de ser o campo de disputas, são os incentivos e coerções das instituições que definem as ações dos movimentos sociais. O segundo é de ser o interlocutor da ação coletiva, ou seja, as ações devem atingir ou comunicar com as instituições políticas, em geral, do Estado.

Acerca das interações entre os movimentos sociais e as instituições, na perspectiva da PP, cabem algumas considerações. A primeira é que, assim como no caso das teorias de NMS, há uma divisão muito clara e praticamente intransponível entre os atores sociais e estatais. Isso significa que a noção de fluidez ou porosidade do Estado é irrelevante para a teoria. Assim, ao tratar das interações Estado-OMS, a teoria de PP as interpreta como relações de conflito e contestação. Os movimentos sociais estão sempre pressionando o sistema político em busca de recursos e questionando as instituições em busca de maior participação nas decisões.

Embora busquem ser reconhecidos enquanto atores políticos e integrados ao sistema, não há uma demanda por integrar as instituições propriamente ditas. Há

uma demanda por poder decisório e participação dentro das relações que constituem o sistema político, mas ainda assim se reconhecendo como *outsider* em relação às instituições estatais.

O repertório de ação dos movimentos seria, segundo os teóricos do PP, majoritariamente contestador e conflituoso, mas varia de acordo com a estrutura de oportunidades. A principal questão que surge a partir da hipótese do PP, de que movimentos surgem e atuam em resposta a oportunidades externas, é: por que movimentos de uma mesma IMS surgem e desaparecem em momentos distintos?

Para responder a esse questionamento cria-se o conceito de *frame* (CARLOS, 2011, 2015b). *Frame* consiste na interpretação que cada organização de movimentos sociais, ou cada empreendedor social, tem acerca de uma mesma situação. Diferentes *frames* levarão a ações diferentes. Insere-se na teoria um conceito mais subjetivo que até então não era central para as correntes estadunidenses. Ou seja, não apenas o cálculo racional de custo x benefício e os incentivos externos, ajudam a explicar os repertórios de ação dos movimentos sociais. Sua identidade, sua cultura e suas redes de relação colaboram para a consolidação do *frame*, ou perspectiva de cada OMS.

Mesmo considerando aspectos como a identidade e a sociabilidade dos movimentos, a teoria de PP interpreta que esses conceitos são apenas ferramentas para a compreensão de como as estratégias dos movimentos são definidas. O *frame* se junta aos objetivos específicos, a estrutura organizacional e os incentivos e coerções do ambiente político-institucional, como conceitos que buscam compreender como os movimentos atuam.

As principais críticas à teoria do PP se constituem em 3 eixos: objetivos, campo e repertórios de interação com o Estado. No que tange aos objetivos, a teoria de PP desconsidera os movimentos que não têm demandas frente ao Estado, ou demandas materiais. Como, por exemplo, aqueles que buscam reconhecimento de suas vivências e identidades, em geral, demandas direcionadas à sociedade (CARLOS, 2015b). Em relação ao campo de atuação, a teoria de PP considera apenas que o âmbito institucional é o campo de ação e disputa dos movimentos, mas não leva em consideração o caráter sociocultural dos movimentos e as disputas externas às instituições estatais.

Por fim, com relação às interações com o Estado, a teoria de PP, assim como dos NMS, ao considerar que a divisão entre OMS e instituições é rígida,

desconsidera a amplitude de interações que podem existir entre Estado e sociedade civil. Essas relações não se restringem ao conflito e disputa por recursos, se considerarmos que as instituições não são burocracias completamente insuladas. (CARLOS, 2015b). Para além das críticas pontuadas por Carlos, há ainda que se considerar que o repertório de ação dos movimentos, não se restringe a desafio e conflito com o Estado, mas também ações de cooperação ou mesmo cooptação.

A respeito das diferentes estratégias de ação dos movimentos sociais, Carlos (2015), ao revisar as teorias de Processo Político, vai afirmar que essas explicam as diversas formas de ação através do processo de institucionalização. Nesse contexto, considera-se que um movimento institucionalizado teria três consequências centrais em sua atuação.

A primeira é a perenidade do movimento, isso significa que ele continua existindo e atuando, mesmo após a fase disruptiva, entendida como o início da maioria das OMS. Em segundo lugar, a profissionalização do movimento, tanto pela própria experiência prática, quanto pela capacitação dos seus integrantes. Terceiramente, a rotinização de determinadas atividades, a formação de um repertório de ação próprio, significa tornar recorrente determinadas estratégias de comunicação e demanda.

Como reafirma em sua revisão (CARLOS, 2015a), as teorias de PP não distinguem a institucionalização dos movimentos sociais da institucionalização das políticas de participação. A partir dessa constatação, a autora cita outras duas consequências da institucionalização. Assim, as consequências que serão citadas se relacionam muito mais com a resposta das instituições estatais aos movimentos, do que com a institucionalização dos movimentos em si.

Em primeiro lugar, há uma inclusão dos atores sociais que passam a lidar e cooperar dentro das normas das instituições, ao mesmo tempo que se marginaliza ativistas que rompem com padrões de funcionamento do sistema político. E em segundo lugar, passa a existir um processo de cooptação de atores sociais pelas instituições estatais. Isso significa que, para se manter relevante dentro do sistema político, determinados atores sociais modificam suas pautas e demandas.

Ainda que de forma secundária, a teoria de Processo Político considera marginalmente que as relações entre Estado e sociedade civil podem ser porosas. A incorporação de parte dos atores de movimentos sociais dentro do próprio Estado acabou flexibilizando o entendimento acerca das fronteiras entre Estado e sociedade

civil (ABERS; BÜLOW, 2011). De forma que as interações entre Estado e movimentos sociais se ampliam e se complexificam.

## **2.1 Novas hipóteses da literatura: A relação entre Estado e sociedade civil no Brasil pós-redemocratização**

Os novos paradigmas acerca das relações entre Estado e Sociedade civil não descartam completamente teorias que as precedem (MR, NMS e PP). Mais do que uma ideia de superação de estratégias, há um entendimento de ampliação dos repertórios de ação e interação dos movimentos com o Estado (CARLOS, 2015b). Abordaremos aqui duas novas hipóteses relacionadas ao surgimento e interação dos movimentos sociais com o Estado no Brasil, a partir dos anos 2000.

A primeira é a da coconstituição entre Estado e movimentos e a segunda é a teoria do Projeto Político. Em ambas as teorias, há uma crítica a essa suposta independência dos atores sociais e estatais. Ou seja, defendem que as fronteiras entre Estado e Sociedade Civil são fluidas. Diversos estudos surgem no fim dos anos 1990 e se fortalecem anos 2000, cujo objeto são justamente as relações estabelecidas nessas fronteiras. Abers (2011) descreve as formas de ativismo estatal, já Paula (1998) aborda as relações de cooperação entre ONGs e Estado durante a construção da Nova Gestão Pública.

No caso da teoria de Projeto Político, a porosidade do Estado é estudada sob a perspectiva dos espaços institucionalizados de participação, como é o caso dos conselhos e conferências. Para Dagnino (2003), desde a década de 1990, com a consolidação de espaços públicos já havia uma pressão para consolidar o entendimento de que haviam relações de cooperação entre Estado e sociedade civil organizada na formulação de políticas públicas. No entanto, apesar de considerar que essa cooperação existe e é relevante, a pesquisa coordenada pela autora, aponta que a maior parte das relações são tensas e ora conflituosas.

A hipótese descrita por Dagnino é de que essas relações são mais conflituosas a medida que as posições políticas dos movimentos sociais se distanciam das posições representadas pelos atores institucionais nesses espaços. Isso implica considerar outras duas hipóteses: a primeira é que as relações entre Estado e movimentos sociais são heterogêneas, tanto no sentido de que variam em termos de estratégia (pressionar, cooperar, tencionar, romper), quanto variam de acordo com os

atores sociais e institucionais. Ou seja, o mesmo Estado tem relações distintas com distintos movimentos sociais e os movimentos sociais têm relações distintas com instituições diferentes que compõem o Estado.

Assim, os interesses e demandas seriam uma clivagem mais importante do que a divisão entre atores sociais e institucionais. Não há uma divisão rígida, imutável e conflituosa entre Estado e Sociedade Civil Organizada (SCO). Essa divisão é fruto de um processo político e histórico longo, mas que também pode ser modificada através da ação política (DAGNINO, 2003). Soares (2006) afirma que essa concepção dual entre sociedade civil e Estado surge como consequência de um Estado Brasileiro que historicamente atuava contra os interesses da sociedade e em favor das elites políticas. A concepção de formação dos movimentos sociais em contraposição ao Estado é forte nas interpretações brasileiras acerca da relação Estado-sociedade. Primeiramente, porque os movimentos que se consolidam na década de 1980 e 1990 surgem a margem do Regime Militar (ARIM SOARES, 2006; CARLOS, 2015b). Ademais, há uma noção do Estado enquanto instituição coesa e não como espaço de disputa e alternância de poder, dentro do paradigma de um sistema político democrático.

No entanto, essa perspectiva precisa ser repensada, especialmente após a constituinte de 1988 e a abertura, ainda que gradual e heterogênea em diversas políticas, do Estado para a participação popular. Dagnino (2003) afirma que as diferenças estruturais e de poder entre Estado e Sociedade Civil não podem ser desconsideradas, mas que as lógicas de atuação não são suficientes para explicar a diversidade de formas de interação (conflito, tensão e cooperação) entre os atores.

É no bojo da crítica ao pensamento de independência total entre Estado e Sociedade Civil que surge o conceito de Projeto Político. O Projeto Político é entendido como o conjunto de pautas que guiam a ação de grupos, organizações, indivíduos e instituições. O projeto está constantemente em disputa dentro das próprias organizações estatais e não é intrínseco a elas. No caso da democracia brasileira, parte dos projetos que surgiram na sociedade civil foram incorporados pelos governos municipais, estaduais e parlamentos, reconfigurando-se as relações com distintos entes da sociedade civil e, portanto, seus conflitos e cooperações. (DAGNINO, 2003)

Já na perspectiva de Carlos (2015), na hipótese coconstituição, considera-se também que atores sociais passam a compor instituições de Estado e vice-versa, ou seja, os papéis sociais são fluidos, ademais considera que as interações dos atores

do Estado e dos Movimentos Sociais acabam moldando comportamentos e normas similares.

A hipótese de coconstituição foi delineada por Euzenéia Carlos a partir de sua análise crítica da Teoria de Processo Político e dos Novos Movimentos Sociais. Assim, boa parte das conclusões da teoria dialogam com os argumentos da teoria de PP e de NMS. No que diz respeito à configuração dos movimentos sociais, a hipótese argumenta que sua estrutura não é moldada nem apenas como consequência de uma cultura autocentrada e própria dos movimentos, nem apenas como resposta a oportunidades externas, mas sim da interação constante entre atores dos movimentos sociais e do Estado. Mesmo considerando fatores como identidade, cultura e também estratégias e objetivos, afirma que a interdependência entre atores estatais e sociais molda tanto comportamentos dos movimentos quanto do Estado, num processo constante de coconstituição.

Nesse sentido, a instituição é um objeto central para os teóricos da coconstituição, isso porque são as instituições que criam as oportunidades de *encaixe institucional*, ou seja, quando a demanda encontra uma janela de oportunidade. As instituições políticas possuem, então, papel importante na formação dos movimentos sociais, de suas identidades e *frames*. No entanto, diverge tanto da teoria de Novos Movimentos Sociais que desconsidera o aprendizado institucional, quanto da teoria do Processo Político, que considera que esse processo afeta apenas a formação dos movimentos. Para a teoria de coconstituição o processo de formação dos movimentos sob influência das instituições é iterativo. Isso significa que a atuação dos movimentos sociais, suas estratégias e capacidade de mobilização, também contribuem para a formação e mudança das instituições políticas.

## **2.2 Movimentos Sociais, enquanto organizações heterogêneas: A tipologia de movimentos sociais de Lavalle**

O capítulo do presente trabalho tem se debruçado, até aqui, na relação entre Estado e movimentos sociais. Porém, para discutir a trajetória dos movimentos sociais, é importante entender inclusive as diferenças possíveis dentro do campo.

Uma primeira ponderação a respeito do trabalho de Lavalle *et al.* (2006) é que a pesquisa utilizou o termo “organização da sociedade civil” para englobar as diversas formas de se organizar: coletivos, associações, partidos, grupos, sindicatos, OSCIPs etc., tanto as que representam quanto as que não buscam representar seu

público. Essa consideração é importante, porque não há um consenso na literatura nem sobre o termo movimentos sociais, nem sociedade civil organizada. Especialmente após o paradigma dos “novos movimentos sociais” ou das “redes de movimentos sociais” (CARLOS, 2011; LAVALLE, 2003), são identificadas estruturas muito diversas na sociedade civil e amplia-se as noções de movimentos. Assim, embora o trabalho de Lavallo *et al.* (2006), utilize o termo “organizações da sociedade civil”, para fins da presente pesquisa será utilizado o termo “movimentos sociais” para englobar as variadas formas de organização presentes na sociedade civil.

A respeito das estruturas das organizações da sociedade civil, Lavallo *et al.* (2006) define duas tipologias para analisar a relação dos representantes dos movimentos sociais com seus representados e as implicações dessas relações para as ações coletivas. Cabe destacar ainda que o trabalho de Lavallo *et al.* foca nas diferentes noções de representação apresentadas pelos movimentos e foi baseada em uma pesquisa empírica com organizações da cidade de São Paulo. Dessa forma, as tipologias são resultado da pesquisa realizada com movimentos sociais no início dos anos 2000.

A primeira tipologia classifica as organizações da sociedade civil entre aquelas que pretendem representar seus beneficiários e as que não se identificam como representantes. Essa divisão, que foi chamada de representação presuntiva, se baseou na auto-identificação de cada organização. Porém não necessariamente a identidade dos movimentos refletiria em práticas de representação.

Para analisar em que medida esses movimentos representam, de fato, seus beneficiários, a pesquisa criou quatro grupos de atividades de representação política para. A primeira é a representação em instância de participação do executivo, conselhos, comissões, comitês, orçamento participativo etc. A segunda é a prática de intermediação frente a agências públicas, seja o judiciário, ministério público, defensoria, seja o próprio sistema prisional. A terceira é a participação na política partidária ou eleitoral, nesse caso, considerou-se ser ou apoiar algum candidato a cargo público. Por fim, considerou-se como representação política a reivindicação frente ao legislativo, seja a presença em audiências públicas, seja recorrendo às comissões, seja oficiando algum legislador (no caso da pesquisa, vereadores).

Após definir quais práticas seriam consideradas formas de representação política, a pesquisa constatou que há uma forte correlação entre a representação presuntiva e as práticas de representação. Para os movimentos que *não* se

consideravam representantes de seus beneficiários, 66% de fato pratica apenas uma ou nenhuma atividade de representação. Já entre os movimentos que se consideram representantes de seu público, 77% deles pratica duas ou mais atividades de representação. (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006) Assim, para a pesquisa, os movimentos que se declaram representantes, de fato, buscam ter atividades de representação cotidianas, ou adotam essas ações como práticas da organização.

Além dessa diferenciação entre organizações que praticam representação política e as que não praticam, os autores buscaram classificar as organizações de acordo com os argumentos que elas utilizam para se legitimar enquanto movimentos, ou enquanto representantes. Nesse sentido, a pesquisa buscava identificar quais organizações se legitimavam por argumentos “democráticos”, como eleições e quais possuíam outros argumentos. Ainda que o objetivo inicial da tipologia fosse discutir a relação entre democracia e representatividade na sociedade civil, as tipologias ajudam na compreensão dos tipos de relação entre representante e representado e algumas implicações para as ações dos movimentos.

Dessa forma, foram identificados seis argumentos: eleitoral, filiação, identidade, proximidade, prestação de serviços e intermediação. O argumento eleitoral se baseia justamente na escolha direta dos representantes via processo formalizado, as eleições, que garante a legitimidade de todas as decisões tomadas pelos representantes. Nesse sentido, geralmente se estabelece uma relação vertical do representante para o representado, movimentos sociais do tipo clássico tendem a combinar esse argumento com o de filiação (partidos e sindicatos).

As organizações com argumentos de filiação, em geral, já surgem tendo que defender um grupo e um conjunto de interesses pautas, estabelecidas em estatuto próprio. Quando alguém se filia a um grupo, filia-se também a uma série de valores, demandas etc. “Representante e representado são gerados no mesmo processo” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006). Na maior parte das vezes, para esses casos, o contexto e o interlocutor (Estado) são centrais porque os movimentos surgem para defender um grupo ou uma pauta *frente a algo, para algo, diante de algo*. É interessante pontuar que embora esse argumento também esteja presente em organizações sindicais, sob essa perspectiva a relação que se estabelece parte do representante para o representado. A existência do representante e suas decisões são estritamente vinculadas ao estatuto, ao conjunto de representados que se une em torno de um objetivo ou propósito.

No que tange ao argumento de identidade, a legitimidade provém de características indissociáveis dos representantes. Por exemplo, mulheres defendendo direitos das mulheres, pessoas negras combatendo o racismo etc. Essas organizações costumam surgir ligadas a pautas em que não é possível separar as demandas da própria existência dos sujeitos (não é possível deixar de ser LGBT, mulher, negro etc.) e cujas experiências de representantes e representados são comuns. Nesse sentido, é como se a distância entre o representante e o representado não existisse ou fosse muito pequena, de forma que a representação é presumida.

Já o argumento de serviços, a relação entre representante e representado é subjetiva. Em geral, os representantes presumem a representação por terem oferecido, por meio de benefícios variados, a melhoria nas condições de vida dos beneficiários, que passam a ser considerados representados. Ou seja, o fato de prestarem serviços de qualidade, indicaria que conhecem e têm legitimidade para representar os interesses de determinado grupo, constituindo relações verticais entre representante e representado. Em geral, a participação de ONGs, algumas entidades religiosas etc. em conselhos expressa esse tipo de argumento, como o caso da arquidiocese social da Igreja Católica possuir cadeira fixa nos conselhos de assistência social e direitos humanos em Minas Gerais.

O argumento de proximidade se baseia na relação direta entre representante e representado. É calcado em dois pontos centrais: a horizontalidade das relações, que garante a legitimidade nas decisões do movimento, que se expressa através de formas de participação direta dos representados nas decisões do movimento; e a capacidade de incentivar a auto-organização do público, se expressando no fomento do protagonismo dos representados dentro da própria organização. Esse tipo de argumento, juntamente com a intermediação é o mais frequente entre as organizações da sociedade civil e é típico de movimentos muito capilarizados ou territorializados.

Por fim, o argumento de intermediação difere dos demais por calcar sua legitimidade não na relação com os representados, mas sim com o interlocutor. Nesse sentido, consolida sua legitimação por sua capacidade de se inserir, ou de inserir as pautas dos representados em espaços de poder que os beneficiários não acessariam. Assim, a capacidade de abrir portas para as demandas dos representados legitima o movimento enquanto representante dessas demandas. Esse é um argumento que, segundo Lavallo *et al.* (2003) é novo no campo dos movimentos sociais e pode ter se

tornado mais frequente, justamente pela ampliação da quantidade de interlocutores e espaços de poder possíveis, mas nem sempre acessíveis, no contexto da democratização das políticas públicas no país.

### 3 TRAJETÓRIA DO SISTEMA PRISIONAL MINEIRO (2003 A 2020)

A análise da trajetória do Sistema prisional mineiro deve vir precedida por uma distinção importante entre o que se considera como Unidade Prisional, cadeias públicas/carceragens e penitenciária. As Unidades Prisionais se referem ao conjunto de instalações responsáveis pelo acautelamento de adultos (maiores de 18 anos) condenados ou acusados de algum crime. Ao tratarmos de Unidades Prisionais (UPs) nos referimos, portanto, a todas os estabelecimentos penais descritos pela Lei de Execuções Penais.

As penitenciárias, por sua vez, são instalações destinadas ao acautelamento de presos condenados com trânsito em julgado, ou considerados de alta periculosidade e membros de organizações criminosas. Já as cadeias públicas são definidas pela LEP (BRASIL, 1984) como os estabelecimentos penais responsáveis pelos presos provisórios e deveriam, preferencialmente, serem localizadas em meios urbanos. As carceragens são o nome dado àquelas cadeias públicas que ficavam sob responsabilidade da Polícia Civil e das delegacias (CRUZ, 2010). Nas carceragens a responsabilidade sob os presos era dos policiais civis e a Polícia Militar (PMMG) era responsável pela segurança externa das unidades.

A distinção entre esses termos é importante para compreender o cenário da política prisional mineira até o início dos anos 2000. É importante destacar, que Minas Gerais possuía apenas três penitenciárias, até meados dos anos 1950. Ao final do século XX, são construídas mais unidades e o sistema prisional passa a ter 16 Unidades Prisionais (CRUZ, 2010). Ainda que o sistema tenha se expandido, até 1998 a imensa maioria dos estabelecimentos penais do estado eram carceragens, ou seja, cadeias públicas sob a responsabilidade da Polícia Civil (MINAS GERAIS, 1998). Nesse ano, enquanto a Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SJDH) era responsável por 16 unidades, a PCMG era responsável por 296.

Nesse sentido, havia, na prática, dois sistemas de acautelamento funcionando de forma simultânea. O sistema penitenciário, de responsabilidade da SJDH, que possuía uma estrutura em conformidade com a LEP e o Sistema Carcerário, de responsabilidade da PCMG, que acautelava a enorme maioria das pessoas em privação de liberdade e havia sido investigado no ano anterior (1997) por uma Comissão Parlamentar de Inquérito (MINAS GERAIS, 1997)

A CPI do sistema carcerário relatou diversas violações de direitos humanos e preceitos da própria LEP nas carceragens mineiras. Além da CPI, havia uma queixa tanto da Polícia Civil quanto da Militar acerca da sobrecarga de funções como consequência da administração das carceragens. Isso porque, havia um enorme contingente de recursos humanos deslocados da investigação e do policiamento ostensivo para a segurança das unidades prisionais carcerárias.

Como resultado da CPI e por pressões do Ministério Público e do Poder Judiciário é publicada, em 1998, a Lei Estadual 12.985/98, que estabelece a obrigatoriedade de transferência dos presos da responsabilidade da PCMG para a responsabilidade da SJDH, em um prazo inicial de dois anos. A Lei foi um importante passo para a unificação dos sistemas, no entanto, o Governo Itamar (1999-2002), passou por relevantes crises fiscais no período e a ideia de se ampliar o Sistema prisional para abrigar os presos das carceragens se torna inviável. (CRUZ et al., 2011) Nesse sentido, embora tenha havido avanços no que diz respeito ao Sistema Penitenciário (16 unidades), muito pouco se avançou na transferência de presos (RIBEIRO; LOPES, 2018)

A partir de 2003, quando o Governo Aécio Neves assume, de fato se inicia um planejamento para a unificação dos sistemas. Primeiramente é publicada a Lei Delegada nº56 (MINAS GERAIS, 2003), que cria a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS). A SEDS une a antiga Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP) e a SJDH dentro de uma mesma estrutura o que facilita, por si só, a integração entre o sistema carcerário (PCMG) e o penitenciário (SJDH). Ademais, a lei estabelece como competência da SEDS, e não da PCMG, a custódia sob os presos, por fim estabelece a estrutura organizacional do novo sistema. (MINAS GERAIS, 2003).

Além da lei, é elaborado o Plano Emergencial de Segurança Pública (PESP). O plano surge devido aos crescentes níveis de criminalidade violenta e a sensação de insegurança da população, especialmente a metropolitana (CRUZ et al., 2011). O PESP foi dividido em 4 eixos: Modernização do Sistema Prisional; sistema socioeducativo, integração do sistema de segurança pública (PCMG, PMMG, CBMMG) e Prevenção à criminalidade. No eixo da modernização do Sistema prisional, são estabelecidas três prioridades: criação de novas unidades e reforma das antigas, profissionalização da carreira de agente prisional e expansão do sistema das APACs (RIBEIRO; LOPES, 2018).

A partir do Plano estabeleceu-se parceria com o Governo Federal para o financiamento da construção de novas unidades, enquanto o estado ficaria responsável pelo financiamento da reforma das antigas (CRUZ, 2010). Cabe destacar que, em 2003, havia 23.298 pessoas em privação de liberdade no estado, das quais 5.656 estavam sob custódia do Sistema prisional e 17.642 sob a custódia da PCMG. Em 2007, a proporção se inverte pela primeira vez, sendo 21.655 presos sob a custódia do Sistema Prisional e 15.801 sob a custódia da PCMG. Entre 2003 e 2009, haviam sido construídas 30 novas unidades, ampliadas 11 e outras 36 unidades que eram da PCMG foram absorvidas pelo Sistema, totalizando 109 unidades prisionais sob responsabilidade do Sistema Prisional. Assim, houve uma expansão de 524% no número de vagas do sistema prisional no período, que foi acompanhado por um crescimento de 102% do aprisionamento de pessoas (CRUZ, 2010).

Nesse período (2003-2008), cabem destacar outras medidas tomadas para a modernização do Sistema Prisional, além da expansão e transferência dos presos. Em primeiro lugar, foram criadas e incrementadas uma série de políticas de assistência descritas pela LEP, quais sejam: assistência ao trabalho, aumento das unidades com presos com acesso à educação, criação de núcleos de saúde e ampliação do atendimento jurídico nas unidades. Para avaliar os novos programas, foi criado o PIR- Programa Individual de Ressocialização- que mensalmente utilizava questionários feitos aos presos para criar indicadores de efetividade dos programas.(CRUZ, 2010)

Ainda no âmbito da criação de uma estratégia própria de gestão, foi criado o Modelo de Gestão Prisional (GESPEN). O GESPEN foi um marco para a política prisional do estado, porque sistematizou os procedimentos padrão, as metas e os indicadores de avaliação das unidades prisionais. Normatizou-se de maneira unificada a atuação do sistema prisional mineiro. Além da criação do modelo em si, eram realizadas reuniões mensais de acompanhamento com os diretores das unidades.( CRUZ et al., 2011; RIBEIRO; LOPES, 2018)

No âmbito da profissionalização dos agentes prisionais, também cabem destacar algumas ações. A primeira foi a realização de diversos concursos públicos para, por um lado, dar conta da demanda advinda da expansão do sistema prisional, substituindo os policiais civis e, por outro, realizar uma substituição gradual dos vínculos precários por concursos públicos. O GESPEN preconizava a existência de um agente prisional para cada pessoa acautelada, com isso há uma expansão

considerável no número de agentes prisionais. Além disso, foi criada a Escola de Formação e Aperfeiçoamento do Sistema Prisional e Socioeducativo (EFASPS), responsável pela capacitação dos agentes que já estavam no estado e por todos aqueles que eram contratados. O currículo da EFASPS, analisado por CRUZ (2010), variava entre duas ênfases, ora segurança e contenção, ora direitos humanos, humanização e segurança. O currículo aponta para uma disputa de objetivos e identidade presente durante todo o processo de consolidação da política prisional: humanizar ou conter. Essa disputa está presente, não apenas na formação dos agentes, mas também nos objetivos expressos nas Leis Delegadas do período (2003 a 2020) e já havia sido descrita por PAIXÃO (1991) em seu livro *Recuperar ou Punir: Como o Estado trata o Criminoso?*

A expansão da carreira não é exclusiva do período 2003-2008. Em 2007, com o escândalo produzido pela morte de 25 presos queimados em uma unidade no interior de responsabilidade da PCMG, há uma demanda popular, vocalizada pelo Ministério Público e pelo Poder Legislativo, para acelerar o processo de transferência de presos e a reforma de unidades. Os motins advindos do massacre obrigam o Estado a contratar 5 agentes para 200 unidades do interior, das quais, 35 ainda eram de responsabilidade da Polícia Civil. (CRUZ, 2010)

A aceleração do processo de transferência e ampliação do tamanho do sistema prisional entre 2010 e 2019 vai produzindo também um aumento na relevância da carreira de agentes prisionais. Esse é um movimento que não é exclusivo de Minas Gerais e é causado, entre outros fatores, pela explosão do encarceramento no país, especialmente durante os governos Lula e Dilma (AZEVEDO; CIFALI, 2015a).

A relevância da política prisional dentro da estrutura da segurança pública em Minas Gerais vai produzindo ao longo dos anos 2010, principalmente após o fim do Governo Aécio, dois movimentos simultâneos e complementares. O primeiro é o aumento da independência do sistema prisional e das polícias. (RIBEIRO; LOPES, 2018). O sistema prisional é criado e desenvolvido durante a primeira década dos anos 2000 de maneira bastante coordenada e centralizada, em contraposição às carceragens da PCMG que funcionavam quase que de maneira autônoma. No entanto, com a expansão muito rápida do sistema e do encarceramento, combinada ao desmantelamento das políticas de integração, o sistema volta a se tornar cada vez mais independente de uma política unificada de segurança pública (RIBEIRO; LOPES, 2018). Essa independência culmina, em 2016, na criação de uma secretaria própria,

a Secretaria de Administração Prisional e, em 2019, com a reunificação das secretarias no Governo Zema, cria-se o Departamento Penitenciário de Minas Gerais (DEPEN-MG). O DEPEN-MG consolida-se como uma unidade autônoma dentro da política de segurança pública e se diferencia de uma subsecretaria justamente pelo status de unidade autônoma e aumento da independência.

O segundo movimento, que é fortalecido e fortalece o primeiro, é o fortalecimento da carreira de Agente Prisional. A carreira cresceu muito em um período curto de tempo, esse crescimento em número e relevância, culmina na criação da carreira de Policial Penal, que substitui a de Agente. Assim como no caso da criação do DEPEN-MG, há um status embutido no pertencimento dos agentes em uma carreira policial, que vem acompanhado de uma série de prerrogativas. (OLIVEIRA; RIBEIRO; BASTOS, 2015)

Por fim, cabe destacar os mecanismos de coordenação e participação desenvolvidos entre 2003 e 2020 no Sistema prisional. As primeiras instâncias a serem citadas são aquelas criadas pela própria Lei de Execuções Penais, o conselho Penitenciário e Conselho da Comunidade. O conselho penitenciário deve ser formado, segundo a lei, por profissionais da área do direito penal, processual entre outras áreas correlatas e representantes da comunidade, todos nomeados pelo Governador do Estado. A lei não define o que seriam os representantes da comunidade, mas estabelece as competências do conselho:

- I - emitir parecer sobre indulto e comutação de pena, excetuada a hipótese de pedido de indulto com base no estado de saúde do preso; (Redação dada pela Lei nº 10.792, de 2003)
- II - inspecionar os estabelecimentos e serviços penais;
- III - apresentar, no 1º (primeiro) trimestre de cada ano, ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, relatório dos trabalhos efetuados no exercício anterior;
- IV - supervisionar os patronatos, bem como a assistência aos egressos. (BRASIL, 1984)

A segunda instância estadual estabelecida pela LEP é o Conselho da Comunidade. O CC deve ser formado em todas as comarcas e deverá ser composto por, pelo menos, um representante da indústria ou comércio local, um advogado indicado pela Ordem dos Advogados do Brasil, um defensor público e um assistente social indicado pela Delegacia Seccional do CNAS. E destaca como competência dos conselhos:

I - visitar, pelo menos mensalmente, os estabelecimentos penais existentes na comarca;

II - entrevistar presos;

III - apresentar relatórios mensais ao Juiz da execução e ao Conselho Penitenciário;

IV - diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a direção do estabelecimento. (BRASIL, 1984)

É relevante destacar que a LEP não destaca nenhuma cadeira para representantes das famílias dos presos ou de organizações em defesa dos direitos das pessoas em privação de liberdade, nos conselhos que estabelece.

No âmbito estadual, além dos conselhos estabelecidos pela LEP, é formado, em 2008, o Comitê Integrado de Política Prisional (CIPP), com o objetivo de tornar o processo de transferência dos presos para o Sistema prisional mais acelerado. O CIPP era composto pelo Secretário da SEDS, representantes da PCMG, do Departamento de Obras Públicas, da Defensoria Pública, do Ministério Público e da Advocacia Geral do Estado e reunia-se semanalmente. (CRUZ, 2010)

A respeito das instâncias de coordenação e participação social em nível estadual, cabem duas colocações. A primeira é que as instâncias demonstram o nível de complexidade da política prisional, que envolve, pelo menos, o poder executivo e judiciário. Dentro do poder executivo, é uma política que envolve todo o sistema de segurança pública: PCMG, PMMG e secretaria de justiça/segurança pública. A segunda colocação diz respeito à participação popular: mesmo dentro dos órgãos colegiados destinados ao controle externo e formulação da política, a participação cidadã institucionalizada, no âmbito da política prisional, é muito restrita. Quando há participação de representantes da sociedade civil, essa é restrita àquela população que será impactada pela existência de uma unidade prisional em seu entorno, e não há garantia de participação das famílias de presos ou organizações de defesa dos direitos dessas pessoas. Ainda no que diz respeito à participação popular, as instâncias existentes parecem se referir muito mais a funções de controle externo do que deliberativas, ou seja, a contribuições na construção das políticas propriamente ditas.

### 3.1 Evidências da Institucionalização do Sistema prisional

Para além de discutir a trajetória do sistema prisional, per si, o trabalho pretendia analisar se havia relações entre a trajetória de institucionalização do sistema com as mudanças na trajetória dos movimentos sociais. Assim, se faz necessária uma discussão acerca desse processo, aqui caracterizado como institucionalização do sistema e suas implicações.

Uma breve descrição da trajetória recente do Sistema Prisional mineiro nos últimos 18 anos permite observar elementos que indicariam uma maior institucionalização do Sistema Prisional. Cabe ressaltar que, para fins desse trabalho, estão sendo utilizadas as noções de instituição e institucionalismo presentes nos trabalhos de HALL e TAYLOR (1996) e IMMERGUT (1998). Utiliza-se também a noção de institucionalização aplicada às políticas públicas presente nos trabalhos de PAPI et. al (2020), no caso das políticas de assistência social, e COELHO (1998), no caso das políticas de saúde.

Nesse sentido, antes de abordar as evidências da institucionalização para o caso do sistema prisional mineiro, é necessário fazer uma colocação anterior. O processo de institucionalização é longo e, geralmente, heterogêneo. Isso significa, na prática, uma política pública poderá avançar mais ou menos dentro dos critérios considerados para identificar a institucionalização. Ou seja, pode ser que no que tange à normatização de práticas uma política seja extremamente robusta, mas que os indícios de criação de uma identidade própria ainda não tenham se consolidado tanto.

A partir dos paradigmas utilizados na elaboração deste referencial teórico, elaborou-se alguns critérios para analisar a institucionalização da política. Um primeiro é a perenidade das estruturas organizacionais. Para a teoria do institucionalismo histórico a dependência de trajetória é uma característica central das instituições. Assim, ainda que mudem governos, ou haja tentativas de mudanças, mais ou menos bem-sucedidas, as instituições tendem à inércia, ou a depender de eventos passados. (HALL; TAYLOR, 1996; PAPI et al., 2020)

No caso do sistema prisional, foi a Lei Delegada nº56, complementada pela Lei 14.695/03, que estabeleceu a primeira estrutura organizacional do sistema. (MINAS GERAIS, 2003<sup>a</sup>; MINAS GERAIS, 2003b). As duas leis criam, dentro da subsecretaria de Administração Penitenciária, quatro superintendências: a de Segurança e Movimentação Penitenciária; a de Atendimento ao Sentenciado; a

Escola de Justiça e Cidadania e a Superintendência da Guarda Prisional, juntamente com a diretoria de inteligência penitenciária, além das unidades prisionais que se subordinavam ao gabinete da subsecretaria; criavam também a carreira de Agente Prisional.

Já em 2019, com a criação do Departamento Penitenciário Estadual, é a Lei Estadual 23.304/19 que estabelece a estrutura do sistema prisional. Cabe destacar que, em 2019, já haviam transformado o sistema prisional em uma secretaria própria (SEAP em 2016), reunificado as secretarias de segurança e, nesse ano buscavam a criação de um Departamento próprio, com certa autonomia. O departamento foi estruturado em três superintendências e outras três estruturas ligadas ao gabinete: A superintendência de segurança prisional, a de humanização do atendimento, a de gestão de vagas; além da assessoria de informação e inteligência prisional, o Comando de Operações Especiais (antiga coordenação da guarda prisional) e as diretorias regionais e unidades prisionais. Além disso, a lei já inclui a carreira de Policiais Penais criada em 2019 por lei federal.

Ao comparar as estruturas de 2003 e 2019, ainda que existam diferenças, é possível perceber que dois eixos da política se mantêm centrais: a segurança prisional e o atendimento dos sentenciados. Esses dois eixos compõem o centro da política durante todo o período e também fazem parte da disputa por objetivos e identidade da instituição (humanizar e conter). Mantém-se também a relevância da informação e inteligência, numa política em que dados são muito escassos. Por outro lado, ainda que a relevância da informação se mantenha, os dados continuam menos transparentes para a população, reforçando que, ainda que haja uma melhoria na sistematização desses dados, a política ainda é bastante opaca.

A separação da guarda prisional ou COP também é uma constante. No que tange à Superintendência de Gestão de Vagas, ainda que não apareça na estrutura de 2003, é um eixo estabelecido pelo GESPEN em 2005. Nesse sentido, percebe-se que mesmo frente a mudanças de governo, tentativas de independência e separação da política, os eixos que guiam o sistema mantêm-se praticamente constantes no período, indicando a perenidade das estruturas do sistema.

Um segundo indício é o movimento de independência da instituição. Ainda que a estrutura organizacional tenha se mantido bastante similar a 2003, o período de 2010 a 2020 é marcado pela pressão dos atores institucionais por maior autonomia. A expansão do sistema e ampliação dos quadros técnicos, políticos e operacionais,

bem como a existência de mecanismos próprios de tomada de decisão e coordenação como o GESPEN e o CIPP, combinados ao fim da política de integração<sup>1</sup>, puxam o sistema a se tornar cada vez mais autônomo e capaz de criar constrangimentos e oportunidades independente da estrutura da secretaria de defesa social. Mais do que um ente dentro da política de segurança pública, o Sistema Prisional vai se tornando uma instituição própria. Esse processo culmina, em 2016, na criação de uma Secretaria de Administração Prisional e em 2019 do Departamento Penitenciário de Minas Gerais(RIBEIRO; LOPES, 2018).

Um terceiro indício é a consolidação de objetivos explícitos e próprios da instituição. Os eixos de segurança e atendimento não são apenas estruturas do sistema prisional, mas disputam aquilo que o sistema considera como sua função e identidade principal: recuperar ou punir. Esses dois objetivos estão explicitados nas competências do sistema, tanto da Lei delegada n°56/2003 quanto da Lei 23.304/19.

O sistema prisional surge em um contexto que, ao mesmo tempo era marcado pelo aumento dos índices de criminalidade violenta e pelas denúncias de desrespeito aos direitos humanos da CPI carcerária (CRUZ, 2010; CRUZ et al., 2011). O sistema nasce, portanto, para lidar com esses dois objetivos: aumentar a sensação de segurança da população e, nesse sentido, ampliar a capacidade das polícias de investigar e prender, ampliando o sistema para diminuir também a sensação de “impunidade”; e lidar com as pressões do ministério público, defensoria, sociedade civil etc. para controlar rebeliões, massacres etc., oferecendo condições mínimas de salubridade e alguns programas de ressocialização, objetivos esses que se organizaram em torno da identidade “humanização”.

Nesse sentido, cabe retomar as duas prioridades estabelecidas no PESP de 2003: a criação de mais unidades prisionais e a expansão das APACs. A expansão do encarceramento marca os sistemas prisionais brasileiros entre 2003 e 2014 (AZEVEDO; CIFALI, 2015a) e a noção de que mais aprisionamento significa maior sensação de segurança marca o sistema prisional mineiro, mesmo diante de um governo considerado de “esquerda” como o da gestão Pimentel (2015-2018)(RIBEIRO; LOPES, 2018). Além dessa noção de segurança, a prevenção de

---

<sup>1</sup> A política de integração foi uma tentativa, bem-sucedida durante um período, de racionalizar a política de segurança, compilar dados de instituições muito fechadas (PM, PC, sistema prisional), tentando organizar as ações da segurança pública em um mesmo sentido. Ademais, buscava aumentar o controle ou, ao menos o trabalho conjunto, da Secretaria sobre as polícias.

motins, fugas e rebeliões que marcaram o sistema na década de 1990 reforçaram a necessidade de tornar o sistema mais protegido contra os próprios detentos. (CRUZ, 2010)

Já no que tange à humanização, as APACs foram propostas tanto pelo poder legislativo no âmbito da CPI carcerária quanto pelo poder executivo, porque se acreditava que eram instituições mais humanizadas e capazes de recuperar e ressocializar os presos. Assim, houve uma expansão da política no período, assim como das políticas de assistência, educação e trabalho. Dessa forma, os dois objetivos expressados pelo sistema, segurança e humanização, derivados dos problemas identificados no momento de criação da política, seguiram guiando tanto o discurso quanto, em certa medida, a prática do sistema. Ainda que, e é importante destacar, em muitas situações as ações e políticas que viabilizam a ideia de “punição”, “rigor” e “segurança” inviabilizem ações que promoveriam “ressocialização” das PPL ou “humanização” do sistema.

Um outro indício da institucionalização do sistema prisional é a normatização e padronização das práticas da política. A LEP (BRASIL, 1984) é a primeira legislação federal que regula o funcionamento dos sistemas prisionais. Em Minas Gerais cria-se, em 2003, o GESPEN. O modelo estabelece as metas do sistema e inúmeros indicadores de controle. (CRUZ, 2010; CRUZ et al., 2011). A partir do GESPEN são criados procedimentos operacionais padrão para a atuação das Unidades e Agentes. O acordo para resultados, juntamente com o CIPP, colaboravam para o controle do cumprimento dessas normativas. Além do GESPEN, a criação de um edital para prestação de serviço terceirizado através de Parceria Público Privada para a administração de Unidades Prisionais também estabeleceu dezenas de indicadores para o controle de qualidade das UPs de PPP, mas que também orientam a ação das UPs administradas pelo Estado. Além dos mecanismos de controle, foram criados mecanismos para melhorar os dados acerca do sistema, de forma que o controle pudesse ser mais efetivo.

Por fim, cabe mencionar a relevância da criação de uma identidade comum para os atores do sistema. Nesse sentido, destaca-se a trajetória da carreira de Agente Prisional até Policial Penal. A carreira propriamente dita é estabelecida em 2003 (MINAS GERAIS, 2003b) e os primeiros concursos são realizados em 2005 (OLIVEIRA, 2013). Até 2003, a maioria das unidades sob responsabilidade da PCMG eram guardadas por policiais civis e, no caso das penitenciárias da SJDH, por

carcereiros. A criação da carreira é o marco do novo sistema, primeiro porque, pouco a pouco, os concursos vão substituindo os vínculos privados estabelecidos nas unidades prisionais. Em segundo lugar, porque esses agentes passam a ser formados na EFASPS dentro dos eixos estabelecidos como objetivos explícitos do sistema: segurança, humanização/modernização. (CRUZ, 2010)

Assim, aos poucos, vai se formando uma carreira com uma formação mais ou menos comum. Ao mesmo tempo, no cotidiano, esses agentes passam a conviver de maneira mais próxima dos Policiais Militares, que faziam a guarda externa das Unidades Prisionais, do que da estrutura técnica centralizada do sistema e da secretaria. A formação formal desses agentes é dada, portanto, pela EFASPS<sup>2</sup>, mas o cotidiano é marcado pela interação com os pares militarizados. Ainda que existam indicadores que guiam a prática desses agentes, há uma distância física que separa a área central do sistema, que cria os planos e estruturas baseadas nos dois eixos da política, do dia a dia dos agentes (OLIVEIRA, 2013).

Aos poucos consolida-se, então, uma identidade própria que identifica-se como polícia, esse movimento que também não é exclusivo de Minas Gerais, culmina em 2019 numa carreira própria de Policial Penal com uma identidade que, embora similar às polícias, os separa de outros servidores da política de segurança pública, como os agentes do socioeducativo, profissionais da prevenção etc. (OLIVEIRA; RIBEIRO; BASTOS, 2015), fortalecendo a noção de uma instituição própria.

No que diz respeito à construção perene dos objetivos e identidade da política prisional em torno dos eixos: segurança e humanização, cabe uma última consideração. É importante destacar que o próprio termo humanização está em disputa. Algumas medidas como a construção de novas unidades para desafogar o sistema foram consideradas por alguns atores estatais como parte desse processo de “humanização” por conterem, temporariamente, a superlotação do sistema. Para parte da sociedade civil organizada, como as pastorais carcerárias, os movimentos de familiares, esse processo de ampliação do sistema colaborou para o aumento do encarceramento em massa. Algumas linhas de pesquisa vão chamar esse tipo de reforma do Estado, e da política, de modernização conservadora ou neoliberal (BRUGUÉ; TARRAGÓ; CARDOSO JR, 2015), mesmo porque as medidas do choque

---

<sup>2</sup> Cabe mencionar que embora a Escola tenha sido um avanço na formação dos agentes, essa formação também tem aspectos militarizados, até porque muitos professores da escola eram militares.

de gestão também se auto denominavam modernizadoras. Apesar da disputa acerca do uso do termo, fato é que se expressa nas leis delegadas e entrevistas com atores da média burocracia do Estado, esse objetivo dúbio de humanizar o sistema e torná-lo mais rígido ou “seguro”. Também seria interessante a discussão de seguro para quem? Mas, no que diz respeito, à identidade expressa do sistema esses dois pilares se mantêm.

#### 4 METODOLOGIA

O presente trabalho buscará analisar a trajetória de transformações dos movimentos sociais e de suas estratégias de interação com o Estado durante o período de institucionalização da Política Prisional. Entendido como o período em que o Sistema Prisional mineiro foi unificado, institucionalizado e expandido. Nesse sentido, as ações coletivas e estratégias dos movimentos sociais serão analisadas sob a perspectiva das teorias de movimentos sociais, e com base em seus argumentos. Ademais, também buscará analisar se houve mudança nesses repertórios de ação e interação com o Estado?

Para auxiliar na mobilização das principais hipóteses das teorias de movimentos sociais acerca da estrutura dos movimentos e da relação com o Estado, foram elaborados dois quadros analíticos, para basear a análise das respostas e relatos das entrevistas. O quadro possibilitou organizar os argumentos centrais das teorias de movimentos sociais para tentar analisar um volume grande de conteúdo proveniente de entrevistas bastante extensas.

Quadro 1: Hipóteses das Teorias de Movimentos sociais acerca da relação Estado-movimentos sociais

Teoria	Separação entre Estado e Movimentos Sociais	Relação com o Estado	Cooperação e Conflito entre MS e Instituições estatais	Referência
Processo Político	Rígida	Dicotômica	As instituições criam oportunidades e constroem os atores sociais a ter determinadas ações. Os repertórios de ação e conflito são induzidos de cima para baixo.	McADAM, SARROW, TILLY (2001)
Novos Movimentos Sociais	Rígida	Autônoma	Os MS são caracterizados por uma solidariedade intrínseca e se organizam de forma autônoma ao Estado. Mais do que disputar recursos dentro do Sistema Político, tensionam as instituições por disputarem a ruptura de padrões culturais e psicossociais.	ARIM SOARES (2006); CARLOS (2011)

Coconstituição	Fluida	Porosa	Há um condicionamento constante e recíproco das ações das instituições estatais e da SCO. Esse condicionamento é iterativo, cria situações de conflito e cooperação, molda e é moldado pelas instituições políticas existentes.	CARLOS (2011)
Projeto Político	Fluida	Porosa	Os conflitos nas arenas públicas pós democratização são melhor explicados pelas similaridades/divergências de projetos políticos do que pela dicotomia Instituições de Estado e MS.	DAGNINO (2003)

Quadro 2: parâmetros de análise da organização e ação coletiva dos movimentos sociais

Argumento de legitimidade	eleições, afiliação, proximidade, identidade, intermediação, prestação de serviços	LAVALLE ET AL. 2003
Relação representante-representado	Vertical ou horizontal	LAVALLE ET AL. 2003
Campo de atuação	Segurança pública, direitos humanos, abolicionismo penal, saúde mental	Soares (2006)
Imagem construída dos representados	desviantes, dependentes, avantajados ou competidores	Schneider & Ingram (1983)
Repertório de interação com o Estado	Formal ou informal	Categoria própria
Frequência de interação com o Estado	Perene ou reativa	Categoria própria

A pesquisa pretende ser descritiva-exploratória. Exploratória, porque pretende analisar um objeto pouco estudado, as estratégias de ação e relação dos movimentos sociais do campo prisional. Assim, os resultados pretendidos da pesquisa serão hipóteses relacionadas à teoria de movimentos sociais. A pesquisa também pretende

descrever o objeto, mais do que estabelecer relações de causa e efeito propriamente ditas, mesmo porque, é um objeto pouco descrito pelas pesquisas acadêmicas.

Para essa pesquisa, optou-se por uma metodologia qualitativa, isso porque, o tipo de pergunta que se pretende responder com essa pesquisa tem um grau de subjetividade que é melhor captado pelas pesquisas qualitativas. As pautas de movimentos, conflitos, estratégias de ação etc. são variáveis sociais, melhor descritas através de dados qualitativos.

Para recolher as informações relacionadas à institucionalização do Sistema Prisional foi utilizada pesquisa documental, buscando legislações que apontem para a ampliação da estrutura organizacional e das competências do Sistema, assim como diretrizes, regulamentações, planos e procedimentos operacionais padrão. Além disso utilizou pesquisa bibliográfica relacionada à trajetória da política prisional mineira a partir de 2003. Também será utilizada pesquisa bibliográfica para compreender as teorias de movimentos sociais, repertórios de atuação, redes sociais de atores, relações entre estado e movimentos sociais e a relação entre a institucionalização de políticas e a sociedade civil.

No que tange à metodologia para recolher informações acerca do objeto dessa pesquisa, os movimentos sociais, serão utilizadas entrevistas qualitativas semiestruturadas. As entrevistas seguirão a metodologia de Bola de Neve. Essa metodologia consiste na escolha de atores iniciais relevantes para serem entrevistados que indicarão outros atores e assim sucessivamente, até que os atores indicados comecem a se repetir ou que os novos atores não tenham nenhuma informação nova a acrescentar. (BIERNACKI; WALDORF, 1981; PAVEZ et al., 2011).

A metodologia pode ser usada em campos onde não se tem informações sobre a amplitude de atores e a relevância de cada um, a metodologia colabora justamente para mapear esse campo. Em pesquisas que a percepção dos atores é fonte principal, nesse caso os movimentos sociais, essa é uma metodologia consolidada. No campo da segurança pública um dos poucos trabalhos que buscou mapear os movimentos sociais do campo (PAVEZ, 2011) utiliza a metodologia justamente por permitir mapear o campo na perspectiva dos movimentos. Por fim, a metodologia permite apurar as percepções dos indivíduos acerca de conflitos, pautas e atores relevantes.

Cabe destacar que o foco da pesquisa foi na identificação e nas análises propostas por atores que compunham movimentos sociais e a sociedade civil organizada. Esse foco se deu por 2 motivos, o primeiro é que a maior parte dos

trabalhos que tratam da trajetória do sistema prisional, a partir de 2003, se utilizam da perspectiva ou dos agentes prisionais ou da administração central/ fontes documentais, e a perspectiva da sociedade civil é negligenciada, seja como tema, seja como fonte de pesquisa. O segundo motivo é que uma das hipóteses da pesquisa, que depois se constatou a partir das entrevistas, é que a inserção da sociedade civil no Estado e em seus debates é muito baixa, de forma que a perspectiva dos atores estatais acerca das dinâmicas da sociedade civil organizada poderia ser menos frutífera

O contato com os entrevistados foi iniciado a partir de duas frentes: a primeira foi tentar entrar em contato, via redes sociais, com as organizações que vem recolhendo denúncias de violações de direitos humanos nas prisões durante a pandemia, especialmente a Associação de Amigos e Familiares de pessoas em privação de Liberdade. A segunda frente que aconteceu para que a pesquisa pudesse se encaminhar no tempo necessário, foi contatar uma defensora pública da defensoria de direitos humanos, de um ex-deputado que atuou por 6 mandatos na Comissão de Direitos Humanos da ALMG e de um ex-presidente do Conselho estadual de Direitos Humanos, contatos que a autora já tinha e que presumia que pudessem ter relação com os movimentos sociais. Essa primeira rodada de entrevistas realizada com alguns atores que compunham o Estado também ajudou a enriquecer o trabalho.

Quadro 3- Relação do código dos entrevistados

Entrevistado	Descrição
a	Compõe a arquidiocese social e já compôs a pastoral de direitos humanos
b	Faz parte da pastoral carcerária
c	Ex-presidente do conselho de direitos humanos, militante histórico do PT na causa de DH
d	ex-deputado estadual, compôs a CPI carcerária e a comissão de direitos humanos da ALMG
e	Foi voluntária das APACs
f	Participa do Espaço de atenção psicossocial ao preso, egresso, amigos e familiares
g	Faz parte da Frente Estadual pelo Desencarceramento
h	Faz parte da Associação de Amigos e Familiares das Pessoas em Privação de Liberdade
i	Participa da Assessoria Jurídica Universitária popular-UFMG
j	Foi assessor do alto escalão da política prisional no Governo Aécio

K	Compõe a Defensoria Pública de Direitos Humanos-MG
L	Faz parte da Federação Brasileira das APACs

Além das entrevistas coletadas pela própria autora, também foram utilizados dois relatórios de entrevistas da pesquisa *“Trajetória de Institucionalização do Sistema Prisional Mineiro”*, coordenada por Amanda Matar e Marcus Vínicus da Cruz. As entrevistas dessa pesquisa focaram em atores do Estado relevantes no processo de institucionalização da política. Para fins desse trabalho, foram utilizadas as entrevistas de um membro do alto escalão da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJDH) e de um deputado estadual que compôs a CPI carcerária e a Comissão de Segurança Pública na ALMG. Para facilitar a distinção, ao longo do trabalho as informações provenientes desses relatórios de entrevista foram identificadas de forma diferente do padrão das entrevistas coletadas pela autora.

Quadro 3- Relação de entrevistados utilizados a partir da pesquisa “Trajetória de Institucionalização do sistema prisional em Minas Gerais

Entrevistado	Descrição
AA	Fez parte do alto escalão da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (1999-2003)
BB	ex-deputado estadual, compôs a CPI carcerária e a comissão de segurança pública da ALMG

## 5 SUJEITOS DE TRANSFORMAÇÃO: OS MOVIMENTOS SOCIAIS DA POLÍTICA PRISIONAL DE MINAS GERAIS

Para conseguir analisar as pautas, os repertórios de ação e de interação dos movimentos sociais da política prisional, é preciso definir qual ótica, quais categorias e parâmetros se aplicam ao campo. Isso porque, as teorias de movimentos sociais e políticas públicas oferecem uma gama ampla de ferramentas para interpretar as estratégias e a organização dos movimentos. Essas ferramentas, no entanto, vão se aplicar em maior ou menor grau ao campo estudado. Assim sendo, a presente seção buscará discutir, em que medida, as categorias apresentadas pelas teorias de movimentos sociais se relacionam com o caso em questão, procurando estabelecer parâmetros para, em seguida, buscar descrever os movimentos analisados. Essa seção compreende, portanto, os principais resultados do trabalho e se baseou nas entrevistas colhidas pela pesquisa

Em primeiro lugar, caracterizar e, mais ainda, categorizar qualquer conjunto de sujeitos políticos é, invariavelmente, uma tarefa que leva a reducionismos. No caso dos movimentos sociais, há vários critérios a partir dos quais elas podem ser organizadas. As categorizações podem se relacionar ao tema das reivindicações, por exemplo: movimentos podem estar relacionados à política de saúde ou educação, podem se relacionar a grupos sociais ou identitários, como movimentos LGBT ou feminista; podem ser organizados pelo perfil dos participantes, por exemplo: universitário ou religioso etc.; pela relação que estabelecem com o Estado: autônomos, combativos ou que buscam inserção; ou pelos objetivos, se buscam recursos financeiros ou de reconhecimento social/cultural etc. (ARIM SOARES, 2006; CARLOS, 2011, 2015a).

No estudo de Lavallo *et al.* (2003), a categorização escolhida foi pelos argumentos de legitimidade identificados nas próprias entrevistas com representantes dos movimentos. Os autores definiram como categorias organizações que se legitimam via eleições, por afiliação, proximidade, identidade, intermediação ou prestação de serviços. Ademais, definiram tipos de relações que se estabelecem nessas organizações: vertical, horizontal e interna; nessa caracterização, os autores têm como critério se o vínculo parte dos representantes ou dos representados.

Para o caso das organizações que trabalham com o tema da política prisional cabem algumas considerações a respeito das categorias usadas mais comumente na literatura. Em primeiro lugar, ainda que todas elas trabalhem com a

política prisional, suas atuações variam entre o campo de direitos humanos, segurança pública, saúde mental etc. Mesmo que, inevitavelmente, esses temas se cruzem, essa diferenciação é importante para a compreensão da ênfase que cada movimento dá a determinadas pautas, ou a estratégia de ação adotada por cada uma das organizações.

Em segundo lugar, cabe uma consideração em relação à dicotomia estabelecida (e já aprofundada nos capítulos anteriores) entre a teoria dos “novos movimentos sociais” e do “processo político”, no que diz respeito à relação com o Estado. A teoria dos novos movimentos sociais afirma que os movimentos são caracterizados por uma independência do Estado, uma solidariedade intrínseca entre a sociedade civil e não buscam necessariamente demandas frente ao executivo, já a teoria do processo político afirma que apenas as instituições públicas criam oportunidades ou constrangimentos para a ação dos atores e que todo repertório de ação é introduzido de cima para baixo, ou seja, do Estado para a sociedade civil organizada.

No caso dos movimentos sociais do campo da política prisional, sua atuação é necessariamente voltada para o Estado, seja porque essa política é unicamente implementada por ele, seja porque as pessoas em privação de liberdade estão sob a custódia estatal. Assim sendo, não é realista pensar em um movimento cujas ações não estejam inevitavelmente direcionadas ao executivo ou judiciário.

Por outro lado, a política de segurança pública brasileira, seja devido ao passado recente ditatorial, seja a uma estrutura de gestão pouco integrada entre polícias, sistema prisional e órgãos de controle externo, possui muito poucos espaços de participação social em relação a outras políticas públicas. De um lado, há poucas instâncias de participação institucionalizadas, como conselhos, comitês e conferências; de outro, há uma cultura entre gestores e burocratas de nível de rua, que não enxerga a participação popular e a negociação com a sociedade civil como etapas necessárias no planejamento e implementação de políticas na área. Esse conjunto de fatores cria uma política mais insulada e autoritária que na área de saúde, ou habitação e educação, por exemplo, o que dificulta o desenvolvimento de mecanismos de busca de recursos frente ao Estado, como preconiza a teoria do processo político.

Embora, de fato, a política de segurança pública no Brasil tenha se constituído de maneira autoritária, essa não é a única hipótese possível para uma

estrutura de participação incipiente. É preciso considerar também que, em comparação às áreas de saúde ou educação, a criminalidade enquanto problema público é relativamente recente. Em Minas Gerais, as taxas de crimes violentos cresceram a uma taxa mais alta e passaram a fazer parte do debate público, especialmente eleitoral, apenas a partir da década de 1990 (CRUZ et al., 2011).

No que tange às prisões e violações nas cadeias públicas, essas fizeram parte do debate no período de transição democrática, mas estiveram muito mais voltadas à questão das torturas de presos políticos do que ao sistema como um todo. O entrevistado D, que foi preso durante o período militar, e depois atuou na defesa dos direitos humanos, afirma que a discussão sobre as torturas da ditadura teve um impacto no adensamento do debate acerca das prisões e na criação da Comissão de Direitos Humanos na Câmara Legislativa do estado. No entanto, esse debate só se torna tema central em Minas Gerais, seja as torturas, seja a precariedade das cadeias públicas ou a superlotação, a partir da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do sistema carcerário de 1998, como afirmam os entrevistados A, C e J. Assim sendo, a própria constituição da questão prisional enquanto um problema público é recente, e o entendimento desse problema como algo que precisa ser discutido com a sociedade é ainda mais incipiente; para alguns entrevistados (F, G, H e I), é inexistente.

A política prisional combina, portanto, movimentos que são inevitavelmente direcionados para o Estado, mas que, ao mesmo tempo, atuam em um campo fechado para a sociedade civil e pouco democrático. Assim sendo, criam-se formas de ação e relação dessas organizações com o Estado que não necessariamente se encaixam nos tipos clássicos de movimentos preconizados por essas duas teorias de movimentos sociais, mas que são uma combinação de suas características.

Além das categorias típicas das teorias de movimentos sociais também é possível mobilizar uma outra contribuição, focada nas categorias do público-alvo, mas que pode ser adaptada neste trabalho para compreender o perfil dos representados por movimentos sociais, mas também de seus representantes, para compreender as implicações desses perfis na relação com o Estado. Assim, com relação à categorização a partir de grupos sociais seria possível mobilizar uma taxonomia feita por Schneider e Ingram (1993) para analisar o impacto da construção social do público-alvo das políticas públicas, sob a construção das políticas.

Para as autoras, a forma como a sociedade enxerga determinado público alvo terá impacto sobre quais políticas serão direcionadas a cada grupo, com que

frequência, com qual grau de controle etc. As autoras criam essas categorias para compreender relações entre público de políticas públicas e Estado, porém, no contexto do trabalho, essas categorias colaborarão para compreender duas relações que se estabelecem e suas consequências.

A primeira é a relação entre representantes e representados, a forma como os representantes enxergam os representados pelo movimento social parece ter um impacto no tipo de relação que estabelecem com eles. A segunda é a relação entre o Estado e os representantes, para além do público que representam, ou das pautas que defendem, o perfil de quem está representando a pauta (igreja, famílias, estudantes, sindicatos, partidos etc.) possivelmente tem relação com a aceitação da demanda ou a capacidade de inserção do movimento nos espaços formais de participação do Estado

Para entender as categorias criadas por Schneider & Ingram (1993) é importante compreender que elas se baseiam em duas variáveis: poder e construção social. Segundo elas, o cálculo social e político de defender uma pauta para algum grupo leva em consideração a capacidade de reação desse grupo e a reação de outros grupos sociais. A capacidade de reação e organização dos grupos é aqui definida como “poder” e as possíveis reações a eles são definidas como “construções sociais”, podendo ser positivas ou negativas. Ou seja, ao defender uma política que prejudica um grupo X, as autoras consideram qual a possibilidade de mobilização de recursos daquele grupo e como essa posição será vista por outrem.

Figura 1- Construção social e poder político: tipos de público alvo

		CONSTRUÇÃO DA IMAGEM	
		Positiva	Negativa
PODER	Forte	<b>Avantajados</b> - Idosos - Empresas - Academia	<b>Competidores</b> - Os ricos -Grandes sindicatos - Elites
	Fraco	<b>Dependentes</b> - Crianças - Mães - Pessoas com deficiência	<b>Desviantes</b> - Criminosos - Usuários de droga - Comunistas

Fonte: SCHNEIDER; INGRAM, 1993 (tradução livre)

Assim, Schneider e Ingram (1993) tipificam 4 tipos ideais. O primeiro seria o grupo “avantajado”, caracterizado por ser forte (com muito poder de mobilização) e cuja imagem construída é positiva, como por exemplo, empresas que produzem muitos empregos, cientistas ou ainda os idosos. O segundo grupo seria o dos “competidores”, aqueles tidos com muito poder, mas que tem uma imagem negativa, como os ricos, as elites, federações patronais, ou, ainda, sindicatos muito fortes, como a Central Única dos Trabalhadores. O terceiro grupo seria o dos “dependentes”, aqueles com pouco poder, mas com imagem positiva, como as crianças e adolescentes, as pessoas com deficiência, pessoas com transtornos mentais. O último grupo seria o dos desviantes ou “marginalizados”, grupos com pouca capacidade de mobilização e cuja imagem social é negativa, como usuários de drogas, e, segundo as próprias autoras, “criminosos” e pessoas em privação de liberdade (PPL).

Em geral, a defesa de grupos considerados marginalizados ou desviantes é politicamente prejudicial, ou pouco lucrativa. Isso porque, de um lado, têm pouca capacidade de influenciar a agenda pública e o resultado eleitoral; e, de outro, propor qualquer medida de auxílio a esses grupos é vista negativamente pelo restante da sociedade. Porém, a estigmatização das populações não é eterna ou estática, como o próprio conceito explicita, trata-se de uma construção social e pode ser modificada.

Na maior parte das vezes, inclusive, essa imagem oscila e é construída de forma distinta a depender de qual pauta se defende. No caso das famílias das PPL há uma oscilação da imagem construída entre desviantes (“defendem bandido; são cúmplices de crimes”) e “dependentes” (pessoas muito vulneráveis, “mães e esposas” etc.) e parte do trabalho de alguns movimentos se baseia na modificação dessas imagens. É importante destacar, no entanto, que embora tratar determinados grupos como dependentes possa criar oportunidades de melhorar as condições materiais dessas pessoas, não é uma imagem que colabora para a autonomia e oportunidade de participação desses grupos.

Assim, uma primeira colaboração dessa tipificação é compreender que a “categoria social” a que pertencem os representados por um determinado movimento social tem consequências diretas para a maneira como será tratado, as chances de ter direitos (e quais deles) e quais demandas podem ser atendidas. É importante essa compreensão, porque movimentos sociais do campo prisional não necessariamente representam as PPL em si, mas podem se propor a representar suas famílias, ou

ainda os agentes prisionais, e essa diferenciação tem relação com a forma como atuam, com as pautas que escolhem defender publicamente etc.

A partir da compreensão das categorias de Ingram & Schneider (1993), é possível retomar as duas considerações iniciais acerca da relação entre representantes e representados e entre representantes e Estado. Em primeiro lugar, a forma como cada movimento enxerga os seus representados varia, ou seja, dois movimentos podem representar um mesmo grupo social, mas construir sua imagem de forma distinta. Na pesquisa foi observado que movimentos que enxergam ou constroem a imagem de seus representados a partir do tipo “dependentes”, costumam estabelecer uma relação mais vertical, nos termos de Lavallo *et al.* (2003), com seus representantes. Quando a “categoria” dos PPL e suas famílias é vista apenas como vulneráveis, há uma tendência de construção de serviços “para” tais grupos, em geral, movimentos que se legitimam a partir da prestação de serviços costumam ter esse enquadramento.

Ainda utilizando a tipologia de Schneider e Ingram (1993), no que diz respeito à construção social da imagem dos representantes e sua relação com o Estado, cabe dizer que a legitimidade e a força de “quem fala”, e não apenas “sobre quem se fala” também é relevante para a compreensão da atuação dos movimentos. As diferentes relações que se estabelecem entre o Estado e distintos movimentos sociais, que serão abordadas mais profundamente na seção seguinte, podem ter diferentes explicações, e uma delas é quem é o representante. Os movimentos cujos representantes têm origem na Igreja Católica, por exemplo, organização que poderia ser caracterizada como avantajada, têm muito mais inserção nos canais formais de participação, do que movimentos das próprias famílias. Da mesma forma grupos da academia, caracterizados por Schneider e Ingram como parte do grupo dos avantajados, também tiveram mais participação na construção das políticas públicas do campo prisional.

A tipologia de Schneider e Ingram (1993), colabora para compreender parte da atuação e interação entre Estado, representantes e representados. Porém as categorias abarcam tipos de movimentos que, no caso da política prisional, tiveram atuações e pautas bastante distintas como é o caso dos movimentos das universidades e da Igreja Católica, tanto no que diz respeito ao tipo de relação estabelecida com o Estado, quanto no que diz respeito à maneira como se legitimam frente aos representados. Assim, utilizaremos os tipos ideais para ajudar na

caracterização dos movimentos, mas são tipologias muito amplas para categorizar as ações dos movimentos sociais em questão.

Na pesquisa foram encontrados movimentos religiosos, universitários, de trabalhadores, partidos políticos, organizações das próprias famílias e frentes socialmente mais amplas. As maiores diferenças de atuação entre eles puderam ser observadas a partir da distinção entre o que aqui se chama de representantes. Cabe destacar que alguns movimentos não expressam a intenção ou não têm como objetivo a representação de um grupo, seja as PPL, suas famílias etc. No entanto, o que aqui será tratado como representantes, nos termos de Lavallo *et. al* (2003) são as pessoas que compõem, participam ou lideram algum movimento social.

Dentre as diversas possibilidades de categorização apresentadas, optou-se por classificar os movimentos de acordo com o perfil dos representantes. Uma vez que, as características dos representados pelos movimentos eram bastante similares, ou buscavam atender as PPL ou suas famílias. Ademais o campo de atuação também era bastante similar, tratam da mesma política pública, ainda que por diferentes ângulos. Assim, as principais diferenças de atuação e organização foram encontradas em movimentos cujos participantes, ou representantes, tinham perfis distintos. Nesse sentido, é necessário fazer uma consideração acerca das categorias criadas para tratar do perfil dos representantes. É evidente que dentro de movimentos universitários existam pessoas que profetizam alguma religião, ou que dentro do grupo de familiares existam pessoas que frequentaram as universidades; mas, as categorias aqui definidas partiram da autoidentificação dos próprios movimentos, ou de seus pares. Ou seja, utilizou-se categorias apresentadas explicitamente pelos próprios entrevistados.

Por fim, cabe destacar que, devido às limitações de tempo e escopo da pesquisa, as entrevistas não abarcaram todos os movimentos sociais do campo da política prisional que atuam no estado de Minas Gerais e sua trajetória desde 2003, nem mesmo todos os movimentos citados pelos entrevistados. Nesses casos, como por exemplo, das organizações de igrejas evangélicas, a entrevista não foi realizada porque não conseguimos contato com algum representante ou não houve resposta. As informações sobre os movimentos obtidas a partir de entrevistas de terceiros são apresentadas no texto com a devida cautela e explicitadas dessa forma.

## **5.1 Movimentos religiosos- Arquidiocese/Pastoral e igrejas evangélicas**

A primeira consideração a ser feita acerca dos movimentos sociais do campo da política prisional de base religiosa é que nesse trabalho foram encontradas apenas organizações de base cristã. Isso não significa que organizações de outras religiões também não tenham trabalhos de mobilização ou assistência às Pessoas Privadas de Liberdade ou de suas famílias, mas que as ações maiores ou mais bem coordenadas têm sido realizadas pela Igreja Católica e por algumas igrejas evangélicas.

A respeito das organizações de matriz católica e evangélica cabe outra consideração. É preciso separar a crença católica/cristã da instituição Igreja Católica e de suas diversas organizações arquidiocesanas, ou das correntes evangélicas mais organizadas (Universal do Reino de Deus, Igreja Batista, Assembleia de Deus, etc.). Isso porque, há trabalhos que foram originados por pessoas cristãs, mas que não fazem parte da Igreja católica ou não compõem as ações das igrejas evangélicas, enquanto instituições, como é o caso das Associações de Proteção e Atendimento aos Condenados (APACs). Assim sendo, os movimentos sociais religiosos tratados nessa seção possuem alguma ligação oficial com entidades religiosas.

Dentre esses movimentos, há uma divisão clara entre aqueles que fazem parte da Igreja Católica e os movimentos que se ligam à alguma denominação evangélica. Dentro do arcabouço de organizações que fazem parte da Igreja Católica em Minas Gerais, 3 se destacaram na atuação com a pauta prisional: a pastoral de direitos humanos, a pastoral carcerária e a arquidiocese social.

Na organização da arquidiocese de Belo Horizonte, todas as pastorais sociais (incluindo a pastoral de DH e a pastoral carcerária) estão sob a responsabilidade da arquidiocese social, que por sua vez está ligada diretamente à coordenação da arquidiocese da cidade. A arquidiocese social é um braço da organização local da Igreja que lida, além das pastorais, com outros projetos de assistência e que possui uma cadeira cativa no Conselho Estadual de Direitos Humanos de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2003).

Dessa forma, a arquidiocese social, ainda que possua um certo grau de independência para escolher seus projetos, apoiar e acompanhar o andamento dos trabalhos das pastorais locais e que possua seu próprio corpo técnico, é um

representante mais direto da própria arquidiocese metropolitana. Assim, representa de forma mais direta, as posições da Igreja Católica enquanto instituição.

É importante ressaltar que a Igreja Católica, ainda que possua uma hierarquia rígida e diretrizes mais ou menos comuns, é uma instituição heterogênea, e as arquidioceses, a depender da gestão de cada bispo, têm posicionamentos distintos. Vale constatar que as diretrizes anuais da campanha da fraternidade, por exemplo, também parecem ser um fio condutor importante e que parte dos temas de atuação são bastante perenes, ainda assim a forma como as pautas são abordadas, de forma mais ou menos “combativa” tem alguma influência da gestão atual ou o perfil da arquidiocese.

De acordo com a entrevistada A, que faz parte da coordenação da Ação Social Arquidiocesana, a arquidiocese de Belo Horizonte sempre buscou o diálogo com todos, tanto o poder executivo, quanto o legislativo e judiciário. Essa relação estreita com o Estado é essencial para os trabalhos da arquidiocese, embora não necessariamente se estenda às pastorais:

*(O que) A história da arquidiocese, não seria nem a das pastorais, é uma história (específica) da arquidiocese de Belo Horizonte. Ela (arquidiocese) tem essa interlocução, a gente constrói diálogos. Isso é da igreja mesmo, o papel dela é construir diálogo. Seja o Governo que for, esse é o nosso papel. Então, ajuda muito os trabalhos que serão desenvolvidos e se não for dessa maneira não tem como. É procurar mesmo, a todos e em todas as situações. Todas as experiências que a gente vive de mudança de governo, ou de pauta, sempre vai ter sempre aquele, que tem o perfil para estar ali mesmo. Através de uma peça interessante ali você consegue construir pontes e é o que a igreja sempre faz em todos os sentidos, independente do governo tem sempre como construir diálogo. (Entrevistada A).*

A fala da entrevistada expressa três considerações importantes. A primeira é que, independente do governo, sempre vai haver uma pessoa ou um grupo que busca o diálogo, ou seja, as relações estabelecidas entre arquidiocese e governos depende mais de uma “peça” específica do que de ligações político-partidárias mais ou menos constantes. Essas relações, muito mais ligadas a indivíduos do Estado que defendem a pauta X ou Y do que a partidos específicos, se repete na visão de outros movimentos. Ainda que as relações estabelecidas com o Estado variem entre os movimentos e o nível de aceitação e proximidade também, as pautas prisionais parecem não ter um alinhamento tão direto com determinados grupos políticos, nem no executivo nem no legislativo, na visão dos entrevistados.

A segunda consideração é como a arquidiocese social enxerga seu papel, ou seja, realiza a interlocução entre o Estado e os projetos sociais da Igreja. Nesse sentido, os “representados” das ações da arquidiocese são mais as pastorais e projetos da Igreja do que os atendidos pelos projetos diretamente. É evidente que as pautas e interesses da maior parte das pastorais e dos projetos, na maioria das vezes, se alinham aos interesses dos atendidos pelos projetos. Mas, a arquidiocese social em si, sua representação nos conselhos e em outros fóruns não tem como propósito representar os assistidos em si. Mesmo porque, nos termos de Lavallo *et al.* (2003), as ações da arquidiocese e das pastorais se legitimam muito mais pela prestação de serviços do que por identificação ou proximidade dos atendidos pelos programas.

A terceira consideração é a de que a arquidiocese de Belo Horizonte sempre teve um diálogo aberto com o poder público. No campo da política prisional a construção da relação estabelecida entre a arquidiocese e o executivo se deu por dois motivos principais. O primeiro é a presença da arquidiocese em diversos conselhos, como o Conselho de Direitos Humanos, de Assistência, de Segurança Alimentar, de Saúde.

(...) Uma das vantagens da arquidiocese é que ela tem cadeira na maioria dos conselhos de estado. Eu, por exemplo, ocupo a cadeira dentro do conselho estadual X, mas ela é da arquidiocese, se amanhã eu não tiver aqui, a arquidiocese tem a cadeira do mesmo jeito. (...) A arquidiocese tem cadeira no conselho de assistência, então isso facilita muito essa interlocução. O conselho estadual de direitos humanos ele é composto pela DFMG, MPMG, as corregedorias, ouvidorias, então você tem todo esse mecanismo a sua mão, que está trabalhando junto com você e a cadeira da arquidiocese do lado desse desses atores ajuda muito no seu trabalho (entrevistada A).

Nesse sentido, o diálogo é estabelecido pelos canais formais de participação, e assim, para o caso da arquidiocese de Belo Horizonte, a relação com o Estado se aproxima do “modelo de Estado poroso”, nos termos de Dagnino (2003). Isso porque, de um lado, determinados espaços de participação formais estabelecem arenas de debate perenes e, de outro, as negociações com os governos variam de pauta a pauta, mas o diálogo se mantém em todos os governos, segundo a própria entrevistada. Assim, os conflitos que eventualmente acontecem, para o caso da arquidiocese, dentro dos canais de participação formal, são melhor explicados por divergências pontuais entre projetos, do que pela dicotomia entre sociedade civil e Estado. Ou seja, eventualmente, Estado e arquidiocese concordarão com a proposta Z, discordarão em relação a proposta W, e chegarão em um consenso na proposta Y,

em alguns casos concordarão mais ou menos com as posições de um governo A, B ou C.

Esse tipo de relação é típico de políticas ou situações democraticamente mais maduras. Dagnino (2003) ao descrever relações porosas entre Estado e sociedade civil está dialogando ou se referindo à sociedade brasileira pós redemocratização, mais especificamente, à consolidação de conselhos, comissões e conferências. As relações porosas conseguem se estabelecer justamente quando o direito à participação, vocalização e construção conjunta de políticas públicas é uma garantia, a “porosidade” é uma via de mão dupla e precisa de instituições e mecanismos de participação consolidados. Quando há um silenciamento ou repressão de determinados movimentos, acentua-se a dicotomia entre Estado e sociedade civil, especialmente diante de políticas insuladas e autoritárias. Assim, como será explicitado nas seções seguintes, esse tipo de relação, porosa, não se repete para a maior parte dos movimentos do campo prisional.

Para entender porque as relações entre Estado e movimentos religiosos é bem mais porosa do que as relações com outros movimentos, foram elaboradas duas hipóteses. A primeira retoma a tipologia de Schneider e Ingram (1993), os grupos religiosos cristãos e, em especial, Igreja Católica são tipicamente um grupo considerado avantajado na categorização das autoras. De um lado, porque a imagem da sociedade para com a religião e os religiosos católicos tende a ser positiva e, de outro, porque a Igreja Católica dispõe de recursos financeiros, políticos e humanos que, embora tenham diminuído nos últimos anos, ainda a colocam como um ator relativamente poderoso.

Uma outra explicação para essa proximidade entre a arquidiocese de Belo Horizonte e o executivo é que a Igreja, através de alguns projetos, realizava e ainda realiza ações que deveriam ser típicas do Estado, como por exemplo o atendimento aos egressos do sistema, que mais tarde se tornaria parte das atribuições da política prisional. Na entrevista com a entrevistada A, com o entrevistado C e com a entrevistada J, houve uma concordância de que, pelo menos até o período que coincide com a transferência dos presos para a responsabilidade da SEDS, a Igreja Católica prestava serviços que seriam ser de responsabilidade do próprio sistema.

A entrevistada A afirmou que, atualmente, a Igreja não tem como objetivo concorrer ou prestar serviços de Estado. No entanto, as entrevistadas E (que participou de uma APAC da RMBH), a entrevistada G (que compõe a Frente Estadual

pelo Desencarceramento) e a entrevistada H (que compõe a Associação de amigos e familiares de pessoas em privação de liberdade), afirmaram que as PPL, os egressos e suas famílias ainda dependem de grupos religiosos (católicos e evangélicos) para garantir necessidades básicas, sejam itens de higiene pessoal, seja consultoria jurídica. Ainda que o sistema tenha se organizado mais, pós CPI, o encarceramento em massa, a superlotação e, em certa medida, a visão negativa e desumanizadora de parte do Estado para com as PPL, segue fazendo com que o Estado não cumpra com o papel de garantir Direitos Humanos básicos.

Ainda que existam divergências, é consenso que até 2005, antes da organização do sistema de forma coesa dentro da SEDS, havia um vácuo total de políticas públicas na área prisional, para além das carceragens. A prestação do serviço em si era realizada pela pastoral de direitos humanos, ou seja, o atendimento às famílias e aos egressos. A partir de 2005, dois fatores influenciaram em mudanças importantes na prestação do serviço: a primeira foi o aumento expressivo do encarceramento e, conseqüentemente, do volume de atendimentos demandados da pastoral, que não conseguia mais atender à demanda. Ao mesmo tempo, segundo a entrevistada A, o Estado “pegou a causa do egresso” e passou a realizar alguns atendimentos, seja a partir dos Programa de Inclusão Social dos Egressos do Sistema Prisional (PrESP), ou da própria SEDS, ou ainda auxiliando nos atendimentos da pastoral.

A entrevistada afirma que, após um tempo, a SEDS parou de apoiar os atendimentos dos egressos na pastoral e passou a prestar alguns serviços separadamente. Para ela, a diferença é que o Estado passou a prestar um serviço “mais técnico, e a Igreja presta um serviço de humanização”. No entanto, é interessante apontar que, de um lado, por um longo período de tempo a prestação de serviços do Estado e da pastoral se confundiram; de outro, pelo menos no que diz respeito ao atendimento aos egressos, a política pública estatal mimetizou ou aproveitou a expertise da Igreja para elaborar suas ações.

Assim sendo, a relação estabelecida e mediada pela arquidiocese e o Estado era de mão dupla; segundo a entrevistada A, essa relação se manteve. Para ela, o apoio do Estado é essencial para a prestação de um serviço de atendimento às famílias e aos egressos de forma completa; por outro lado, o trabalho das pastorais e da arquidiocese “acalma o sistema”, diminui as rebeliões, o que seria vantajoso para o próprio Estado. Diversas vezes é mencionado que o trabalho no campo da política

prisional é uma engrenagem, em que o executivo cria os espaços e mecanismos de controle social, e as entidades fazem esse controle e prestam os serviços.

No que diz respeito à relação da arquidiocese social com as pastorais, não é uma relação hierárquica, uma vez que a pastoral carcerária e de direitos humanos locais se vinculam às pastorais nacionais que, por sua vez, estão ligadas à Congregação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Porém, em nível local, há uma relação muito próxima entre a coordenação das pastorais e a arquidiocese social, que faz um trabalho de integração entre os trabalhos daquelas e busca parcerias com o Estado. O trabalho da pastoral de direitos humanos está mais relacionado ao atendimento aos egressos do sistema prisional, como mencionado acima; já o trabalho da pastoral se inclui no direito das PPL à assistência religiosa, assim sendo, o trabalho da pastoral carcerária está mais relacionado às pessoas que ainda estão no sistema.

A pastoral se organiza através de uma equipe central que conta com dois advogados, uma secretária, uma coordenadora e uma vice coordenador. A equipe central, em geral, é responsável por: tentar prestar assistência jurídica aos condenados, como por exemplo solicitando a emissão de atestados de cumprimento da pena, mas sem ultrapassar as responsabilidades da Defensoria Pública. Ademais encaminha denúncias reportadas pelas pastorais locais e se reporta à arquidiocese social e, em alguma medida à Pastoral Nacional.

O coordenador local é escolhido nas conferências nacional e regional da pastoral carcerária. Nesse sentido é interessante mencionar que a pastoral tenta estabelecer uma estrutura de gestão similar a instâncias de participação do Estado<sup>3</sup>, principalmente no que diz respeito à realização de conferências e eleições, de forma que se legitima não apenas pela prestação de serviços ou por argumentos religiosos, mas também pelo argumento eleitoral (Lavalle, 2001). Ainda que haja essa conexão entre a pastoral nacional e a regional parece haver uma independência considerável entre as instâncias, de forma que a pastoral estadual depende mais da arquidiocese do que da pastoral nacional.

Segundo o entrevistado B, a pastoral nacional possui mais recursos financeiros e de pessoal, conseguindo realizar ações mais combativas e de denúncia,

---

<sup>3</sup> As formas de participação descentralizadas e que partem de conferências e conselhos locais têm sua origem em movimentos sociais, porém a partir da redemocratização, essas estruturas também estão presentes no Estado e se espalharam por outras organizações da sociedade civil.

enquanto os recursos da pastoral estadual estão cada vez mais reduzidos. Além disso, embora a pastoral nacional faça parte da Agenda Nacional pelo Desencarceramento<sup>4</sup> e que exista um curso de preparação para os agentes locais, as pautas defendidas nacionalmente não necessariamente se expressam nas pastorais de cada unidade prisional, dependendo muito das posições de cada agente.

No que diz respeito às ações locais, para o entrevistado B, há duas explicações para a redução da capacidade de atuação da pastoral carcerária: de um lado, uma diminuição nos recursos das pastorais sociais e, de outro, a estigmatização da pauta prisional, o que faz com que cada vez menos “fiéis” se dediquem à pauta. Além da redução de recursos, segundo ele, há um posicionamento menos combativo de algumas alas da igreja em relação ao papel que possuía na década de 1980 e 1990.

Por sua vez, as pastorais locais, que atuam nas Unidades Prisionais, se organizam com um coordenador local, que geralmente estabelece as parcerias com as UPs, e agentes pastorais, que realizam as visitas às unidades. O entrevistado B afirmou que nas unidades em que há um capelão a entrada da pastoral é facilitada. Embora esteja incluída no direito à assistência religiosa, o trabalho da pastoral não se restringe a apenas realizar orações ou missas com as PPL; para o Entrevistado B, a pastoral cumpre 3 objetivos centrais: o primeiro é o de escuta do condenado, entendendo-o como ser humano, não com preconceitos ou pena, mas dentro das complexidades da “vivência humana”; o segundo é um trabalho de conscientização das PPL acerca de seus direitos e como acioná-los; por fim, segundo o entrevistado, a pastoral também tem um papel de denunciar as violações que ocorrem no cárcere.

As ações relacionadas ao eixo de formação política e de denúncia, segundo o entrevistado B, dificultam a relação da pastoral com os agentes e, eventualmente, com a direção das unidades. Para ele, a maior diferença entre a atuação da pastoral e a de entidades religiosas evangélicas é o caráter político da ação da pastoral. Além disso, há um esforço das entidades evangélicas em prestar apenas o serviço religioso e atender demandas da própria direção do presídio, ademais possuem mais recursos financeiros que a pastoral. Essa combinação de fatores, para ele, faz com que a

---

<sup>4</sup> A Agenda é uma articulação nacional de movimentos, grupos, organizações, entidades etc. organizada de forma horizontal que se reúne anualmente. A Agenda e todos os seus membros são comprometidos com um programa político de dez pontos voltado para o enfrentamento do encarceramento em massa.

presença de entidades evangélicas se torne cada vez mais forte e recorrente nas unidades prisionais.

Assim, cabem algumas considerações mais gerais sobre a relação desse campo com o Estado. A primeira é que dentro da própria Igreja Católica, entidades distintas estabelecem relações diferentes com o Estado a depender do tipo de atuação, como é o caso da arquidiocese social e da pastoral carcerária. Embora possuam uma ligação próxima, a arquidiocese tem um papel muito mais intermediador e de característica porosa em relação ao Estado, enquanto o papel da pastoral se propõe a ser mais combativo e menos inserido na lógica do executivo.

Uma outra consideração é que o Estado, ou mesmo o executivo, não é uma unidade homogênea e diferentes relações se estabelecem entre entes distintos. Enquanto o executivo central possui uma relação formal mais próxima da Igreja Católica, ao que tudo indica as burocracias locais (agentes e diretores) possuem uma relação cada vez mais estreita com as igrejas evangélicas, o que também foi apontado pela entrevistada F em relação às APACs (que serão abordadas a seguir). As teorias de movimentos sociais, em geral, trabalham com profundidade os tipos de ações dos movimentos ou mesmo as relações que estabelecem com o Estado, porém tratam o Estado enquanto uma instituição quase maciça e atômica, quando na verdade, é um conjunto de instituições que estabelecem relações distintas com atores distintos.

Finalmente, cabem algumas considerações acerca da relação dos movimentos religiosos entre si e com outros movimentos do campo. Nas entrevistas realizadas com membros da arquidiocese e pastoral foram citados os trabalhos desenvolvidos em parceria com organizações universitárias tanto da PUC-MG quanto da UFMG; o Grupo de Amigos e familiares das pessoas em privação de liberdade também foi citado como uma organização muito importante, embora tenha um trabalho independente da Igreja.

Com relação ao trabalho das Igrejas de correntes evangélicas, parece haver uma certa rejeição por parte dos entrevistados à maneira como o trabalho assistencial é realizado, de forma “despolitizada” e, algumas vezes conivente, com a gestão das unidades, na percepção do entrevistado B. É reconhecido que fazem um trabalho importante de evangelização, corte de cabelo, doação de materiais de higiene, reforma em algumas áreas das unidades etc., mas o trabalho de denúncia e formação política, segundo os entrevistados não é realizado. É importante destacar que a posição da arquidiocese social e da pastoral, organizações das quais os

entrevistados participam, possuem uma posição favorável ao desencarceramento, a favor da justiça restaurativa e afirmam não ter como único objetivo a evangelização; mas ainda assim fazem parte da estrutura da Igreja Católica que, de alguma forma, disputa com algumas igrejas evangélicas.

## **5.2 Movimentos dos familiares das pessoas em privação de liberdade (PPL)**

Para tratar dos movimentos sociais organizados e protagonizados pelas famílias de pessoas em privação de liberdade é necessário retomar a afirmação de que a pauta prisional e de segurança pública é relativamente recente no debate público. Essa afirmação se baseia na ideia de formulação de agenda criado por Kingdon (1983), que depende do fluxo de soluções, do fluxo político e do fluxo dos problemas. Nesse sentido, é recente o entendimento da precariedade do sistema prisional/carcerário como um problema público e ainda mais recente a entrada desse problema na agenda do Estado.

No entanto, a mobilização das famílias, ainda que localmente, para prover algum nível de dignidade para as pessoas presas não é tão recente assim. Nesse sentido, cabem algumas considerações. Em primeiro lugar, o entrevistado D, que foi um preso político na ditadura militar e um ator importante na construção de uma política nacional de direitos humanos, afirmou que, já no período militar, as famílias de presos comuns se espelhavam ou se uniam às famílias de presos políticos nas denúncias de torturas. O entrevistado pontua que, em geral, a diferença central entre essas mobilizações é que os movimentos de presos políticos tinham um caráter mais amplo e nacional, enquanto as organizações das famílias dos presos tinham uma atuação localmente.

A característica principal das organizações, que nesse período eram eminentemente locais, é que tinham por objetivo principal organizar a coleta e entrega de materiais de higiene, alimentação etc. para as pessoas presas e suas famílias, isso em um contexto em que as cadeias públicas tinham pouca ou nenhuma organização central, de forma que a maior parte das demandas precisava ser direcionada ao delegado da carceragem. Nesse contexto, é também importante lembrar que, no campo judicial, a maioria das demandas precisava ser resolvida individualmente, diante da inviabilidade de serem resolvidas de forma coletiva.

Cabe realizar algumas considerações a esse respeito, a primeira é que a defensoria pública, que geralmente impetra a maioria dos habeas corpus coletivos e

demandas de grupos amplos passa a se consolidar e se fortalecer na maior parte dos estados após a Constituição de 1988. A segunda consideração é que, no período militar, qualquer tipo de organização vista como política era intensamente reprimida, de forma que organizações menores que lidassem apenas com as burocracias de nível de rua tinham menos chances de serem reprimidas. Por fim, pelo menos até 2003, não havia um sistema estruturado e centralizado para captar demandas coletivas, que nem mesmo existia legalmente. Nesse contexto, retomando a ideia da teoria do processo político, as instituições impunham muito mais constrangimentos do que incentivos para o surgimento e atuação de movimentos sociais mais amplos. As oportunidades para esses grupos eram, de um lado, se juntar para tentar garantir coletivamente alguns materiais básicos para as PPL e, de outro, tentar negociar individualmente com o delegado ou juiz prisional.

Tanto no período militar, quanto no início dos anos 1990, o contexto implicava na existência de organizações fragmentadas, tanto por parte do Estado quanto dos movimentos sociais. A partir dos anos 2000, foi se consolidando tendência centralizadora do Estado, especialmente a partir da constituição do sistema prisional. Porém, no que diz respeito aos movimentos há uma manutenção do caráter local das organizações de familiares, pelo menos na primeira metade dos anos 2000, é o que apontam os entrevistados K (que faz parte da defensoria pública), C, H e G. É preciso destacar que surgiram organizações mais abrangentes ao longo do período, de atuação estadual, regional e nacional, mas o caráter territorial<sup>5</sup> de parte das organizações se manteve no período.

A respeito dessa característica, algumas hipóteses foram levantadas com base nos textos de Cruz et al (2010) e de Lemos (2020), além das entrevistas. Partindo do pressuposto da teoria de processo político, que atribui ao formato e posições das instituições públicas a maior parte dos incentivos e constrangimentos à atuação dos movimentos sociais, cabe destacar que, embora o sistema prisional tenha legalmente sido transferido para a SEDS em 2003, a transferência das UPs da PCMG para a SEDS foi realizada de forma gradativa, assim como o estabelecimento de procedimentos de gestão padronizados.

---

<sup>5</sup> A territorialidade dos movimentos de familiares se reflete na organização de grupos de familiares de cada unidade ou região, na capilaridade dos movimentos especialmente em regiões periféricas e nas negociações com as unidades e os juízes da VEC em nível local. As características e hipóteses para explicar a territorialidade desses movimentos serão apresentadas mais a frente na seção.

A título de exemplo, o GESPEN só se consolida em 2005 e, ainda mais expressivamente, é apenas em 2009 que se inverte a proporção de presos sob responsabilidade da PC e das carceragens para o sistema prisional/SEDS (CRUZ, 2010; RIBEIRO; LOPES, 2018). Ou seja, na prática, a maior parte das PPL permaneceu em unidades descentralizadas e que funcionavam de maneira similar às cadeias públicas do período militar e do início da década de 1990, pelo menos até 2009. Mesmo após a transferência dos presos, como destacou a Entrevistada J, permaneceu e, em certa medida, permanece uma dificuldade do executivo central de estabelecer, implementar e fiscalizar o cumprimento de medidas estabelecidas em nível central nas Unidades Prisionais. Durante a pandemia, por exemplo, houve diversas denúncias de que os protocolos de visitas estabelecidos não estavam sendo cumpridos corretamente em várias UPs.

Além das dinâmicas de poder intramuros, o sistema de Minas Gerais, que é excessivamente grande, superlotado, com diversas denúncias de violência e pouca participação, dificilmente irá conseguir cumprir procedimentos padrão ou fiscalizar apropriadamente regulações estabelecidas a nível central. Nesse contexto, em que o sistema se unifica, mas as burocracias médias e baixa (diretores e policiais penais) ainda concentram um poder considerável, a estratégia de buscar resolver suas demandas localmente permaneceu pouco alterada para a maioria das famílias. Em muitos casos a organização dessas famílias se transformou em grupos de whatsapp dos familiares de cada unidade, especialmente durante a pandemia em que as visitas foram proibidas (LEMOS, 2020).

Para além da perspectiva que parte exclusivamente das “janelas de oportunidade” (CARLOS, 2015b; KINGDOM, 1983) vindas do Estado, é possível retomar a teoria de coconstituição que afirma que a relação entre o Estado e os movimentos sociais é iterativa, ou seja, que há um condicionamento recíproco das ações dos dois entes, como é o caso da formação de movimentos locais a partir da CPI carcerária.

Assim, a instituição da CPI do sistema carcerário, que ocorre em 1997, é fortemente impulsionada na Assembleia por organizações e movimentações oriundas da sociedade civil e pelo Ministério Público. O entrevistado C, que foi deputado no período, cita como exemplo a Pastoral Carcerária, as famílias, ainda que atuando de forma individual, e organizações internacionais como a Humans Right Watch. Nesse sentido, a atuação do Estado (legislativo), nesse caso, é moldada de fora para dentro.

A partir da instituição da CPI, a assembleia passa a realizar audiências em cidades onde havia cadeias públicas com mais denúncias de violações de direitos humanos. Nas audiências, segundo entrevistado C, as famílias se organizavam para levar suas demandas e começavam a surgir mais organizações com demandas coletivas frente ao legislativo, mas com atuação essencialmente territorializada.

A gente ia fazer uma audiência (*da CPI*) em Juiz de Fora, por exemplo, os familiares se organizaram, criaram uma associação de familiares de presos no local e iam levar suas denúncias, demandas. Aqui em Belo Horizonte, um pouco depois também, em vários lugares. A assembleia ela não ia criando, mas ela motivava a criação(...) Então esses movimentos que existiam na comissão (*parlamentar de inquérito*) foram fortalecidos, mas não fomos nós (*assembleia*) que criamos. (Entrevistado C)

A dinâmica que se instalou em nível estadual, a partir da CPI, de um lado era moldada pela pressão dos movimentos, seja a partir de denúncias, seja da fiscalização do trabalho da CP; de outro, os mecanismos criados pelo Estado para recolher essas denúncias, em nível regional, criaram incentivos para o fortalecimento e criação dos próprios movimentos locais. As audiências públicas, por um lado, contribuíram para moldar a continuidade das ações da CPI e de outro fizeram parte de um processo de ampliação e fortalecimento de organizações municipais ou regionais. Mais tarde, a organização de familiares de Juiz de Fora, por exemplo, cria a Associação de Amigos e Familiares de Presos e Coletivo Liberdade de Juiz de Fora.

As hipóteses que explicam a característica local dos movimentos de famílias não se restringem, no entanto, à dinâmicas do Estado. A teoria dos novos movimentos sociais preconiza que os movimentos são caracterizados por uma solidariedade intrínseca própria, tensionando as instituições por disputarem a ruptura de padrões culturais ou estruturais. Nesse sentido, de acordo com Lemos (2020), em seu trabalho acerca dos movimentos abolicionistas penais de Minas Gerais, o território é um componente fundamental para a luta de movimentos periféricos, como é o caso da maior parte das organizações de familiares. Para ela, o fortalecimento local desses movimentos contribui para inverter a estigmatização desses sujeitos em seus territórios. Ademais, a característica local dessas organizações facilita a capilarização das lutas. Dessa forma, para além de responderem a dinâmicas do Estado, a hipótese vai de encontro à noção de que existem processos próprios da sociedade civil, sejam eles culturais ou psicossociais, que influenciam na forma de organização dos movimentos sociais.

Ainda que muitas organizações de famílias tenham mantido seu caráter local, a partir de 2007, intensificado após o início da pandemia, começa um movimento de aglutinação de demandas e organizações. A Associação de Amigos e Familiares de Pessoas em Privação de Liberdade de Minas Gerais (AAFPPL-MG) surge em 2007 como uma tentativa de organizar as famílias, inicialmente da RMBH, para garantir o cumprimento de direitos básicos para elas e os PPL.

A respeito da criação da associação em si cabem considerações importantes. A AAFPPL-MG surge a partir de uma combinação de dois fatores, de um lado, uma situação particular em que uma familiar, Maria Teresa dos Santos, após sucessivas tentativas de se cadastrar para visitar seu filho é impedida por um agente prisional de ir visitar seu filho; de outro a realização de reuniões da pastoral carcerária e da Assessoria Popular Maria Felipe<sup>6</sup> com familiares. Maria Teresa, a partir da indignação da violação de direitos que ocorreu com ela mesma, vai até a reunião e utiliza o espaço para mobilizar as famílias em busca da garantia de seus direitos.

Na quarta vez que eu tentei ir lá (*na Unidade Prisional*) eu me desentendi com o agente prisional, ele queria que eu entregasse o xerox da identidade do meu filho, só que ele tinha sido preso na rua com a identidade e eu pedi para alguém ir na cela buscar, aí ele apelou e me xingou de tudo quanto é nome. Aí eu discuti com ele e a XX, da pastoral carcerária de Belo Horizonte, me chamou e falou comigo que o procedimento não era aquele, mas que era assim que faziam (*os agentes da unidade*). (...)Ela me falou que eles (*a pastoral, a assessoria maria felipa e alguns professores*) tinham feito uma reunião para montar um grupo de amigos e familiares de pessoas em situação de privação de liberdade para que nós pudéssemos buscar os nossos direitos. Até porque, até então, as pessoas que falavam em nosso nome não sabiam da nossa dor, nem do que a gente passava. (Entrevistada H)

Dessa forma cabe destacar, em primeiro lugar, que o movimento surge em resposta a uma ação/omissão do Estado. Embora, a janela de oportunidade tenha sido criada a partir de uma outra organização (a pastoral), ou seja, a partir de uma solidariedade intrínseca aos movimentos, sua motivação é induzida pelo descaso do próprio Estado. Assim, o momento de construção de um novo movimento social ocorre a partir da congruência de duas dinâmicas paralelas, uma entre a sociedade civil a partir das reuniões da pastoral, das famílias e da assessoria e outra da violação de

---

<sup>6</sup> A Assessoria Popular Maria Felipa é uma organização de assessores populares atuantes na área do direito penal e, a partir de uma atuação sistemática e organizada em ações judiciais e políticas, buscam transformar o conhecimento jurídico em ferramenta de combate na luta pela garantia dos direitos humanos, em especial na defesa dos sujeitos invisibilizados que são alvo do braço punitivo estatal, atuando em conjunto com movimentos sociais e organizações populares.

direitos por parte do Estado. Nenhuma das duas dinâmicas era recente, mas à medida que se cruzam criam uma janela de oportunidade. Cabe destacar, também nesse processo, a ideia de empreendedor político (CAPELLA, 2016), ou seja, o ator (Maria Teresa) que consegue, a partir da congruência dessas demandas, impor uma pauta ou produzir uma mudança no campo.

Outro apontamento importante pode ser feito com relação à fala da entrevistada ao afirmar que “as pessoas que falavam em nosso nome não sabiam da nossa dor nem do que a gente passava”, denotando uma percepção de há um distanciamento entre representante e representado. As pessoas que, até então, falavam em nome das famílias eram os religiosos da Igreja Católica, alguns acadêmicos e, em certa medida, determinados deputados e defensores públicos. As vozes que chegavam coletivamente nos espaços formais de tomada de decisão eram muito mais elitizadas que o perfil das famílias e das PPL. A maior parte das PPL são pessoas pobres, de baixa escolaridade e majoritariamente negras e esse perfil mudou muito pouco nos últimos 10 anos (INFOPEN, 2019). No que diz respeito às famílias que visitam e se organizam politicamente, são majoritariamente mulheres, negras, pobres e, nas regiões metropolitanas, faveladas (Entrevistados A, D, F, G, H, I, J e K; LEMOS, 2020).

Para entender parte do problema de representação, nessa situação, é interessante retornar à tipologia de construção de público alvo de Schneider & Ingram (1993). As pessoas em privação de liberdade, como já mencionado, são um caso típico de público desviante, ou seja, recebem do Estado pouco ou nenhum benefício e carregam um excesso de punições, mesmo quando essas não fazem sentido para a efetividade das políticas públicas. Ao buscar defender essas pessoas e suas famílias, há uma tendência de parte dos movimentos sociais de fortalecer a imagem de “dependentes”, ou seja, que possuem pouco poder, poucos recursos e pouco acesso e são vítimas do sistema. Essa imagem é explicitada na fala dos entrevistados A, L, C e K, principalmente com o uso de palavras como “vulneráveis” ou “com pouco estudo”. Se, de um lado, a construção dessa imagem justificaria a assistência e o trabalho junto à essas pessoas, de outro Schneider & Ingram afirmam que:

Grupos na categoria de dependentes não vão, normalmente, ser encorajados ou receber o suporte necessário para desenvolver suas próprias soluções para problemas, mas terão que se apoiar em outros agentes para ajuda-los. (SCHNEIDER; INGRAM, 1993)

Isso quer dizer que, quando a imagem construída para o público, ou nesse caso, para os representados se relaciona com a dependência, há pouca autonomia dos mesmos na construção de políticas e estratégias para si próprios. Nesse sentido, o distanciamento entre representantes (Igreja, partidos, universidades, APACs etc.) e representados (PPL e suas famílias) vai além apenas da questão da identidade. Para Lemos (2020), a busca por autodeterminação das famílias, PPL e egressos do sistema vai além de noções como lugar de fala e perpassa uma necessidade de criar suas próprias estratégias.

A ideia de protagonismo dos familiares transcende a de lugar de fala, categoria acionada com recorrência no contexto dos movimentos sociais, enfatizando que, para além de sujeitos de fala, que reencenam discursivamente suas dores e reivindicações, as familiares, egressas e pessoas privadas de liberdade são os sujeitos de sua própria luta e, assim, os protagonistas políticos na formulação das diretrizes e estratégias que devem pautar sua atuação. (LEMOS, 2020)

Assim, embora esses movimentos (pastoral, assessorias universitárias etc.) sejam vistos de forma legítima pela maior parte das famílias pelas dimensões de prestação de serviços e intermediação (LAVALLE, 2001), há uma “crise” de representatividade.

A esse respeito, Soares (2006) e Carlos (2011) apontam para uma intensificação de movimentos em que pautas e estratégias não estejam alienadas da identidade, a partir dos anos 1990. Os movimentos negro, feminista, LGBT etc. lutam e militam desde antes desse fenômeno, que ficaria conhecido como “novos movimentos sociais”, as próprias famílias já se organizavam desde o período militar. Porém, talvez devido ao processo de redemocratização e abertura política, a entrada desses movimentos na agenda pública se intensifica. Nesse sentido, se fortalecem movimentos que se legitimam a partir da identidade.

O representante espelha a vontade do representado em virtude de qualidades existenciais (...) qualidades imbuídas, em tese, de uma definição em maior ou menor medida nítida dos interesses a serem representados. (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006)

No caso do grupo de amigos e familiares, a identidade é um fator central, mas não exclusivo. A partir da criação da AAFPPL-MG, em 2009, se estabelece também um processo eleitoral para presidente e diretoria executiva. No entanto, só podem se candidatar à vaga familiares de pessoas em privação de liberdade ou egressos do sistema prisional. Ainda que a eleição garanta certa legitimidade à

diretoria e presidência, a identidade continua sendo o argumento principal para legitimar o movimento.

Outro destaque é para a organização do movimento em forma de grupo, um rótulo que se aproxima da noção de “coletivo”, típica dos novos movimentos sociais (ARIM SOARES, 2006; CARLOS, 2011). Lemos (2020) afirma que o grupo se aproxima mais da categoria de “novos anarquismos”, também devido ao caráter anticapitalista e abolicionista do movimento; no entanto, tanto na categoria escolhida por ela, quanto de novos movimentos sociais, elas mantêm algumas características em comum. A primeira delas é a ligação forte com o território, não apenas a identidade, como já explicitado.

A segunda é uma noção de independência frente ao Estado, ou seja, não se busca fazer parte da instituição, eleger candidatos, integrar o sistema etc. mas romper ao máximo com a lógica estatal: “é nós por nós”. Essa noção deve ser observada com cautela, uma vez que, embora idealmente se busque autonomia frente ao sistema, é inevitável que o interlocutor principal desses movimentos seja o Estado e que lutem por integrar espaços de participação formal. A autonomia frente ao Estado, nesse caso, diz mais respeito aos objetivos e ideais do movimento do que à forma de ação propriamente dita. São esses objetivos que divergem da atuação de partidos e sindicatos.

No que diz respeito à organização do movimento, se destacam a horizontalidade, o rompimento com noções de hierarquia e de centralização, que eram noções típicas dos movimentos sociais clássicos (partidos políticos). A horizontalidade faz parte, por um lado, de movimentos que, embora se aglutinem, têm origem local e, de outro, que buscam romper com uma cultura considerada autoritária e pouco capilarizada. Ainda no que diz respeito à organização, se preza por uma democracia do diálogo e busca de consensos, em contraposição ao modelo dominante de democracia majoritária, em que as decisões das majorias se impõem sobre minorias.

A organização do movimento enquanto “grupo”, portanto, não denota apenas a união de uma série de indivíduos, pelo contrário, encontra significado em um tipo de organização que busca romper com modelos hierárquicos de outras instituições que, na visão dos participantes, não era capaz de representá-los. Assim, a transformação do grupo em associação formal é um marco importante para o movimento.

Até o ano de 2009, a gente se apresentava nos lugares como grupo de amigos e familiares de pessoas em privação de liberdade. Só que o grupo cresceu muito e aí a gente precisou fazer um registro, porque algumas denúncias, requerimentos e pedidos que a gente faz em nome do grupo precisava estar juridicamente constituído. Aí a gente fez o estatuto e a eleição, quando fomos no cartório para registrar tivemos que mudar para associação, porque no cartório não tem como registrar como grupo. No dia 09 de março, fundou-se a Associação de Amigos e Familiares de Pessoas em privação de liberdade. (Entrevistada H)

Com a ampliação expressiva do grupo e a necessidade de um CNPJ para a realização de denúncias coletivas, por exemplo, o grupo se transforma em associação. Em primeiro lugar, é preciso observar a constatação da entrevistada de que precisaram mudar de grupo para associação, porque o cartório não poderia registrar “grupo”, o que pode ser um indício de que o Estado não consegue, em seu exercício de regulação, acompanhar as novas formas de organização que surgem na sociedade civil. Nesse caso, a organização precisou mudar inclusive seu formato para se adaptar às possibilidades disponíveis para registro.

Se, de um lado Lavallo *et al.* (2006) afirmam que reformas do Estado e inovações institucionais refletem e vêm sendo refletidas por mudanças na organização dos movimentos, Soares (2006) vai afirmar que os novos movimentos sociais buscam continuar rompendo com padrões estruturais impostos. Ou seja, em primeiro lugar, o Estado, com suas mudanças mais ou menos expressivas, refletem na forma de organização dos próprios movimentos.

Em segundo lugar, os novos movimentos sociais rompem com categorias e estruturas reconhecidas pelo Estado. Esse rompimento acaba por fazer com que os movimentos pressionem o Estado não apenas pelo conteúdo de suas reivindicações, mas também pela sua forma de organização. Questionando o funcionamento “burocrático” e hierárquico como única forma legítima e eficiente de organização.

Ademais, é necessário pontuar que no período de 2007 a 2009, o movimento passa a representar um coletivo de pessoas, ou seja, não só orienta as famílias em demandas individuais, mas passa a ter pautas coletivas. Da mesma forma que o Estado passa a tratar as UPs como um sistema e não como unidades separadas, as famílias passam a se organizar para tratar de problemas comuns e cobrar também do sistema e não apenas de uma UP específica. Ademais, conseguiram, com uma organização horizontal e poucos recursos, aglutinar famílias

que visitavam seus filhos em diversas unidades prisionais, além de mobilizar parceiros dentro das universidades, por exemplo, para apoio jurídico.

A formalização e a expansão do movimento pela Região Metropolitana permitiu, além de aglutinar demandas de mais famílias, que a AAFPPL-MG fosse aos poucos sendo reconhecida por outros atores como uma entidade legítima de representação dos familiares. Os entrevistados que estavam mais fortemente ligados à política na primeira metade dos anos 2000, como os entrevistados C, D e J, citaram a pastoral carcerária e as assessorias jurídicas da PUC e UFMG como os principais movimentos. Já os entrevistados que, hoje em dia, trabalham com a política prisional tanto do Estado quanto da sociedade civil, como os entrevistados A, B, F, G, I e K, apontaram a AAFPPL-MG como a principal organização no campo da política prisional.

É necessário destacar, no entanto, que a maior parte dos entrevistados é da RMBH. O entrevistado L, por exemplo, que é uma das lideranças que trabalham com as APACs nacionalmente, mas que tem uma atuação mais recorrente em um município do interior de Minas Gerais, não citou a AAFPPL-MG, embora tenha destacado a importância da participação das famílias. A atuação da AAFPPL-MG, principalmente até 2018, era bastante concentrada na capital, mesmo porque na maioria das vezes o contato com as famílias se iniciava nas filas de visitação das UPs e, devido à falta de recursos, a associação só conseguia atuar nas unidades da RMBH.

A partir da criação da Plataforma Desencarcera!, que recolhe denúncias de violações de direitos humanos, em um site com possibilidade de anonimato e da criação de páginas em redes sociais, o movimento começou a ser contatado também por familiares do interior. No entanto, é a partir da pandemia de COVID-19, com as proibições às visitas e as centenas de denúncias de violência nos presídios, que o movimento vai tendo cada vez mais visibilidade. As reuniões realizadas virtualmente, uma vez por mês, passaram a receber cada vez mais pessoas. A respeito dessa expansão é necessário fazer algumas pontuações.

Em primeiro lugar, nesse caso, um evento externo, agravado pelas ações do Estado, causa uma crise que gera essa expansão abrupta de participantes no movimento. Em segundo lugar, as estratégias de denúncia do movimento nesse período, que intensificou a realização de protestos em órgãos públicos (CAMG, Fórum, ALMG) e em redes sociais, de um lado pressionavam o governo, mas de outro,

tão importante quanto, divulgavam a existência de um movimento atuante e representativo das famílias. Dessa forma, famílias de diversas regiões que queriam se manifestar passaram a buscar a associação para auxiliar na organização e participavam das conferências online. Finalmente, destaca-se que essa expansão de participantes e de expressividade do movimento coincide com o fortalecimento de organizações e frentes nacionais do campo, que serão tratadas na seção seguinte.

Os movimentos de famílias, aqui representados pela AAFPPL-MG, se fortaleceram, inclusive institucionalmente. A fundadora da AAFPPL-MG, por exemplo, foi eleita em 2021 para compor a comissão do Mecanismo Nacional de Prevenção à Tortura. Embora a associação tenha conseguido compor um importante espaço nacional de participação, em nível local o diálogo com o Estado ainda é bastante restrito.

Nosso diálogo com o Estado é na marra, porque eles não abrem diálogo. Eles só gostam de conversar com quem não tem nenhuma crítica para fazer. Só com associações deles lá e que existem pra legitimar as coisas que eles fazem no governo. Quando é a gente, é na base do ofício, com cópia para o CNJ, porque eles não respondem direito mesmo. Quando a gente faz uma ação mais firme, tipo protesta, eles ainda vão lá tentar desacreditar dizendo que a gente tá fora da lei. Mas, é mentira, porque a gente faz tudo certinho dentro da lei, sim. Mas, muitas vezes, a gente tem que recorrer até o CNJ, a Defensoria Pública, até o STF para conseguir uma resposta das coisas. (entrevistada H)

Segundo a entrevistada H, que é corroborada também pela entrevistada G e pela entrevistada K, o Estado em Minas Gerais “não tem abertura para o diálogo com os movimentos de famílias, nunca chamam para a conversa, até pouco tempo não respondiam aos ofícios e quando os respondiam, faziam de forma vaga” (Entrevistada H). Para a entrevistada, quando chamam para o diálogo, ocorre apenas com outras organizações não representativas. Ademais, parece haver quase uma necessidade de interferência de esferas mais altas (especialmente no executivo e judiciário) para garantir uma resposta.

É interessante pontuar, em primeiro lugar, que algumas vezes as respostas são melhor obtidas acionando órgãos nacionais do que estaduais, ainda que o sistema prisional seja estadual. Em segundo lugar, vale fazer uma comparação entre a inserção dos movimentos religiosos e a inserção dos movimentos de famílias. Enquanto os primeiros têm assento na maior parte dos conselhos e conseguem estabelecer diálogos com todos os governos, por outro lado as famílias têm

dificuldades para receber respostas, mesmo via ofícios. A participação na área da política prisional é bastante restrita, para não dizer inexistente; a entrevistada J, que chefiou um gabinete vinculado a política prisional na segunda metade nos anos 2000, afirma que não lembra da atuação nem mesmo do conselho penitenciário determinado pela LEP.

Eu acho curioso isso que de fato a LEP tinha isso (*conselho penitenciário*), mas eu não me lembro desse conselho funcionando. Eu não sei se porque talvez o X ia, ou se nunca existiu, mas eu nunca tive envolvimento. Mas eu acho muito curioso isso, porque eu não lembro de ser efetivo ou de alguém ter uma participação mesmo, uma relação próxima com a secretaria, não tinha. (entrevistada J)

Assim sendo, de maneira geral, mesmo os mecanismos previstos pela LEP possuem pouca expressividade e relevância na elaboração de políticas dentro do Estado. E, ainda que a política seja insulada, é mais aberta para alguns grupos do que outros. Pensando no sistema prisional como um todo, não apenas no executivo, mas também nos conselhos da comunidade estabelecidos pelos juízes de cada VEC, a participação de alguns grupos é mais aceita que a de outros. O entrevistado C, ao elogiar a conduta de alguns juízes que chamavam movimentos para a conversa, lembra da pastoral e de alguns centros de pesquisa universitários. A entrevistada G lembra de uma situação em que um conselho chegou a ser diluído por um juiz para que as famílias perdessem o atual mandato.

Cabe destacar uma fala de um gestor do DEPEN ao ser questionado acerca da participação de movimentos (majoritariamente movimentos de familiares) no comitê de monitoramento da COVID-19 nas prisões:

Houve até alguns pedidos de participação da sociedade civil, mas não foram atendidos pelo Secretário, porque, na maioria das vezes, foram associações que a gente entende que têm interesses difusos, que a gente não sabe ao certo qual é o viés dessas entidades (Gestor do Depen *in* Maia, 2020)

A fala do gestor parece questionar a legitimidade dos movimentos sociais, nesse caso, se refere às organizações da sociedade civil como um todo, porém reforça o argumento da entrevistada H, de que quando questionado o Estado busca descredibilizá-los.

As falas dos gestores e a contraposição entre o acesso que os movimentos religiosos possuem e o acesso dos movimentos de famílias em espaços participação gera o questionamento de por que movimentos que tratam das mesmas pautas e que representam interesses similares têm diferentes oportunidades de propor e obter

respostas? Uma hipótese possível seria que o perfil dos representantes determina diferentes condições de participação e relação com o Estado: enquanto a Igreja Católica, na categoria de Schneider & Ingram (1993), se encaixa em um perfil avantajado, os familiares oscilam entre dependentes (com pouco poder para opinar sobre seus benefícios) e desviantes que, além de possuírem pouco poder, têm uma imagem construída de forma negativa.

Diferentemente dos movimentos religiosos que estabelecem uma relação porosa com o Estado, os movimentos de familiares são rigidamente separados do Estado. As características de organização interna do movimento se assemelham bastante à dos novos movimentos sociais, enquanto a relação que estabelecem com o Estado é mais dicotômica. Ainda que em seus ideais predominem objetivos relacionados à ruptura de padrões estruturais e culturais, no cotidiano, a maior parte das demandas e denúncias surgem em contraposição às ações e omissões do Estado, assemelhando-se aos movimentos descritos pela teoria do Processo Político.

### **5.3 Movimentos e organizações universitárias**

As universidades brasileiras sempre foram espaços de organização política, seja de movimentos estudantis, de sindicatos de trabalhadores da educação e da pesquisa ou de resistência política. O entrevistado D afirma que sua prisão durante a ditadura militar se deu, originalmente, por movimentos de resistência na UFMG. Além de movimentos diretamente ligados à política institucional, organizações estudantis que utilizam do aprendizado acadêmico para atuar social e politicamente na sua área também são recorrentes.

Na pesquisa foram realizadas entrevistas com representantes de movimentos da UFMG, mas também foram citadas organizações da PUC-MG (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais), UFLA (Universidade Federal de Lavras) e da FJP (Fundação João Pinheiro). Assim, no caso da política prisional, se destacaram organizações de três áreas: o direito, a psicologia e a administração pública.

Embora todas as organizações façam parte do mesmo campo, a atuação de cada uma varia de acordo com a área e o contexto que se inserem. Algumas características, no entanto, são similares a todas essas organizações. A primeira é a noção de que não se entendem como representantes dos movimentos populares, das

famílias ou das PPL, nem mesmo no caso dos MS que prestam serviços, ao substituir políticas que são ou deveriam ser estatais.

Um dos princípios, digamos, do CULTHIS é que a gente não substitua as políticas públicas, que a gente só reforce elas (...). A gente entende que não pode tomar esse espaço [*de participação*] porque querendo ou não o CULTHIS não é formado por familiares, ele é formado por pessoas da universidade. Então a gente não pode tomar o local que é dos familiares, a gente só pode atuar em parceria para oferecer o que eles demandam. (Entrevistada F).

A nossa prática (*da Assessoria Jurídica Universitária Popular*) é produzir junto com a sociedade civil, numa perspectiva libertária com relação ao direito, espaços de autonomização e de liberdade. Mas, sem funcionar nessa lógica hierárquica e assistencialista, de supostamente, 'nós aqui vamos acessar lugares que essas outras pessoas não acessam, para elas', não é isso. (Entrevistado I)

As falas dos entrevistados expressam uma clareza sobre o lugar da Universidade na construção do campo de movimentos sociais. Ainda que tenham pautas e propostas políticas, e participem da Agenda Nacional pelo Desencarceramento, na perspectiva desses participantes, as organizações universitárias não devem ser protagonistas, mas sim participar de forma auxiliar aos movimentos populares. Entende-se que, dados os espaços de participação extremamente restritos e o silenciamento das vozes dos movimentos de famílias e PPL, as organizações universitárias devem contribuir para potencializar esses movimentos. Além dos movimentos de famílias, a Frente Estadual pelo Desencarceramento também é entendida como um movimento com legitimidade para representar as pautas dos representados.

Já no que tange ao papel dos serviços prestados pela sociedade civil, para os movimentos não há uma intenção de substituir ou concorrer com o Estado. Mesmo o CULTHIS (Cultura, Trabalho e Histórias: Espaço de Atenção ao Preso, Egresso, Amigos e Familiares) que realiza atendimentos psicossociais e, mais recentemente, vem prestando assistência jurídica, reafirma várias vezes que não tem como objetivo sobrepor as funções dos PRESPS ou da Defensoria Pública e reforça a importância dos órgãos. Assim, buscam concentrar os serviços na escuta, atendimento inicial e posterior encaminhamento dos familiares e sobreviventes do cárcere.

Muito embora haja um entendimento comum, presente tanto nos representantes da AJUP quanto do CULTHIS, acerca do papel do Estado e de que

esse papel não deve ser substituído por organizações da sociedade civil, o atendimento às famílias e aos egressos é tão precário e incipiente que, inevitavelmente, acabam por prestar serviços que o Estado não presta, e essa é outra similaridade das organizações universitárias. No caso do CULTHIS, por exemplo, uma parte do serviço é consultar a situação do processo dos PPL ou de sua pena, de um lado, porque o acesso à justiça é restrito e, de outro, porque não são raros os casos de pessoas que já cumpriram sua pena ou já poderiam ter progredido de regime, mas continuam em regime fechado. Ademais, ainda que o serviço do PRESP seja muito importante, não consegue dar conta da demanda de um sistema que encarcera em massa e que continua crescendo.

Além disso, parte importante da atuação da AJUP junto aos familiares é a construção de demandas para obter informações do sistema (como quais unidades prisionais tiveram surtos de COVID, ou transparência nos contratos de alimentação das unidades etc.). São informações públicas sobre o sistema prisional que deveriam ser disponibilizadas pelo Estado, que entretanto segue dificultando o acesso. No caso da pandemia, essa situação se agravou, havia poucos dados sobre a situação intramuros, tanto no que diz respeito à implementação de recomendações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Organização Mundial da Saúde (OMS), quanto da situação de saúde, acesso à água e alimentação, deixando as famílias completamente “no escuro” (FIGUEIREDO; CRUZ; DINIZ, 2020). No contexto de uma política pública que continua negando direitos básicos aos PPL e suas famílias, mesmo as organizações que buscam se distanciar do papel de prestadores de serviços públicos acabam entrando na celeuma de funções que são deveres do Estado, estabelecidas pela LEP ou pela Lei de Acesso a Informação, mas que na prática não se efetivam.

Desde sua constituição, ainda que sem abrir espaços democráticos de participação, o sistema prisional parece ter utilizado da *expertise* de organizações da sociedade civil e das universidades. Se, no início dos anos 2000, o Estado começou a prestar o serviço de atendimento aos egressos do sistema por meio da Arquidiocese, a relação com organizações acabou se estendendo a uma parte das universidades. Os núcleos de pesquisa da UFMG e da FJP, CRISP (Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública) e NESP (Núcleo de Estudo em Segurança Pública) foram um celeiro de quadros e propostas para a política prisional, principalmente no período de constituição da SEDS. O NESP colaborou, por exemplo,

na construção do Plano Estadual de Segurança Pública de 2003 e de 2012. A respeito dessa primeira colaboração cabem algumas pontuações.

Em primeiro lugar, reflete a novidade que foi a criação de um sistema prisional. As cadeias públicas que estavam sob custódia da polícia civil não constituíam uma política organizada com objetivos, indicadores, centralização, estrutura organizacional, procedimentos operacionais padrão etc. Assim, dentro do escopo dos objetivos do Choque de Gestão e como consequência da CPI carcerária, houve uma tentativa de estruturar e, em certa medida, “modernizar” o sistema prisional. Cabe reforçar que os objetivos centrais da política eram muito mais concentrados na ideia de “modernização”, do que numa perspectiva focada na “humanização”. Além disso, a ideia de “democratizar” não constava do novo projeto. Dado que não havia no Estado expertise para executar essas mudanças, NESP e CRISP colaboraram não só no suporte à construção dos planos, mas oferecendo quadros para compor a SEDS.

Uma segunda consideração é acerca do lugar desses núcleos, entre Estado e sociedade civil. Por um lado, por serem instituições de pesquisa, ambas prezam pela autonomia frente aos governos. Além disso, costumam ser reconhecidas pelo próprio governo como parte da sociedade civil. Por outro, enquanto o CRISP se insere dentro de uma universidade federal, não fazendo parte, portanto, do governo Estado de Minas Gerais; o NESP se insere dentro da FJP, que faz parte do sistema de planejamento do executivo estadual e tem entre seus atributos auxiliar na construção e avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, mesmo tendo buscado inputs externos ao próprio sistema, esses quadros de colaboradores se restringem, majoritariamente, a funcionários do próprio Estado. Assim, pode-se dizer que o trabalho do NESP e CRISP evidentemente agregou e diversificou o hall de propostas discutidas na construção da política; mas, ao mesmo tempo, parece não ter havido um esforço por parte do Estado para democratizar a construção desses projetos, para além do ambiente acadêmico/universitário.

O lugar dos movimentos e organizações universitárias em relação ao Estado, ainda que todas tenham cumprido em maior ou menor medida funções que deveriam ser das políticas públicas, varia bastante. Como argumentado, o NESP, por exemplo, faz parte do poder executivo do Estado, mesmo mantendo certa independência. No que diz respeito à AJUP e ao CULTHIS, ambos se constituem

formalmente como parte das atividades de extensão da UFMG, porém seu lugar em relação ao Estado é distinto do NESP ou CRISP.

O CULTHIS surge dentro do contexto da Faculdade de Psicologia, na área do Trabalho, como um projeto de extensão e depois se transforma em um programa com uma série ampla de projetos. Sua estrutura se assemelha à maior parte dos projetos de extensão: os extensionistas (alunos da UFMG) que realizam os atendimentos do programa e executam alguns outros projetos se reportam a estagiários, em geral formandos ou recém-formados na universidade, que também realizam atendimentos, e a coordenadores, que planejam a maioria das atividades em parceria com os alunos. O programa também estabelece parceria com psicólogos voluntários; com a Defensoria Pública, que recebe demandas dos familiares, e com os PRESPs, para os quais são encaminhados PPL, egressos e seus familiares, quando necessário.

Assim, nessa perspectiva, a estrutura do programa é mais próxima de um projeto de extensão ou uma OSCIP do que de uma organização de movimento social, seja nos formatos mais clássicos (sindicatos e partidos), seja nos formatos mais horizontais (coletivos, novos movimentos sociais). No entanto, não apenas a estrutura de organização de um movimento define seu lugar na dicotomia Estado e sociedade civil. A perspectiva de Carlos (2011) afirma:

A estrutura organizacional do movimento, de fato, é um componente indispensável ao exame da ação coletiva, mas restringir a compreensão do movimento à análise de sua organização certamente produz uma miopia analítica com severas implicações. (CARLOS, 2011)

Para a autora, que se baseia no conceito de redes sociais, o processo de construção e atuação dos movimentos pode ser entendido também, a partir do espaço e da estrutura relacional dos mesmos. Ou seja, as relações que os participantes desses movimentos estabelecem entre si e com outrem é um componente importante na compreensão do funcionamento de ações coletivas. Também é interessante que a autora pontue que as Organizações de Movimentos Sociais não são a única possibilidade de ação coletiva por parte da sociedade civil. Ao utilizar o conceito de Redes de Movimentos Sociais como esse conjunto de estruturas relacionais a autora busca dar enfoque a entidades antes negligenciadas pela própria literatura.

O conceito utilizado por Carlos (2011) colabora para compreender o lugar de organizações como o CULTHIS e a AJUP, que embora estejam formalmente dentro

das universidades, surgem e estabelecem a maior parte de sua estrutura relacional com movimentos populares. No caso do CULTHIS, o projeto surge de uma parceria do Laboratório de Estudos do Trabalho (LABTRAB) com a AAFPPL-MG, com um caráter de enfrentamento ao encarceramento em massa. A maior parte das atividades do projeto são construídas com os movimentos populares e já nascem relacionadas a esses movimentos.

Era um projeto a partir de uma parceria do LABTRAB e o grupo de amigos da dona Teresa [AAFPPL-MG(...)] Hoje, em relação a parcerias, a gente tem uma relação do cotidiano mesmo mais direta com a frente estadual pelo desencarceramento. (Entrevistada F)

Com o crescimento tanto da AAFPPL-MG quanto do CULTHIS começam a surgir outros projetos, como a Plataforma Desencarcera! que recolhe denúncias de violações de Direitos Humanos. Além da AAFPPL-MG, o CULTHIS tem um trabalho próximo com a Frente Estadual pelo Desencarceramento.

A maior parte dos projetos do programa, portanto, surge muito mais da interação com os movimentos populares e a partir da pauta do desencarceramento, do que das atribuições típicas do curso de psicologia ou de demandas do Estado. As parcerias que surgiram com PRESP e com a Defensoria, por exemplo, surgiram a partir da construção coletiva com os movimentos sociais e se fortaleceram muito mais a partir da relação com atores específicos do que com a posição do Estado:

A gente fala com ela [a defensora] assim: 'Ei, essa pessoa tem um direito que não foi observado, então se puderem dar uma olhada no processo etc'. Então, é meio uma parceria, mais uma conversa e a gente conseguiu construir um diálogo muito bom, mas mais a partir de uma defensora. (Entrevistada F)

Já, no caso da AJUP, embora também se insira na universidade como um programa de extensão, tem origem e estrutura bastante similar ao de novos movimentos sociais. Mesmo tendo um professor coordenador que eventualmente orienta e auxilia os estudantes, toda a gestão e a decisão acerca dos projetos é feita em assembleia entre os estudantes, de forma horizontal.

A AJUP da UFMG surge juntamente com outras assessorias no Brasil, no bojo dos movimentos populares e para atuar com eles, entendendo que o direito também é um instrumento de dominação de classes. Em 2013, se forma na UFMG para atuar com o Movimento de Trabalhadores e Trabalhadoras por Direitos, auxiliando também na criação da AJUP da PUC-MG, e inicia os trabalhos no campo prisional em 2018, através de uma participante que também integrava a Frente

Estadual pelo Desencarceramento (FED). Assim, a organização da AJUP e também sua rede de relações, embora formalmente integre a Faculdade de Direito da UFMG, se assemelha muito mais a assessorias populares do que a um projeto universitário. A AJUP surge, inclusive, rompendo com o tipo de organização de outras extensões:

Alguns alunos da faculdade sentiram desconfortáveis com alguns projetos de extensão que tinham bem essa cara só de assistência, de pensar o direito sempre como esse lugar inacessível e que precisa de alguém para auxiliar esse processo e fazer essa ponte com o cidadão para acessar o direito. Nossa perspectiva é de construir junto, não é levar conhecimento, mas compartilhar, construir espaços de participação libertários e autônomos, de baixo para cima. (Entrevistado I).

A crítica implícita nos argumentos que sustentam a criação da AJUP em contraposição a outras organizações se baseia em dois argumentos centrais. O primeiro é a maneira como essas organizações enxergariam seu público alvo, adaptando os termos de Schneider & Ingram (1993), quase como se fossem dependentes. Ou seja, como se fosse necessário falar *por* eles, em nome deles, nesse caso, dos movimentos populares. O que nos leva ao segundo argumento, de que essa tentativa de intermediar a relação com o Estado causaria distorções no discurso e no protagonismo desses movimentos. As ideias expressas se relacionam a movimentos que sustentam sua legitimidade com base em “argumentos de proximidade”, conforme Lavallo (2006):

(...) Convicções de emancipação e a noção forte de uma identificação dos verdadeiros interesses das camadas sociais desfavorecidas; (...) a valorização da participação e, por conseguinte, das experiências de democracia direta.

O caso dos movimentos e organizações universitárias (NESP, CRISP, AJUP, CULTHIS) permite extrair duas conclusões centrais. A primeira é que a divisão entre Estado e Sociedade civil pode ser menos rígida do que a expressa pelas teorias clássicas de Novos Movimentos Sociais e Processo Político. Tanto porque o lugar que faculdades e universidades ocupam, embora fora do sistema prisional, não é completamente à parte do Estado; quanto porque as redes de relações que estabelecem com atores chave no Estado e na Sociedade Civil as posiciona de forma peculiar.

A segunda conclusão é que mesmo dentre as organizações universitárias, a proximidade com o Estado é bastante distinta e, aparentemente, quanto mais próximo das famílias e movimentos populares, menor a inserção no Estado; ao passo

que organizações estritamente acadêmicas parecem ter ou ter tido mais abertura por parte do sistema. A respeito dessa conclusão cabe pontuar que, para alguns movimentos, como é o caso da AJUP, seu interlocutor central não é necessariamente o Estado, mas os movimentos sociais; assim, nos momentos em que essa interlocução é necessária, não é muito bem recebida pelos atores do sistema prisional. Já para um movimento como o CULTHIS há uma abertura em alguns âmbitos estatais, como o PRESP e a Defensoria Pública. Cabe reforçar que o Estado não é um ente único, mas um conjunto de instituições e atores com conflitos e contradições entre si, de modo que alguns entes terão mais abertura do que outros; ainda que, no que diz respeito ao sistema prisional propriamente dito, a maior parte dos movimentos concorde que ele é insulado; no melhor dos casos, evasivo; no pior dos casos, violento e autoritário. Mesmo assim, essa relação não é homogênea dentro da própria secretaria e não parece ser igual para todos os movimentos.

#### **5.4 Entre o estado e a sociedade civil: o lugar das APACs**

As APACs, Associações de Proteção e Assistência ao Condenado, são organizações de direito privado sem fins lucrativos que recebem PPL do sistema prisional, encaminhados pelos juízes da VEC, para cumprirem suas penas dentro dessas instituições, que promovem condições de educação, trabalho, visitas e espiritualidade numa lógica de recuperação. As APACs surgem formalmente em 1974, com apoio de parte da equipe que constituía a pastoral carcerária, mas em Minas Gerais a primeira APAC é fundada em 1987, em Itaúna.

As unidades das APACs funcionam com base numa cartilha de 12 pontos, chamados de “método APAC”: recuperando ajudando recuperando, trabalho, assistência jurídica, formação do voluntário, assistência à saúde, valorização humana, família, mérito, espiritualidade, jornada de libertação com Cristo, participação da comunidade e Centro de Reintegração Social (CRS). O CRS é o local onde é aplicado o método APAC, ou seja, a unidade de cumprimento da pena, que são divididas de acordo com o regime de cumprimento do apenado (FBAC, 2021).

Outras quatro considerações acerca do método APAC também são relevantes. A primeira é a relevância da religião para a organização: embora afirmem receber e respeitar PPL e voluntários de quaisquer religiões, a maior parte das APACs são administradas por atores ligados às religiões cristãs (católicos e instituições evangélicas). Ademais, embora a participação não seja obrigatória, faz parte do

método de recuperação das instituições profetizar, orar etc. na fé cristã. Por fim, cabe constatar que embora a APAC tenha surgido a partir de membros da pastoral carcerária, atualmente, a pastoral, institucionalmente, não faz parte da organização de nenhuma APAC ou da FBAC, por considerar que, mesmo sendo uma alternativa mais humana ao cárcere, as APACs continuam reproduzindo uma lógica de encarceramento (entrevistado B).

Uma segunda consideração acerca do método é que garante uma série de políticas que permitem a emancipação ou “recuperação” das pessoas em privação de liberdade, além do respeito aos Direitos Humanos. Portanto, ainda que pese o fato da APAC ser um modelo de cárcere, é inegável que o tratamento dado aos apenados é mais digno, justo e respeitoso do que no sistema prisional. Ademais, os índices de reincidência de pessoas que cumprem as penas nas APACs são muito menores que os índices do sistema prisional<sup>7</sup>. Portanto, tanto do ponto de vista de garantir direitos, quanto de recuperar os presos, o método APAC parece ser mais eficiente.

Além disso, cabe destacar o uso do termo “recuperandos”, termo esse que será incorporado pelo sistema penitenciário na gestão Ângela Pace, assim como algumas políticas que eram implementadas nas APACs. O termo reflete uma tentativa de diminuir o estigma sobre as PPL enquanto “monstros irrecuperáveis”. As APACs entendem que, a partir dos 12 pontos, é possível “recuperar os sujeitos”. Essa ideia de recuperação a partir do sistema é destacada por Ghiringhelli (2015) como “punir para o próprio bem do apenado”. De um lado, a ideia de recuperando diminui esse estigma, mas de outro reforça a ideia de que para se recuperar aquele indivíduo precisa passar pelo sistema de justiça criminal.

Por fim, uma outra consideração acerca da metodologia APAC é a ideia de participação da comunidade. A implementação das APACs inicialmente e em sua metodologia depende da iniciativa de um grupo e da colaboração da comunidade, especialmente no que diz respeito ao trabalho com os PPL e a aceitação para a construção de um CRS. A ideia de que a recuperação é um serviço da comunidade e que é feito com o apoio da mesma é importante para ampliar a participação e diminuir

---

<sup>7</sup> Os dados acerca de reincidência criminal na APAC, precisam ser analisados com alguma cautela. Isso porque, embora a APAC aceite qualquer preso condenado, geralmente os juízes transferem para a organização os casos considerados por eles como menos graves e menos “problemáticos”. Assim, o conjunto de presos que vão para a APAC já, provavelmente, teriam índices de reincidência menores. É evidente que as políticas de acesso à educação, trabalho e vínculo com as famílias e o tratamento digno melhoram as chances de “ressocialização”, mas uma comparação direta entre os resultados das APACs e do sistema convencional é delicada de ser feita.

o estigma acerca dos apenados, segundo o que afirmaram os entrevistados C, L e E. Por outro lado, os entrevistados E e G destacaram que essa participação no sentido de consolidação e administração da unidade não é tão próxima com as famílias dos PPL. O papel das famílias é mais voltado, na metodologia, para o acompanhamento individual de cada PPL do que na participação para a constituição do CRS.

A respeito da implementação das APACs, historicamente uma iniciativa de alguns membros das pastorais, com parcerias locais com os Tribunais de Justiça (TJs) e dependente de doações, as APACs têm dois momentos de consolidação centrais em Minas Gerais. O primeiro é pós-CPI carcerária, uma vez que a única unidade endossada pelo relatório é a APAC de Itaúna, dando visibilidade e legitimidade para o trabalho realizado pela organização, tanto na perspectiva do legislativo quanto do judiciário. O segundo momento é a aprovação da Lei 15.299/2004 que dispõe acerca dos convênios das APACs com o Estado, consolidando legalmente as parcerias realizadas entre sistema e associações.

A combinação desses dois fatores, legitimidade dentro do legislativo e judiciário, com a consolidação de uma legislação que regula a atuação das APACs, além de um projeto do TJMG para a ampliação desse modelo, expande o método APAC dentro do estado. Ademais, a criação de novas APACs passa a ser ora de iniciativa de alguns juízes das VECs, ora incentivada pelo TJMG. Além disso, consolida as associações como órgãos auxiliares da Justiça, tendo por objetivo auxiliar na execução da pena (ÂNGELO, 2021).

A expansão do método APAC, em Minas Gerais, expressa uma característica da história das organizações da sociedade civil ao longo da década de 1990. Especialmente, mas não exclusivamente, de suas relações com os governos liberais, em que parte das funções do Estado são repassadas a entidades da sociedade civil (ARIM SOARES, 2006; CARLOS, 2015b). No caso das APACs, há uma coalizão que passa a defender a pasta: de um lado deputados da esquerda e centro-esquerda dentro do parlamento, por defenderem a ressocialização e humanização da pena, de outro o TJMG e o MPMG, que viam as APACs como uma alternativa para continuar conseguindo executar as penas em um modelo que não causasse as rebeliões e tragédias do sistema carcerário. Há ainda o apoio da Igreja Católica que, no fim da década de 1990, instituiu como pauta da campanha da fraternidade o encarceramento.

A coalizão de forças em defesa e incentivo das APACs e a consolidação de uma lei de convênios colaboraram para o entendimento por parte das próprias associações de que são órgãos auxiliares à Justiça, noção presente inclusive no site da Federação Brasileira das APACs:

(...)uma entidade jurídica sem fins lucrativos, com 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, 2021)

A combinação desses três fatores acaba posicionando as APACs em um lugar muito peculiar entre a sociedade civil e o Estado. Se de um lado, são organizações de direito privado, com estatuto e entidade jurídica próprios, além de uma metodologia particular e uma vinculação a uma federação nacional que dá diretrizes às suas ações, de outro compõem o sistema de justiça criminal e auxiliam a justiça na execução da pena. É importante destacar que não são parte do sistema prisional, subordinado ao executivo, mas compõem o sistema de justiça criminal, no sentido mais amplo porque também são unidades para o cumprimento da pena, estabelecem critérios para progressão de regime em suas unidades e têm como objetivo auxiliar a execução da pena. Ademais, embora recebam doações, atualmente parte considerável do financiamento das APACs vem do orçamento Estatal.

É fato que as APACs não são órgãos que compõem o Estado, ou o executivo, mas também já consolidaram sua posição enquanto instituições de cumprimento da pena. Assim, em alguns casos, as APACs atuam enquanto sociedade civil na pressão ao legislativo, ou no contraponto ao sistema prisional do executivo; em outros elas parecem assumir um papel muito mais próximo de implementadoras de políticas de Estado, como na relação com as famílias ou os próprios recuperandos.

## **5.5 Entre governos, parlamento e coalizões: a pauta prisional nos partidos políticos**

A respeito dessa subseção, é importante fazer algumas considerações. A primeira é que trataremos da relação dos partidos políticos com a pauta prisional, sob duas óticas. A primeira é a “do partido para fora”, ou seja, buscaremos entender de que forma alguns parlamentares e alguns governos trataram da pauta e, nessa ótica, a ênfase é na relação que estabeleciam (ou não) com os movimentos populares; e, em que medida, atores de diferentes partidos se organizavam em torno da pauta. A

segunda é a ótica do “partido para dentro”, ou seja, de que forma as pautas do campo prisional se inserem dentro do partido e com que peso.

Outra consideração importante acerca destas análises são as fontes utilizadas. Como o foco da pesquisa foi tentar mapear o campo dos movimentos sociais do campo prisional, as entrevistas realizadas se focaram mais em movimentos que tratavam mais especificamente dessa pauta. Assim sendo, as entrevistas realizadas com membros de determinados partidos se direcionaram mais na identificação e interpretação desses movimentos do que no mapeamento da pauta dentro dos próprios partidos. Ao longo das entrevistas, no entanto, foram sendo relatadas dinâmicas inesperadas entre movimentos sociais do campo da política prisional e membros de alguns partidos ou governos, dinâmicas essas que valem ser discutidas.

Da perspectiva do “partido para dentro” serão apresentadas apenas considerações acerca do caso do Partido dos Trabalhadores, a partir da ótica de dois entrevistados que fazem parte do partido, tendo ocupado cargos relevantes no executivo e legislativo federal e estadual (C e D). Da perspectiva do “partido para fora” as considerações apresentadas se baseiam nas perspectivas dos entrevistados A, G e H dos movimentos sociais; das impressões da entrevistada J, que assessorou o alto escalão da área de segurança pública da SEDS (2003-2006); e do entrevistado C, que compôs a CPI e foi deputado estadual por seis legislaturas. Ademais, foram utilizadas entrevistas: de um membro do alto escalão da SEJDH (gestão Itamar), chamado de AA, e de um membro da CPI, chamado de BB, concedidas à pesquisa *Trajetória Institucional do Sistema Prisional de Minas Gerais*, coordenada pelos pesquisadores Amanda Matar e Marcus Vinícius da Cruz. Por fim, os trabalhos de Ribeiro & Lopes (2018) e Matos (2020) colaboraram para o entendimento de algumas posições dos governos entre 2003 e 2020.

Assim, é importante mencionar, ainda que de maneira superficial, o contexto em que essa pauta se insere no debate público. A inserção da pauta prisional na agenda política e, nesse sentido, na agenda da maior parte dos partidos em Minas Gerais, coincide com dois momentos centrais que variam de relevância a depender da ótica que se discute a pauta. Do ponto de vista dos direitos humanos, parte da pauta se insere nas discussões do fim do regime militar, principalmente relacionadas à prática da tortura e a situação de absoluta violência, lotação e arbitrariedade das administrações do cárcere, vividas por atores que se tornaram proeminentes no

ambiente da política formal, caso dos entrevistados C e D. De um lado, parte desses setores (partidos democratas e progressistas) começaram a pautar a questão prisional num sentido mais amplo; de outro, a maior parte das pautas que conseguiram pressionar o debate público foram as mais ligadas apenas às prisões relacionadas às restrições de direitos individuais e políticos impostos pela ditadura. No entanto, esse é um movimento, a consolidação de um campo de direitos humanos, importante para inserir a pauta prisional no Partido dos Trabalhadores e em parte da composição do Governo Itamar, como é o caso da nomeação da Secretária de Justiça e Direitos Humanos, Ângela Pace.

Já do ponto de vista do campo da segurança pública, de forma mais ampla, o aumento expressivo nos índices de criminalidade violenta, especialmente em Belo Horizonte no fim da década de 1990 e início dos anos 2000, é responsável por tornar a segurança pública parte importante do debate público (CRUZ et al., 2011; RIBEIRO; LOPES, 2018). Não apenas os índices de criminalidade em si, mas também o aumento da sensação de insegurança das populações das cidades médias e grandes colabora para inserir nas pautas dos debates políticos institucionais a segurança pública (AZEVEDO; CIFALI, 2015b). Em Minas Gerais, esse processo coincide com as diversas denúncias que culminam na CPI Carcerária em instituída em 1997, presidida por um deputado do PSDB com a vice-presidência de um deputado do PT, e com a eleição do primeiro Governo de Aécio Neves, do PSDB.

Nesse sentido, cabem algumas considerações acerca das coalizões formadas em torno da pauta prisional e da segurança pública. No que diz respeito ao executivo, a primeira consideração é que a maior parte dos governos forma-se em Minas Gerais a partir de uma coalizão relativamente ampla, que vai da direita/centro-direita à centro-esquerda, de forma que as posições adotadas por governos não necessariamente refletem as posições de todos os partidos da coalizão em relação a determinada pauta. Isso porque, a distribuição de cargos entre partidos da coalizão dá ênfases distintas e, algumas vezes, contraditórias em cada pasta.

No caso do Governo Itamar, a pasta da Segurança Pública, que englobava a Polícia Civil e sistema carcerário, estava sob a responsabilidade de Mauro Ribeiro Lopes, então deputado federal pelo PMDB, ex- Polícia Rodoviária Federal, muito vinculado às pautas das forças de segurança. Enquanto isso, a professora Ângela

Pace (PSB), então secretária do prefeito Célio de Castro<sup>8</sup>, assume a pasta de Justiça e Direitos humanos, responsável pelo sistema penitenciário e pelas FEBEMs. Embora nenhum dos dois partidos tenha uma vinculação histórica com a pauta prisional, como aliás a maior parte dos partidos não o tem, o PSB se localizava à esquerda do espectro político do PMDB. Ainda que a legenda dos secretários pudesse representar parte das divergências, as principais diferenças se davam na ênfase que o primeiro dava aos agentes de segurança, pelo próprio histórico na PRF, enquanto a segunda enfatizava o atendimento à situação precária dos recuperandos (PPL). Porém, mesmo diante das divergências, não havia muito conflito ou sequer contato entre as pastas (segundo entrevistado do alto escalão da SEJDH), mesmo porque cuidavam de sistemas que eram completamente separados. A maior parte das resistências encontradas pela SEJDH eram entre os próprios agentes prisionais que se sentiam menosprezados, e na assembleia, principalmente devido à CPI carcerária.

A menção à CPI é interessante, porque ao criticar a comissão, o entrevistado que compunha o alto escalão da SEJDH afirma que a mesma foi instalada com vários vieses e que muitos parlamentares estavam envolvidos na indicação de dirigentes de Unidades Prisionais, buscando desestabilizar a gestão para voltar a indicar novos mandatários. A indicação política de dirigentes de UPs é uma constante que reaparece nas entrevistas de J e H, como problemas que permaneceram no sistema, com algumas melhoras, mas que são dificilmente enfrentados. Cabe destacar que as indicações serem políticas não necessariamente significam indicações partidárias, podendo contemplar também grupos de trabalhadores como agentes prisionais e delegados.

Se, de um lado, a pesquisa não apurou a afirmação do entrevistado de que a motivação da CPI seria desestabilizar o governo, afirmação essa que representa o posicionamento apenas do entrevistado; de outro lado, os diversos vieses da CPI no sentido de serem uma coalizão mais ampla são mais claramente verificáveis<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> A gestão Célio de Castro, vale destacar, era uma coalizão de centro-esquerda, sendo o prefeito do PSB e o vice, Pimentel, do PT.

<sup>9</sup> A CPI é instalada sob solicitação do Procurador Geral do Estado de Minas Gerais, sua mesa é composta pelo presidente, deputado João Leite (PSDB), vice, Durval Ângelo (PT) e, relator, Ivair Nogueira de Pinho (PMDB). Formalmente os deputados do PT e PSDB faziam parte da oposição ao Governo Itamar, mas a partir de 2002, essa posição se flexibiliza devido ao apoio de Itamar às candidaturas de Lula (presidência) e Aécio (governo estadual). Ao mesmo tempo, os partidos PT e PSDB começavam a se consolidar como oponentes políticos tanto em nível estadual, sendo que o PT inicialmente apoia a candidatura de Itamar contra o adversário Eduardo Azeredo (PSDB), quanto em nível nacional (FHC e Lula). Já o deputado Ivair compunha a base do governo Itamar, tendo sido Secretário Estadual de Esportes até 2000.

Nas entrevistas com o entrevistado C, foi afirmado que, apesar das divergências políticas em algumas pautas, no que tange ao trabalho da comissão, presidente e vice trabalhavam bastante próximos e tinham posições similares. Nas entrevistas realizadas para a pesquisa *Trajetória Institucional do Sistema Prisional*, parece que as posições, tanto do membro do PT quanto do PSDB, convergiam em relação às denúncias de violações de direitos humanos, à completa precarização do sistema carcerário e em buscar averiguar a maior parte das denúncias realizadas pelos familiares e alguns movimentos sociais. No relatório final da CPI, inclusive, há um agradecimento ao arcebispo de Belo Horizonte, a procuradores do MP, a igrejas evangélicas e à pastoral Carcerária.

No que diz respeito à relação com as famílias e movimentos sociais, a participação ativa dos Deputados Durval Ângelo e João Leite na CPI fez com que esses deputados estabelecessem uma relação próxima entre seus gabinetes e os familiares pelos mandatos seguintes. O deputado Durval consolida sua relação, já existente, com movimentos vinculados à Igreja Católica, em especial a Pastoral Carcerária, as comunidades eclesiais de base e as, recém-criadas, APACs que aparecem no relatório como uma alternativa viável ao sistema carcerário, além da vinculação com a pauta de Direitos Humanos. Já o deputado João Leite consolida sua importância na pauta da segurança pública na assembleia; esse protagonismo tanto na pauta quanto na CPI é lembrado pela entrevistada H que afirma a boa relação construída entre o gabinete de João Leite e os movimentos dos familiares.

Assim sendo, a CPI torna-se um marco não apenas para a reestruturação do sistema prisional, mas também começa a consolidar um campo ou um grupo dentro da Assembleia que passa a ser reconhecido e buscado para tratar das questões relativas ao sistema mesmo anos depois do fim da comissão. Parece haver uma tendência dos partidos mais à esquerda de se vincularem em seus discursos e pautas aos Direitos Humanos, como foi o caso do Deputado Durval Ângelo (PT) e, mais recentemente, da Deputada Andreia de Jesus (PSOL), muito citada pelos entrevistados G, H e I, ambos presidindo a Comissão de Direitos Humanos. Porém, ao que parece, as relações que vão se estabelecendo entre movimentos de famílias e igrejas com a Assembleia se relacionam mais às posições de determinados atores dentro das comissões de direitos humanos e segurança pública, ou da atuação desses atores no campo da segurança, do que da posição dos partidos propriamente ditos. Mesmo porque a entrevistada G citou uma relação “amigável” tanto com o deputado

João Leite, que embora compusesse um partido de direita, tinha posições firmes com relação ao cumprimento dos direitos humanos e não apoiava políticas estritamente repressivas; quanto com o deputado Sargento Rodrigues, que embora se vincule aos agentes de segurança, por presidir a comissão de segurança pública, inevitavelmente estabelece relações próximas com os movimentos da pauta.

As relações dos movimentos com os presidentes de comissões da Assembleia, independente do partido político, pode ter duas explicações possíveis. A primeira tem relação com a própria natureza das competências da Assembleia Legislativa de fiscalização do poder executivo estadual, ou seja, são as Comissões que verificam o trabalho dos órgãos do governo, entre eles, o próprio sistema prisional. No caso da Comissão de Direitos Humanos, o entrevistado C relatou que havia uma tradição informal de se abrir espaço para receber os familiares e movimentos durante a maioria das sessões independentemente da pauta inicial, o chamado “pinga fogo”, que aproximava muito os movimentos dos deputados da comissão.

Uma segunda hipótese é que a pauta prisional e de segurança pública, pelo menos até os anos de 2010, não era central a nenhum partido majoritário, como é o caso da assistência social para o PT, ou a questão da responsabilidade fiscal para partidos como o PSDB. Se de um lado, não era uma pauta central para nenhum partido, de outro não podia mais ser deixada de lado por nenhum espectro político. O sentimento de insegurança generalizado nas grandes cidades brasileiras e o clamor por mais políticas de segurança entre os anos 1990 e 2000 produz políticas de segurança mais contínuas do que disruptivas entre os governos de FHC e Lula. Como por exemplo, o fortalecimento do Fundo Nacional de Segurança Pública, além de políticas de financiamento para adequação dos sistemas prisionais (principalmente após a onda de rebeliões dos anos 1990), mas também de ampliação desses sistemas (AZEVEDO; CIFALI, 2015b). No âmbito dos Direitos Humanos, nacionalmente no governo Lula, há uma constituição de uma Política Nacional, o reforço de mecanismos de prevenção e combate à tortura e dos conselhos estaduais de direitos humanos e uma preocupação com a formação dos agentes prisionais, segundo o que afirmou o entrevistado D, que foi do alto escalão da política federal de DH, sendo essas as principais diferenças para com o governo anterior.

No campo da política prisional, no legislativo em Minas Gerais, os partidos majoritários, PT e PSDB, formavam coalizões principalmente no que diz respeito à fiscalização do sistema. Em relação a pautas, a transferência dos presos para o

sistema e o fim dos desrespeitos aos direitos humanos parecem ter sido uma constante até o fim dos anos 2010, combinada à ampliação das unidades como solução para a diminuição da superlotação, conforme o que afirmaram o entrevistado C e o entrevistado BB. A pauta das APACs foi enfatizada por parlamentares do PT e as principais divergências entre os partidos se deram no que diz respeito à proposta de PPP para administração de uma unidade prisional (entrevistado C e D). A pauta propriamente ligada ao desencarceramento e à FEC é inserida bem mais recentemente na ALMG, mesmo porque a FEC e a Agenda são de 2017 e 2013 respectivamente, pautadas principalmente pela deputada Andreia de Jesus, atual presidente da Comissão de Direitos Humanos (entrevistados G e H).

No executivo, a maior parte das políticas que se inicia no governo FHC (FUNPEN e SNSP) e são utilizadas pela gestão Ângela Pace em Minas Gerais para elaborar um plano de ampliação e adequação do sistema, se intensificam no Governo Aécio, tanto pelo plano estadual de segurança da SEDS quanto pela ampliação do financiamento federal advindo do Governo Lula para a construção de mais unidades (AZEVEDO; CIFALI, 2015b; CRUZ, 2010; RIBEIRO; LOPES, 2018).

Assim, em 2003, quando o governo do PSDB assume, a pauta da segurança pública está em alta e se expressa de duas formas centrais no governo. Por um lado, é escolhido para a pasta prisional o ex-delegado da Polícia Federal que havia sido também diretor da PF no governo FHC, Agílio Monteiro Filho, de perfil considerado mais técnico por ter feito carreira na polícia, mas também conservador. Agílio havia sido, durante o período de transição da ditadura para a democracia, diretor do Departamento de Ordem Política e Social, o DOPS, e possuía uma ligação próxima com a carreira dos agentes de segurança pública. Dessa forma, representava de um lado uma figura segura por ter composto o governo FHC e de outro passava uma imagem positiva para as polícias. A nomeação de Agílio foi vista como um retrocesso para o alto escalão da gestão anterior da SEJDH, segundo o entrevistado AA, por ter voltado a privilegiar apenas as polícias.

A outra expressão da política de segurança dentro do governo PSDB se relaciona com a estrutura do governo, de forma mais ampla, o “Choque de Gestão”. O Choque de Gestão promove reformas de cunho liberal no Estado, calcado na Nova Gestão Pública, implementa também gestão por resultados, criações de indicadores de desempenho e estruturação de algumas políticas. Esse processo é conduzido majoritariamente pela Secretaria de Planejamento, do então secretário Antônio

Anastasia. No campo da política prisional, o Choque de Gestão desagua na criação do Plano Estadual de Segurança Pública, na criação do GESPEN etc. avanços já descritos no trabalho.

A respeito desse processo, sob a perspectiva política, é necessário realizar duas considerações centrais. A primeira é que Anastasia, quando Secretário Executivo do Ministério da Justiça (1999-2002) já conhecia as propostas da Secretária Angela Pace e era responsável por receber parte das demandas por financiamento do governo Itamar (entrevistado AA). Dessa forma, parte dos planos que foram concebidos no governo anterior foram incorporados à política, reforçando que as coalizões formadas em torno da pauta prisional no período se relacionavam mais aos grupos de indivíduos que tratavam do assunto do que às coalizões partidárias e ideológicas.

A segunda consideração é que a forma de criação e estruturação da política prisional mineira e do GESPEN pode ser considerada um tipo de modernização neoliberal, típica do modelo da Nova Gestão Pública de partidos de centro-direita como o PSDB. De um lado, há uma busca por estruturar a política, ter indicações mais “técnicas”, construir indicadores, procedimentos operacionais padrões, estabelecer metas de desempenho para as Unidades, e focar na melhora da administração em si (CRUZ, 2010; RIBEIRO; LOPES, 2018). De outro lado, volta a se priorizar as pautas dos agentes de segurança pública a despeito dos “recuperandos”, segundo o entrevistado AA. Já para a entrevistada J, que fez parte do governo, não há uma sobreposição dos agentes sobre os recuperandos (termo utilizado na gestão Pace para se referir às PPLs), mas sim um reequilíbrio das pautas, porque era a gestão anterior que subjugava as pautas dos agentes. Além da relação com os agentes, há um esforço para a ampliação das vagas, ainda que buscando seguir as normativas da LEP, inclusive para conseguir o financiamento federal.

Essa perspectiva moderniza as estruturas organizacionais e cria indicadores, mas sem romper com a lógica do encarceramento em massa. Ou seja, de fato se constrói um sistema mais organizado, informado e controlado, mas ao mesmo tempo, isolado, tecnocrata e que amplia o encarceramento. Embora utilize uma retórica de modernização, a modernização neoliberal, nos termos de Brugué, Cardoso & Tarragó (2015), reforça a lógica insulada e maquia o que, na verdade, é a consolidação de uma burocracia tipicamente tecnocrata. Esta é, de fato, mais eficiente naquilo que se propõe a fazer, mais centralizada e organizada, mas focada

exclusivamente na administração, esquecendo de sua faceta mais central: o público. (BRUGUÉ; TARRAGÓ; CARDOSO JR, 2015)

A lógica política de modernização neoliberal é típica de governos liberais-conservadores no Brasil, embora, no caso da política prisional não seja exclusividade dos mesmos. A consolidação desse modelo para o sistema prisional de Minas Gerais se estende pela gestão do PSDB até o segundo governo Anastasia, com diferenças no grau de integração da política e de controle sobre as nomeações ora mais políticas ora mais “técnicas” para as Unidades Prisionais.

A principal mudança no governo Pimentel foi a separação da pasta prisional em uma secretaria própria, demanda que já vinha ganhando força entre os agentes prisionais, a divisão da pasta gerou uma desorganização das pautas, segundo a entrevistada J. No geral, a lógica do sistema se manteve bastante similar a dos dois governos anteriores: muitas unidades, poder cada vez maior dos agentes prisionais, muitos casos de desrespeito aos direitos humanos e pouca participação da população. Devido às coalizões e pressões sofridas dos agentes de segurança ao longo do governo, a pasta não chegou a ser assumida por nenhum quadro do próprio partido ou de partidos da centro-esquerda.

Se, dentro da pasta da política de segurança pública, poucas pautas progressistas foram implementadas, é com a criação da Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) chefiada por Nilmário Miranda (PT) que alguns projetos voltados para a participação e ressocialização são implementados. Embora a Secretaria não tivesse muito orçamento, a posição de Nilmário enquanto um quadro de peso do partido e com acesso ao governador, e um discurso de ampliação da participação por parte do governo, os projetos da secretaria tinham mais facilidade para serem implementados. O entrevistado D, do alto escalão da secretaria, destaca que não havia muitas disputas ou brigas com a SEAP, tão pouco com a SESP, porém destaca que havia visões distintas.

Assim como no governo Itamar, a gestão do executivo não se restringe apenas um ator, mas é também uma arena de disputas. No caso de coalizões partidárias essas disputas se expressam de maneira mais clara através das posições dos secretários e subsecretários, especialmente quando representam alas ou partidos distintos do governo, mas a disputa entre as lógicas de “humanização e segurança” também estão presentes nas falas dos entrevistados AA, D, C e J. Apesar dessas disputas, a entrevistada G afirma que a lógica do encarceramento enquanto solução

para a segurança pública não foi rompida por nenhum governo. Não se expressa, portanto, nos governos, uma suposta disputa entre abolicionismo versus sistema punitivo, mas sim entre modelos de sistema ou, mais frequentemente, pautas específicas dentro do mesmo sistema de acautelamento, compreendidos dentro dos marcos clássicos (liberais) do sistema de justiça.

A respeito dos governos, é preciso fazer uma consideração: as posições tomadas por um governo executivo, especialmente no presidencialismo de coalizão, dificilmente expressam exatamente as posições do partido do governador, seja PSDB ou PT. Ademais, é importante destacar que “da porta para dentro”, os partidos, além de atores/organizações também são arenas em disputa.

No caso do Partido dos Trabalhadores, que foi originalmente formado por líderes sindicalistas, comunidades eclesiais de base da Igreja Católica, grupos da esquerda armada resistência à Ditadura, parte do movimento negro e feminista e novos movimentos sociais, parte de pautas inicialmente socialistas, mas que vão se abrando ao longo do tempo para se tornar um partido da social democracia com um horizonte socialista (ARIM SOARES, 2006; AZEVEDO; CIFALI, 2015a). Os “rachas” que ocorreram no partido, criando o PSOL e a Rede, por exemplo, apenas evidenciam que o PT é internamente uma arena de disputas ideológicas. Algumas pautas como a democracia, o combate às desigualdades de classe, raça e gênero e os direitos humanos são mais consensuais, mas outras ou são mais disputadas ou mais laterais.

A pauta prisional em si não é uma pauta central dentro do partido, mas os Direitos Humanos sempre foi uma temática presente, tendo inclusive um setorial e uma secretaria próprios. Seja devido ao trabalho das comunidades eclesiais de base e pastorais, ligados ao atendimento das PPL, seja pelas prisões e torturas enquanto método de repressão aos militantes na Ditadura Militar, inclusive do próprio Presidente Lula, a pauta dos direitos humanos esteve presente nas discussões do partido e na composição dos governos federais e estaduais.

Cabe destacar, no entanto, que a repercussão das posições tomadas pelos governos petistas (relacionadas à segurança pública e à política prisional) parecessem estar influenciando o partido internamente. As inúmeras críticas à explosão do encarceramento e da truculência das polícias contra as populações periféricas vêm sendo mais recentemente incorporadas às discussões do partido. Nesse sentido, os movimentos sociais periféricos, negros e abolicionistas penais conseguiram

impulsionar para a agenda pública e, em certa medida, para dentro do partido, pautas como a guerra às drogas e o encarceramento em massa. Ainda que essa pressão ainda não tenha conseguido chegar a romper com práticas dos governos, intensifica as discussões nos partidos.

A respeito dessas críticas, o entrevistado D afirma que as políticas de direitos humanos foram fortemente implementadas pelos governos do PT em nível federal, inclusive de formação de agentes e policiais, além de um trabalho conjunto com o Ministério da Justiça para a prevenção e combate à tortura. Porém, afirma a impossibilidade de se fazer política prisional em nível federal devido à competência estadual da pauta. Ainda assim, afirma que:

O PT se posiciona hoje contra o encarceramento em massa e essa visão punitivista. O partido acha um absurdo ter 700/800.000 presos no Brasil. O custo disso financeiro é terrível, mas acima de tudo não cumpre a função constitucional, que é a ressocialização, ou seja o encarceramento em massa é ineficiente em ressocializar. O partido se opõe também a essa visão da Guerra às Drogas, ligado ao extermínio de jovens negros, radicalmente contra o racismo estrutural. Inclusive, o presidente Lula na prisão falou que leu mais de 1000 páginas sobre o escravismo e a relação com o racismo estrutural, inclusive a prisão (Entrevistado D)

A respeito das falas do entrevistado D cabem três destaques. A primeira é a respeito das pautas defendidas, basicamente o fim do encarceramento em massa e da guerra às drogas, que coincidem com alguns dos pontos da Agenda Nacional pelo Desencarceramento. O segundo é a ênfase na ressocialização e no papel constitucional do sistema, o que aponta de um lado que a posição do partido é para o desencarceramento e humanização do sistema e não para a abolição do sistema penal; de outro, revela a visão do entrevistado acerca da função do sistema penal: ressocializar e não punir. Novamente a disputa entre modelos e funções do sistema, mais punitivo ou mais ressocializador transparecem na fala do entrevistado e essa menção à ressocialização também aparece nas falas do entrevistado C, também do partido dos Trabalhadores. Por fim, a menção ao presidente Lula ter lido e estar aprendendo acerca da prisão e do racismo estrutural, poderia ser uma sinalização para uma mudança, ou ao menos um reconhecimento da questão do superencarceramento, algo como “estamos aprendendo”. A menção à prisão injusta do presidente também relembra os recentes questionamentos ao sistema de justiça criminal. As críticas ao sistema são retomadas algumas vezes na fala do entrevistado,

destacando a relevância de um judiciário majoritariamente branco e rico, no encarceramento e na seletividade penal.

Além dos objetivos do PT, também é interessante que o entrevistado mencione que a pauta também está em disputa em suas bases:

(...) Agora essa [*visão punitivista*] ainda tem mesmo entre os trabalhadores e classes populares, de que quando é bandido, que rouba trabalhador, pode torturar, [pode haver] prisão injusta, pode tudo, até alguém da família entrar. Então a gente vai disputando, conversando (entrevistado D)

Assim, o entrevistado destaca que, mesmo entre as bases do partido, essa é uma pauta que está em disputa. Isso pode indicar que a pauta não é fácil ou consensual dentro dele e dos grupos que busca representar. Entre as próprias camadas populares, o pensamento punitivista também aparece, principalmente rivalizando os estereótipos de bandido e trabalhador. O entrevistado C também menciona o estereótipo que aparece nas disputas eleitorais, mesmo no campo da centro-esquerda, do defensor de bandido:

A gente não tem uma sensibilidade social sobre isso [*ressocialização e direitos humanos*] tão grande e consensual mesmo no nosso campo [*esquerda*]. Tanto que quando eu me candidatei a prefeito de *Pororó* os meus adversários, que se diziam de esquerda, fizeram 90 dias de campanha dizendo que como eu defendia direitos humanos eu era defensor de bandido que roubava do trabalhador. Então eu era bom e aceitável para me eleger deputado e vereador durante X mandatos, mas eu não era bom para ser prefeito, porque era um cargo majoritário e eu era o quê? Defensor de bandido. O prefeito eleito, que era até de partido comunista, andou em carro de som com vários asseclas falando “olha, C é defensor de bandidos” (Entrevistado C).

O que o entrevistado C aponta é que nas eleições majoritárias, mesmo quando os dois candidatos são do campo da esquerda, na disputa pelas bases trabalhadoras a falácia que rivaliza “marginal e trabalhador”, “direitos humanos e honestidade” ainda é usada. Seja essa uma posição orgânica, seja apenas a instrumentalização com fins eleitorais, fato é que a posição está presente mesmo no campo progressista.

Acerca da relação do partido como um todo, destacam-se não apenas indivíduos, com movimentos que trabalham a pauta prisional. Cabe destacar a relação histórica com os movimentos de base da Igreja Católica, em especial as Comunidades Eclesiais de Base e algumas pastorais, que aparecem na entrevista do Entrevistado C. Mais recentemente, durante a criação da Frente Estadual pelo Desencarceramento, em 2018, a entrevistada G afirmou:

Eu fiz roda de conversa com o PT. Eu chamei o PT para o lançamento, eu fui lá apresentei os 10 pontos da agenda, fiz a reunião para apresentar o lançamento da Frente. Apesar, de não ter dado muita coisa, aconteceram algumas parcerias para alguns projetos, algumas ações pontuais e nos aproximamos também da deputada Beatriz Cerqueira depois da reunião. (...) A gente conseguiu juntar muita gente no lançamento, mobilizar algumas autoridades, tinha uma galera do PSOL, tinha Áurea Carolina que a gente também mobilizou. (Entrevistada G)

Os novos movimentos sociais parecem fazer um movimento de tentar se aproximar dos partidos, e ainda que não se proponham a se inserir nos partidos enquanto corrente ou setorial, buscam levar a pauta para as organizações que consideram compatíveis com o movimento ou que poderiam apoiá-los. No caso, foram citados o PT e o PSOL. Dentro do PT, a partir das entrevistas com C, D e G, parece que, mais do que encontrar grande resistência propriamente dita, a pauta da segurança pública, da política prisional, dos PPL etc. não tem tanta relevância.

A interpretação que se infere é que o foco do partido dos trabalhadores, como muitos movimentos sociais clássicos (sindicatos), sempre foi mais voltado para a conquista de direitos sociais, inclusão econômica e democracia. O PSOL, que é um partido bem mais recente, surgindo a partir dos anos 2000, já surge incorporando demandas dos novíssimos movimentos sociais, e de políticas públicas como transporte, moradia, questões identitárias, segurança pública e periferia.

No que diz respeito às coalizões, partidos e governos, cabem algumas considerações. A primeira é que, no partido analisado, o PT, além de ator, a organização também é um espaço de disputa, seja pelo mérito das pautas, seja pela relevância que essas terão dentro das ações e governos do partido. Isso quer dizer que, em um movimento tão grande quanto o de um partido como esse, dificilmente haverá uma concordância geral com todos os pontos de uma pauta, como a Agenda pelo Desencarceramento, ou dentro do grupo de familiares. Ainda assim, cabe destacar que há um processo decisório interno para eleger linhas e teses prioritárias, ainda que essas não sejam consensuais. O que se infere é que, dados os dissensos internos e a polêmica externa em relação à pauta, parece que até os últimos governos essa pauta (do enfrentamento ao encarceramento em massa e à guerra às drogas) não havia sido priorizada.

A segunda consideração é que parece haver um esforço de avanço em algumas pautas relacionadas à segurança pública que foram duramente criticadas pelos movimentos nas gestões petistas, guerra às drogas e encarceramento. Há um

esforço em pontuar no discurso uma inflexão, ao menos do partido para dentro, ou nos compromissos de médio prazo, no que diz respeito às políticas prisionais, ainda que se reforce nas falas dos entrevistados C e D que o compromisso do partido com os direitos humanos é histórico. Outra consideração é que parece haver uma estigmatização da pauta de Direitos Humanos, das PPL e de suas famílias mesmo dentro do campo da esquerda e que as ideias mais punitivistas ou humanistas também disputam as bases populares.

Ademais, acerca das arenas de disputa da pauta prisional, é preciso pontuar que os próprios governos do executivo também são uma arena em disputa, especialmente nos governos de 1999-2018, compostos por coalizões amplas. O executivo não é uma organização única e homogênea, diferentemente do que tratam a maior parte das teorias de movimentos sociais, secretarias e atores dentro da secretaria estão o tempo todo em disputas ideológicas, por recursos financeiros e políticos, de forma que estabelecem relações distintas com a sociedade civil, como é o caso da SEJDH e a SESP no governo Itamar ou a SEAP e a SEDPAC no governo Pimentel. Dentro de uma mesma secretaria também existem relações distintas. Por exemplo, a Ouvidoria do Sistema prisional tende a estabelecer uma relação mais próxima dos movimentos (Entrevistada H), pela própria natureza do serviço prestado, mas também por disputar relevância com outras áreas.

A relação dos movimentos sociais com representantes, especialmente no legislativo, acaba sendo mais relacionada ao lugar que esses representantes ocupam do que necessariamente ao partido e posicionamento político que possuem. A entrevistada A, da arquidiocese de Belo Horizonte, afirmou que no executivo, independentemente do governo, sempre há alguém dentro da secretaria e do atendimento aos egressos, com quem seria possível conversar individualmente, ainda que alguns governos sejam mais fechados que outros.

No âmbito do legislativo, foram citados, por movimentos sociais diversos, os nomes de João Leite (PSDB), Durval Ângelo (PT), Beatriz Cerqueira (PT), Sargento Rodrigues (PTB) e Andreia de Jesus (PSOL). Desses nomes, apenas a relação com a Beatriz se estabeleceu a partir de uma reunião com o PT, todos os outros parlamentares têm em comum terem ocupado a cadeira de Presidentes da Comissão de Direitos Humanos ou Segurança Pública e trabalharem com a pauta prisional. O mesmo acontece na maioria das coalizões institucionais em torno da pauta, como foi o caso da direção da CPI carcerária pelo João Leite e Durval, ou a continuidade de

políticas do Itamar para o Aécio, através da própria relação que havia entre os projetos de Pace e o apoio de Anastasia no governo FHC.

Por fim, cabe destacar que, um mesmo movimento, em um mesmo período de tempo, com o mesmo partido, pode estabelecer relações distintas e, eventualmente, contraditórias a depender de que poder estamos falando. Por exemplo, embora a atuação de João Leite ou de Beatriz Cerqueira tenha sido citada como mais próxima pelas entrevistadas G e H, o mesmo não pode ser dito das Secretarias de Defesa Social e Administração Prisional dos governos Anastasia ou Pimentel. Em geral, a relação com o executivo é bem mais afastada e conflituosa do que com o legislativo, ainda que estejamos falando do mesmo partido. É possível que isso ocorra pela própria natureza dos poderes: enquanto o executivo é quem planeja e implementa as políticas prisionais e repressivas, o legislativo é responsável pela fiscalização da política. Mas, não apenas a natureza das atividades dos poderes justifica a disparidade nas relações, pois a Assembleia de Minas Gerais produziu muito mais espaços de participação e denúncia, sejam as audiências públicas, as reuniões das comissões com participação popular, o programa Assembleia Fiscaliza, a própria abertura dos gabinetes. Fato é que o legislativo tem sido mais aberto à participação do que o executivo estadual.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou identificar e analisar a trajetória dos movimentos sociais do campo prisional em Minas Gerais e as relações que estabelecem entre si e com o Estado entre 2003 e 2020, período em que o sistema prisional foi criado e institucionalizado no estado. O objetivo que guiou a pesquisa foi compreender se havia relação entre a trajetória dos movimentos sociais e a trajetória de institucionalização do sistema prisional mineiro e partiu da hipótese de que poderia haver uma relação de causa e efeito entre mudanças no sistema e nos movimentos.

A elaboração da pergunta de pesquisa se deu a partir da revisão de dois referenciais teóricos centrais: a trajetória da política prisional mineira e as teorias de movimentos sociais. O primeiro referencial focou em, de um lado, entender o processo de estruturação da política pública, em especial a transferência de presos da polícia civil para a SEDS, a consolidação do sistema, mas também a expansão massiva do encarceramento no período. Ademais, discutiu-se como valores de punição x humanização da prisão foram se consolidando, em maior ou menor medida, como uma identidade da gestão.

No processo de revisão desta literatura, destacou-se que houve uma mudança substantiva na organização central das unidades e que, durante um período a construção e renovação de diversas unidades de fato minimizou a superlotação. Porém, como na maior parte dos sistemas que utiliza a expansão do sistema prisional como solução para mitigar a superlotação das unidades, com o tempo, não só o encarceramento em números absolutos explodiu, como as novas unidades não foram suficientes para conter a superlotação. No longo prazo, o aumento de vagas e o fenômeno nacional de intensificação da criminalização sobretudo de jovens negros, produziram apenas o aprofundamento do encarceramento em massa, desse grupo da população. Produziu também um aumento na entrada de pessoas sem julgamento, presos provisórios, dentro do sistema prisional.

No que pese os avanços administrativos, de informação e, durante um tempo, melhoria nas condições físicas das unidades, o processo de modernização neoliberal do sistema não conseguiu sustentar a garantia de cumprimento de seus objetivos relacionados à ressocialização, desafogo do sistema ou humanização da pena. Os ganhos do processo se concentram na perspectiva da gestão do sistema,

da separação entre as funções de investigação e execução da pena e na consolidação de uma carreira própria para os agentes.

No que diz respeito à relação com as famílias, uma primeira consideração é que esse não é um tema retratado de forma central nesta literatura. A maior parte dos trabalhos se concentra nas mudanças estruturais do Estado “para dentro” e em alguns casos no que essas mudanças implicaram na relação com os trabalhadores das Unidades Prisionais. A própria ausência do tema pode apontar que a pauta não fez parte das principais políticas públicas do sistema ao longo do período (2003 e 2020). No que pese a criação de uma área voltada ao atendimento das famílias, nenhum projeto, programa ou espaço participativo foi citado pelos trabalhos analisados. Em relação aos movimentos sociais ou à sociedade civil organizada e, mesmo de instâncias de participação social no executivo, há uma ausência completa da temática nos trabalhos que tratam da trajetória do sistema em Minas Gerais no período analisado.

A análise dos trabalhos permitiu identificar que, apesar das imensas lacunas do sistema, houve um processo de institucionalização e consolidação da política pública. Além disso, apesar do retorno da superlotação e da precária estrutura de trabalho, saúde e educação nas unidades, a estrutura organizacional foi perene na maior parte do período, reforçando a hipótese de institucionalização. A partir dessa constatação e, dado que poucos são os dados acerca da relação que poderia haver entre as mudanças na administração estatal e a trajetória prisional, a pesquisa se voltou para a revisão das teorias de movimentos sociais e sua relação com o Estado.

Antes de entrar nesta segunda vertente da literatura, é preciso tecer mais uma consideração acerca dos estudos sobre o sistema prisional em Minas Gerais. O foco dos trabalhos analisados se concentrava na atuação do Estado, não apenas sob a ótica de suas mudanças internas, mas também no Estado como agente central de mudanças na sociedade civil. Alguns trabalhos, como CRUZ *et al.* (2013), elaboram como hipótese que as políticas públicas na segurança pública poderiam ser, inclusive, os principais responsáveis pelo decréscimo dos índices de crimes violentos em Belo Horizonte. Assim, a literatura voltada para a trajetória do sistema indicava que mudanças no Estado seriam as principais responsáveis por causar mudanças também na trajetória dos movimentos sociais e da ação da sociedade civil.

Para compreender essas relações foi revisada uma bibliografia sobre os movimentos sociais. Assim identificou-se três vertentes que enxergam a relação de

movimentos e Estado de forma distinta: novos movimentos sociais, teoria do processo político e teoria da coconstituição. A partir das teorias foi possível perceber que as dinâmicas do Estado, de fato, podem influenciar nas ações e estratégias dos movimentos, mas que existem dinâmicas próprias da sociedade civil que, ora influenciam as dinâmicas do Estado, ora se inserem nessas dinâmicas e ora são independentes das mesmas.

A partir do entendimento de que os movimentos sociais e o campo da sociedade civil possuíam dinâmicas próprias que influenciavam nessa relação com o Estado; e constatando que não havia uma literatura que descrevesse essas dinâmicas de rede, de estratégias e legitimação para o campo da política prisional; entendeu-se que parte significativa do trabalho precisaria se concentrar em identificar, descrever e discutir esse contexto. É apenas a partir dessa descrição que seria possível colaborar na compreensão das dinâmicas de interação entre Estado e sociedade civil organizada. Portanto, ao invés de se concentrar em identificar uma relação de causa e efeito entre mudanças na política prisional e mudanças na interação do Estado com os movimentos, foi necessário se concentrar em identificar se houve mudanças nas dinâmicas de interação do Estado com a sociedade civil e de que forma essas mudanças ocorreram no período estudado.

Por outro lado, as teorias de movimentos sociais, por focarem seus trabalhos na sociedade civil, majoritariamente tratavam o Estado como um ator homogêneo que se contrapunha à sociedade civil. Dagnino (2003) é uma das primeiras autoras da teoria de movimentos sociais brasileiros a pontuar que, em contextos democráticos, a disputa por projeto político pode ser mais central que a dicotomia intrínseca entre Estado e Sociedade Civil. No entanto, ao tratar das relações com o Estado pós-constituição de 1988, a maior parte das teorias levava em consideração um contexto de políticas públicas mais democráticas e com a existência de mais espaços participativos, algo que não refletia o contexto da política prisional.

A partir da realização das análises da pesquisa, uma primeira conclusão do trabalho foi que, no âmbito da política prisional do executivo, não há espaços de participação institucionalizados. As interações entre executivo e movimentos sociais são raras e, quando ocorrem, geralmente se dão em resposta a pressões dos movimentos, da defensoria pública ou do legislativo.

Nas poucas vezes em que o executivo busca a perspectiva da sociedade civil, há uma seletividade das organizações que são chamadas. Em geral, a defensoria

entra como “representante” dos interesses dos movimentos, algumas vezes também são chamados centros de pesquisa universitários ou a arquidiocese. A partir das entrevistas, o que parece é que quanto mais próximos das PPL e de suas famílias, mais raras são as oportunidades de inserção dos movimentos no Estado. De forma que as organizações de pesquisa universitárias, por exemplo, possuem bem mais inserção no executivo do que os movimentos das famílias.

Ainda assim, mesmo no caso da arquidiocese de BH, que afirmou ter uma boa relação com o executivo e ter espaços de participação disponíveis, os espaços de que a organização participa, a rigor, fazem parte da política de direitos humanos e de assistência social, não da política prisional propriamente dita. Ademais, as relações que estabelece com o executivo, em geral, são com algum indivíduo específico que simpatiza ou se compromete com os projetos da arquidiocese, muito mais do que um espaço institucional de participação, instância de negociação ou conversa do Estado. No entanto, há que se considerar o Estado não como um ator homogêneo, o legislativo, a defensoria e as ouvidorias parecem ter construído uma relação mais próxima com os movimentos sociais do que as pastas do executivo que tratam da política prisional (SEDS, SEJUSP, SEAP etc.).

Além disso, movimentos distintos estabeleceram relações distintas com o Estado. Aquelas organizações que possuem mais acesso, como a arquidiocese e os centros de pesquisa, constroem relações que se assemelham ao modelo poroso de Dagnino (2003), em que as divergências e discussões podem se dar a respeito de programas e projetos políticos. A proposição de que há relações porosas entre Estado e sociedade civil organizada, proposta por Dagnino (2003), leva em consideração justamente a construção e existência de espaços de participação efetivos, como conselhos e conferências, após a redemocratização. Contudo, os movimentos que possuem pouca inserção no Estado acabam tendo relações, ora dicotômicas e conflituosas, ora independentes do Estado.

A hipótese do trabalho é que, a partir do momento em que canais de comunicação e debate são garantidos, efetivados e estabilizados torna-se possível fazer discussões a respeito de políticas e projetos. Isso ocorre no caso da arquidiocese, que tem cadeira cativa no Conselho de Direitos Humanos, ou dos centros de pesquisa, que têm canais de comunicação mais estáveis com a burocracia. Na situação em que o Estado repele e evita a comunicação com determinados movimentos e não cria qualquer espaço de discussão e debate institucionalizados, ou

seja, em que a participação dos movimentos populares em geral seja garantida, a relação mais central se constrói com base na dicotomia entre Estado e movimentos sociais. Uma vez que esses últimos precisam o tempo inteiro pressionar para serem ouvidos, para terem as demandas atendidas, para serem recebidos e obterem respostas efetivas.

A respeito das pautas e estratégias dos movimentos sociais a primeira consideração é que são bastante heterogêneos, inclusive com algumas demandas contraditórias, especialmente no que diz respeito ao paradigma da abolição do sistema penal x “humanização” da pena. Nas demandas de curto prazo, no entanto, há vários pontos em comum, com destaque para o fim do encarceramento em massa, desencarceramento de parte da população prisional, o cumprimento da LEP e dos direitos humanos dentro das unidades, maior abertura para diálogo com o Estado com a garantia de que as PPL não sofrerão retaliação. O perfil dos representantes também varia muito, mas vale ressaltar, que os movimentos de famílias são majoritariamente compostos por mulheres.

A heterogeneidade desses movimentos, do perfil dos representantes às oportunidades de inserção no Estado, faz com que sua trajetória também seja bastante heterogênea. Os movimentos de igreja, que prestavam serviços de assistência no lugar do Estado no início dos anos 2000, são os que entendem que sua trajetória se relaciona de forma mais próxima com as mudanças institucionais da política prisional, bem como os centros de pesquisa que fizeram parte do processo de institucionalização.

Para os movimentos de famílias, as mudanças na organização do sistema prisional, ressaltadas pela literatura ao longo dos anos 2000, não foram as mais expressivas para modificar a atuação do movimento. Mesmo porque muitos problemas, como a precariedade na alimentação, nos serviços de saúde e a superlotação das unidades, permaneceram ao longo das mudanças do sistema. Ademais, o completo isolamento do Estado frente a esses movimentos faz com que as dinâmicas desses se organizassem de forma autônoma com relação ao executivo. A pandemia foi, para esses movimentos, um fato central para sua organização em rede, entre as famílias de diversas cidades que viram problemas de torturas, direitos humanos, alimentação, saúde e, principalmente acesso à informação se agravarem brutalmente no período. Já para o partido analisado e para as APACs, o movimento de agravamento nacional do encarceramento em massa e a CPI Carcerária foram

marcos que influenciaram mais sua atuação do que dinâmicas próprias da implementação e organização do sistema ao longo dos anos 2000.

Nesse sentido, cabe destacar que a pesquisa parte da ideia de que haveria uma correlação direta entre a trajetória de institucionalização do sistema e a trajetória dos movimentos sociais e essa correlação acontece para alguns casos, mas não para outros. A política prisional é exclusiva do Estado e é inevitável a relação de pressão e denúncia dos movimentos para com o executivo. Porém, como o sistema se manteve insulado, mudanças organizacionais que foram consideradas marcos na visão do executivo, mas que tiveram pouquíssima participação popular, não são marcos para a sociedade civil. Com exceção da parcela da sociedade civil que, por prestar serviços para o Estado, manteve um contato mais direto com o mesmo.

Outra consideração acerca dos movimentos é que muitas pautas se mantiveram quase intactas ao longo do tempo, como a prevenção à tortura, os problemas com a alimentação prisional e a falta de transparência nos contratos privados de prestação de serviço, a participação, o acesso à água, saúde e educação, a superlotação do cárcere, além do respeito às famílias. Essas pautas se mantiveram principalmente porque, no dia a dia do cárcere, a maior parte desses problemas se manteve ou se agravou, ainda que durante um pequeno período, a superlotação tenha sido um pouco menor, mas explode logo em seguida.

Com a pandemia, esses problemas se agravaram muito e o controle social, que já era muito difícil, se tornou quase impossível com o fim das visitas, com as audiências de custódia virtual e com a baixa transparência do executivo acerca: das transferências, dos surtos, dos testes realizados, da alimentação e dos escândalos de compra de vagas, além de um aumento expressivo das denúncias de torturas e agressões. No que pese a dificuldade do próprio sistema de se organizar para coletar algumas informações, as iniciativas como o comitê emergencial de combate à COVID-19 no sistema prisional não tiveram nenhuma representação das famílias ou da população, apesar dos reiterados pedidos dos movimentos e sugestões da defensoria que foram negados.

Ainda que a literatura de trajetória da política aponte para várias mudanças na organização do sistema, mudanças essas que caracterizam um processo de modernização neoliberal; no que diz respeito à relação do executivo com os movimentos populares, essa foi e continua sendo ativamente evitada pelo Estado. As respostas do executivo às demandas e denúncias dos movimentos, em geral,

costumam ser vagas, e essa perspectiva não é apenas dos entrevistados B, F, G, H e I que compõem os movimentos sociais, mas também da entrevistada K que faz parte da defensoria pública de direitos humanos. A maior parte das audiências realizadas para averiguar denúncias na pandemia foram realizadas pela ALMG, convocando a secretaria a participar.

Além do Estado evitar as conversas e debates com os movimentos, as relações quando ocorrem costumam ser autoritárias e, em alguns casos, as denúncias das famílias colocam em risco a integridade dos próprios presos. O Disque 100 e a Plataforma Desencarcera! que recebem denúncias anônimas de torturas e violações de direitos humanos, continuam ativos e sendo muito utilizados, porque denunciar de outro forma ainda é perigoso para as famílias e as PPL.

No dia 22 de outubro de 2021 diversas fotos do presídio de Formiga<sup>10</sup> foram divulgadas, as fotos mostravam as pessoas presas forçadamente nuas, sentadas com a cabeça entre os joelhos no meio do pátio da unidade, com o diretor da prisão e oficiais do Grupo de Intervenção Rápida da polícia penal, supervisionando a cena. O fato, absurdo, violento e que remete às práticas da Ditadura Militar, ocorreu após os presos reclamarem e exigirem água e comida, pois não tiveram acesso à comida das 07h às 15h30. As famílias já vinham denunciando as práticas de agressão e precariedade da unidade para a SEJUSP. O caso que dessa vez foi fotografado, mas que segundo os entrevistados não é uma exceção, expressa o tipo de relação que o Estado muitas vezes estabelece com as PPL e suas famílias.

Com relação às dificuldades e limitações do trabalho cabem algumas considerações. A primeira é que, mesmo tendo trabalhado previamente com pesquisas no campo prisional, a autora, inicialmente, não tinha contato direto com integrantes de movimentos sociais acerca da pauta. Assim, uma parte da primeira rodada de entrevistas serviu, além do conteúdo das falas dos entrevistados, para conseguir expandir as possibilidades de alcançar os movimentos populares, o que significa que a pesquisa demorou um tempo maior do que o previsto e produziu bastante conteúdo antes de chegar nas entrevistas consideradas mais centrais.

Essa dificuldade de chegar nas entrevistas mais centrais se combinou à constatação da hipótese inicial, de que o campo dos movimentos era bem mais restrito

---

<sup>10</sup> O presídio foi citado algumas vezes nas entrevistas como sendo o pior presídio de Minas Gerais, com torturas, agressões, falta de água e alimentação. Segundo as entrevistadas, diversas denúncias já haviam sido feitas ao executivo que afirmava que as denúncias não eram pertinentes.

do que o que foi se descobrindo no desenrolar da pesquisa. Assim, surgiram algumas limitações dos resultados: a primeira é que alguns atores importantes mencionados pelos entrevistados não conseguiram ser alcançados, por uma limitação de tempo, como o caso das igrejas evangélicas. A segunda limitação, relacionada também ao escopo da pesquisa, foi de atores cujos contatos foram passados pelos entrevistados, ou que a pesquisa conseguiu achar, mas não houve tempo hábil para entrevista-los, como foi o caso da assessoria popular Maria Felipa, dos movimentos de famílias de Uberaba e Juiz de fora e do sindicato dos policiais penais.

A terceira limitação que a pesquisa apresentou foi não conseguir analisar com maior profundidade a relação dos movimentos sociais com o sistema de justiça, para além de denúncias individuais, mesmo tendo sido realizada uma entrevista com uma defensora pública. O foco da pesquisa na relação com o executivo e o legislativo se deu por dois motivos principais. O primeiro vem do próprio resultado das falas dos entrevistados, que na maior parte das vezes focavam nas interações, de caráter coletivo, com esses poderes. O segundo vem da natureza da pesquisa, que tratou mais da gestão da execução da pena em si, ou seja, do sistema prisional administrado pelo executivo do que do sistema de justiça criminal como um todo. Além disso, as mudanças ocorridas no período analisado têm influência direta da CPI carcerária e dos espaços de audiência e participação no legislativo.

Apesar das limitações, a pesquisa trouxe contribuições importantes para o campo de estudo das políticas prisionais. De um lado, tratou de um aspecto negligenciado pelo campo de pesquisas sobre o sistema prisional: a relação do Estado com a sociedade civil organizada neste âmbito; de outro lado serviu para buscar analisar e aplicar as teorias de movimentos sociais para o caso da segurança pública, que não é um campo comumente abordado por esses teóricos. De um ponto de vista mais amplo, contribuiu para fazer um registro da trajetória de movimentos, muitas vezes invisibilizados, buscando expressar seu ponto de vista.

A partir da pesquisa ficaram claras as imensas deficiências do sistema, como o desrespeito à LEP e aos direitos humanos básicos, a falta de espaços de participação e o funcionamento pouco efetivo dos conselhos definidos pela própria LEP, além do insulamento da política e as relações violentas estabelecidas com os PPL. Por outro lado, a pesquisa também demonstrou a capacidade de organização da sociedade civil, em suas diversas formas, apesar do desincentivo do executivo.

Já as relações do Estado com os movimentos sindicais, as pautas e perspectivas das organizações de igrejas evangélicas, a forma de organização dos movimentos de famílias do interior e sua relação com o executivo central, além de uma análise mais específica acerca das redes de movimentos, são temas que se abrem para pesquisas futuras. Outra análise interessante seria observar a trajetória da relação entre Estado e sociedade civil organizada sob a perspectiva da burocracia central. São várias as análises possíveis, a partir do momento que se considera a sociedade civil organizada como parte relevante da trajetória do sistema e a relação do Estado com os movimentos como parte da construção da política.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; BÜLOW, Marisa Uon. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 52–84, 2011. DOI: 10.1590/S1517-45222011000300004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222011000300004&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222011000300004&lng=pt&tlng=pt).

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. Representando a diversidade: estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99–112, 2008. DOI: 10.1590/S0103-49792008000100008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792008000100008&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100008&lng=pt&tlng=pt).

ÂNGELO, Durval. **APAC: A face humana da Prisão**. 6° ed. Belo Horizonte.

ARIM SOARES. A CENTRALIDADE DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA ARTICULAÇÃO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE. **Educação Social**, Campinas, v. 27, p. 1137–1157, 2006.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli De; CIFALI, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 105, 2015. a. DOI: 10.15448/1984-7289.2015.1.19940. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/19940>.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli De; CIFALI, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, SÃO PAULO, v. 15, n. 1, p. 105, 2015. b. DOI: 10.15448/1984-7289.2015.1.19940. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/19940>.

BIERNACKI, P.; WALDORF, D. Snowball Sampling: Problems, Techniques and Chain-Referral Sampling. **Snowball Sampling: Problems, Techniques and Chain-Referral Sampling**, San Francisco, v. 10, n. 2, p. 141–163, 1981.

BRASIL. **Lei nº 7210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execuções Penais. Brasília, 11 jul. 1984.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 18 nov. 2011.

BRUGUÉ, Quim; TARRAGÓ, Daniel; CARDOSO JR, Celso. **A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DELIBERATIVA: INTELIGÊNCIA COLETIVA E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL A SERVIÇO DO PÚBLICOIPEA**. Brasília. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2122.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2122.pdf).

CAPELLA, Ana Cláudia. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas

públicas : Ideias , Interesses e Mudanças. **EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 5, p. 486–505, 2016.

CARLOS, Euzeneia. Contribuições da análise de redes sociais às teorias de movimentos sociais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 153–166, 2011. DOI: 10.1590/S0104-44782011000200011.

CARLOS, Euzenéia. Movimentos sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais. **Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares**, [S. l.], v. 17, n. 1, p. 15–53, 2015. a. DOI: 10.12957/irei.2015.18042.

CARLOS, Euzenéia. Movimentos sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais. **Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, 2015. b. DOI: 10.12957/irei.2015.18042. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/18042>.

DA CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves. De Cadeia a Penitenciária: Uma Análise da Política Prisional de Minas Gerais. **ANPAD**, Vitória, p. 1–17, 2010.

DA CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves; DE SOUZA, Letícia Godinho; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; PEIXOTO, Betânia. Reflexões sobre a atuação governamental na promoção da segurança pública. **Cadernos Metrópole**, [S. l.], v. 13, n. 25, p. 303–325, 2011.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. *In*: **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo. p. 279–301.

FIGUEIREDO, AMANDA MÁTAR DE. **Análise da trajetória de institucionalização do sistema prisional no campo da segurança pública de Minas Gerais (1990-2020)** Fundação João Pinheiro. [s.l.: s.n.].

FIGUEIREDO, AMANDA MÁTAR DE; CRUZ, Marcus Vinicius Da; DINIZ, Clara de Oliveira Lazzarotti. **A questão prisional e a pandemia do covid-19: o caso de minas gerais**. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.tmaid.2020.101607><https://doi.org/10.1016/j.ijssu.2020.02.034><https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/cjag.12228><https://doi.org/10.1016/j.ssci.2020.104773><https://doi.org/10.1016/j.jinf.2020.04.011><https://doi.org/10.1016/j.jinf.2020.04.011>

GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Lei Delegada nº 56**, de 29 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Defesa Social e dá outras providências. . Belo Horizonte, MINAS GERAIS, 2003.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, Nova Iorque, n. 58, p. 193–223, 1996. DOI: 10.1590/s0102-64452003000100010.

KINGDOM, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3rd. ed. New York: Harper Collins, 1983.

LAVALLE, Adrian. Sem pena nem glória. **Novos estudos**, Belo Horizonte, v. 66, p.

91–109, 2003.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Brasília, v. 21, n. 60, p. 43–66, 2006. DOI: 10.1590/S0102-69092006000100003.

LEMOS, Carolina Barreto. ABOLICIONISMO EM MOVIMENTO. **32º Reunião Brasileira de Antropologia**, Belo Horizonte, p. 1–15, 2020.

MINAS GERAIS. **Lei nº 12.985, de 30 de julho de 1998**. Transfere a administração das cadeias e dos presídios para a secretaria de estado da justiça e dá outras providências. ALMG, Belo Horizonte, 30 jul. 1998.

MINAS GERAIS. **Lei nº 14.695, de 30 de julho de 2003**. Cria a superintendência de coordenação da guarda penitenciária, a diretoria de inteligência penitenciária e a carreira de agente de segurança penitenciário e dá outras providências. Belo Horizonte, 30 jul. 2003.

MINAS GERAIS. **Lei 23.304, de 30 de maio de 2019**. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, 30 maio 2019.

MINAS GERAIS. **Lei nº 15.299, de 09 de agosto de 2004**. Acrescenta dispositivos à lei nº 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 assistência aos condenados apacs. Belo Horizonte, ALMG, 09 ago. 2004

MINAS GERAIS. **Decreto 43613**. Dispõe sobre a composição de Conselhos de Políticas Públicas do Estado de Minas Gerais. . 2003.

MINAS GERAIS. **Plano Emergencial de Segurança Pública**. Secretaria de Estado de Defesa Social. Belo Horizonte, 2003.

OLIVEIRA, VICTOR NEIVA E. **O dilema identitário dos agentes de segurança penitenciária: guardiões ou policiais?** 2013. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, [S. l.], 2013.

OLIVEIRA, Victor Neiva; RIBEIRO, Ludmila Mendonça; BASTOS, Luiza Meira. Os agentes penitenciários em Minas Gerais: Quem são e como percebem a sua atividade. **Sistema Penal & Violência**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 176, 2015. DOI: 10.15448/2177-6784.2015.2.21891.

PAPI, Luciana; DIAS, Gianna; SANTOS, Ana Paula; JOHANSSON, Matheus. INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DO QUE ESTAMOS FALANDO? Uma análise sistemática da literatura do campo de públicas e da Assistência Social no Brasil. **ANPAD**, Porto Alegre, 2020.

PAVEZ, Thais Regina; GONÇALVES, Renata da Rocha; TOLEDO, Demétrio Gaspari Cirne De; CARDOSO, Sara Azevedo. Redes sociais e segurança pública: características e reflexões à luz do processo preparatório para a 1ª Conseg. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 9, p. 24, 2011. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e->

pesquisa/acervo/publicacoes%09%5Cn[http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/fbsp\\_termoparceria\\_2/4-1-redes-sociais-e-seguranca-publica.pdf](http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/fbsp_termoparceria_2/4-1-redes-sociais-e-seguranca-publica.pdf).

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; LOPES, Ariane Gontijo. Public safety policy in the state of Minas Gerais (2003-2016): Agenda problems and path dependence. **International Journal of Criminology and Sociology**, [S. l.], v. 7, n. 31, p. 121–134, 2018. DOI: 10.6000/1929-4409.2018.07.08.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. **American Political Science Review**, [S. l.], v. 87, n. 2, p. 334–347, 1993. DOI: 10.2307/2939044.