

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Mariana Parreiras Cândido

GESTÃO DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma análise comparativa entre a
Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais e o Projeto
Sistema Estadual de Redes em Direitos Humanos.

Belo Horizonte

2021

Mariana Parreiras Cândido

GESTÃO DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma análise comparativa entre a Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais e o Projeto Sistema Estadual de Redes em Direitos Humanos.

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 Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Eduardo Cerqueira Batitucci

Belo Horizonte
2021

C217g Cândia, Mariana Parreiras.
Gestão de redes de políticas públicas [manuscrito] : uma análise comparativa entre a Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais e o Projeto Sistema Estadual de Redes em Direitos Humanos / Mariana Parreiras Cândia. – 2021.
[6], 135 f. : il.

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

Orientador: Eduardo Cerqueira Batitucci

Bibliografia: f. 138-141

1. Segurança pública – Minas Gerais. 2. Prevenção criminal – Políticas públicas – Minas Gerais. 3. Sistema Estadual de Redes em Direitos Humanos (SERDH). 4. Programa Fica Vivo – Minas Gerais. I. Batitucci, Eduardo Cerqueira. II. Título.

CDU 342.4(815.1)

Mariana Parreiras Cândido

GESTÃO DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: análise comparativa entre a Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais e o Projeto Sistema Estadual de Redes em Direitos Humanos

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



Eduardo Cerqueira Batritucci (Orientador) – Fundação João Pinheiro



Marcus Vinicius G. Cruz (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Rafael Lara Mazoni Andrade, MSc – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 09 de dezembro de 2021

RESUMO

Este trabalho investigou o Projeto SER-DH e quatro dos programas da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade, sendo estes o Fica Vivo!, o PMC, o PrEsp e o CEAPA, a partir do referencial teórico das redes de políticas públicas. Foram descritas algumas das redes em que se inserem a equipe do SER-DH, as UPCs de base territorial e municipal, a SUBDH e a SUPEC. A relação destes atores nos níveis institucionais, com a burocracia de nível de rua e com a sociedade civil foram categorizadas a partir das suas características, como a classificação, os constrangimentos ambientais que levaram a formação das redes, os fatores que viabilizam a continuidade da organização em rede, os atributos estratégicos dessas relações e os elementos de cooperação/hierarquia e formalização/convivência.

A conclusão foi que, a despeito das diferenças estruturais e nos desenhos de cada uma das políticas, é possível perceber que elas priorizam as relações mais horizontais e cooperativas com a burocracia do nível de rua, com diferentes níveis de formalização. Esta preferência se expressa nos próprios desenhos das políticas, mas também nos esforços de construir reciprocidade e alinhamento entre os diferentes atores locais e setoriais. Nos níveis estratégicos, apesar das estruturas hierárquicas e da formalização intensa dos acordos, observa-se redes que podem, frequentemente, expressar relações horizontais e fortemente construídas pela convivência.

Palavras-Chave: Direitos Humanos; Sistema Estadual de Redes em Direitos Humanos (SER-DH); Prevenção à Criminalidade; Redes de Políticas Públicas.

ABSTRACT

This work investigated the SER-DH Project and four of the programs of the State Policy for the Social Prevention of Crime, Fica Vivo!, PMC, PrEsp and CEAPA, based on the theoretical framework of public policy networks. Some of the networks in which the SER-DH team, the territorial and municipal UPCs, SUBDH and SUPEC, were described. The relationship of these actors at institutional levels, with street-level bureaucracy and with civil society were categorized based on their characteristics, such as classification, environmental constraints that led to the formation of networks, factors that enable the continuity of the organization in network, the strategic attributes of these relationships and the elements of cooperation/hierarchy and formalization/coexistence.

The conclusion was that, despite the structural and design differences of each of the policies, it is possible to see that they prioritize more horizontal and cooperative relationships with street level bureaucracy, with different levels of formalization. This preference is expressed in the policy designs themselves, but also in the efforts to build reciprocity and alignment between different local and sectoral actors. At strategic levels, despite the hierarchical structures and the intense formalization of agreements, there are networks that can often express horizontal relationships that are strongly built by coexistence.

Human Rights; SER-DH; Crime Prevention; Public Policy Networks.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
1.1	Metodologia	10
2	DIREITOS HUMANOS	13
2.1	Aspectos históricos acerca do “humano”, do “homem” e dos “direitos dos homens”	13
2.2	Política Pública de Direitos Humanos.....	27
3	A POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS EM MINAS GERAIS E O PROJETO SER-DH	32
3.1	SIMA	34
3.1.1	Atendimento.....	36
3.1.2	Tripé metodológico.....	37
3.1.3	Encaminhamentos e Monitoramentos	43
3.1.4	Cadastro de projetos e ações de promoção.....	47
3.2	Portal SER-DH	47
3.3	Objetivos do SER-DH.....	49
3.3.1	Integração de redes de proteção e promoção de direitos	49
3.3.2	Induzir a articulação e modelagem das redes de proteção e promoção de direitos	50
3.3.3	Promover a incidência (advocacy) da pauta de Direitos Humanos.....	51
3.4	A equipe do SER-DH como participante da Rede	51
3.4.1	A relação com os equipamentos e órgãos que utilizam o SIMA como ferramenta	52
3.4.2	A relação com os equipamentos e órgãos que não aderiram ao SIMA mas que são inseridos na metodologia ao serem acionados	54
3.4.3	A relação do SER-DH com a SUBDH e com a SEDESE	55
3.5	Sobre o mapeamento e descrição das redes	57
4	ORDEM PÚBLICA COMO UM BEM COLETIVO	58
4.1	Rede tradicional de Segurança Pública e Justiça.....	62
4.2	Segurança Pública no contexto brasileiro	65
4.2.1	Sistemas de Justiça e de Segurança Pública no Brasil	74
5	A POLÍTICA ESTADUAL DE PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE DE MINAS GERAIS	77
5.1	Programa Fica Vivo!: “manter-se vivo é um direito”	83
5.2	Programa Mediação de Conflitos (PMC)	84
5.3	Programa de inclusão social de egressos do sistema prisional (PrEsp).....	87
5.4	Programa Central de Acompanhamento das Alternativas Penais	89
6	INTERAÇÕES DAS UPCS DE BASE TERRITORIAL.....	91

6.1	Mapeamento de atores relevantes	93
6.2	Divergências entre o planejado estrategicamente e a execução.....	94
6.2.1	Relação entre a SUPEC e as equipes das UPCs de base territorial	94
6.3	Relações com as prefeituras e com os órgãos municipais	94
6.4	Relações no âmbito do Fica Vivo!.....	95
6.5	Relações no âmbito do PMC.....	98
6.6	Relações com a comunidade	99
7	INTERAÇÕES DAS UPCS DE BASE MUNICIPAL	104
7.1	Mapeamento de atores relevantes	104
7.2	Relações com as prefeituras e com os órgãos municipais	105
7.3	Relações no âmbito do PrEsp!.....	106
7.4	Relações no âmbito do CEAPA	106
8	REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	108
9	RESULTADOS ALCANÇADOS E ANÁLISES DE RESULTADOS	117
9.1	O SER-DH	118
9.2	As UPCs de Base Territorial	126
9.3	UPCs de Base Municipal	128
9.4	SUPEC	129
9.5	As Redes nos âmbitos da Política Estadual de Prevenção à Criminalidade e do SER-DH	130
9.5.1	Níveis estratégicos	130
9.5.2	Redes estabelecidas com a rede de cuidado e proteção social	131
9.5.3	Redes estabelecidas com a sociedade civil	132
10	CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
	REFERÊNCIAS.....	138

1 INTRODUÇÃO

Os conceitos de humanidade, cidadania, direito e segurança coletiva se relacionam historicamente, pois emergem no contexto de consolidação do Estado e fortalecimento das estruturas burocráticas. Por este motivo, compartilham fundamentações teóricas e ideológicas e são viabilizados pela mesma estrutura material.

Atualmente, os campos da segurança pública e dos direitos humanos interagem de diversas formas nos debates teóricos, políticos e sociais. Algumas destas interações se expressam no dissenso, mas outras revelam aproximações teóricas e práticas que possibilitam (e instigam) investigações diversas que podem vir a contribuir para o debate acadêmico ou para o aperfeiçoamento das Políticas Públicas. A condução deste estudo se insere neste âmbito, em que se busca observar mais o entrelaçamento entre as duas áreas do que os distanciamentos. Para além da disso, intenciona contribuir para o fortalecimento da perspectiva que afirma, política e teoricamente, as confluências destes temas. Isso se dá em um contexto em que a insegurança pública é uma preocupação persistente entre os brasileiros, ao mesmo tempo em que as violações de direitos perpetradas pelo Estado são toleradas e, muitas vezes, apoiadas. Outro ponto a se considerar sobre o contexto é a crescente fragilização do campo e do conceito “direitos humanos” na sociedade.

É preciso sublinhar, de um lado, as políticas públicas de segurança pública que se apresentam como alternativas aos modelos pautados pela tolerância e legitimação às violações de direitos humanos na garantia da ordem. Ao mesmo tempo, dar voz às políticas que buscam garantir e efetivar os direitos humanos para todas as pessoas.

No campo da segurança pública, há a atuação do Estado voltada para a prevenção qualificada da criminalidade, atividade que, política e teoricamente, está inscrita em uma perspectiva cidadã sobre a temática. Relacionado ao conceito de cidadania e ao reconhecimento dos indivíduos como sujeitos de direitos, este paradigma defende que o papel da segurança pública é atuar próxima dos cidadãos, fortalecendo os laços entre operadores da segurança e a sociedade, com o objetivo principal de garantir os direitos. Para além das justificativas relacionadas aos valores de bem comum e de bem viver, a partir das quais se fundamenta a perspectiva dos direitos, também há o fato de que as formas de desumanização e os processos de

recusas de direitos configuram fatores de risco que favorecem a resolução violenta dos conflitos. Em outras palavras, associados ao processo de desumanização das pessoas e de apartamento do acesso aos bens coletivos há o aumento do risco de as pessoas recorrerem à violência no cotidiano, fenômeno causador de inseguranças.

Em relação aos direitos humanos, sabe-se que para que os direitos proclamados sejam realizados, isto é, tornem-se concretos, é necessária a atuação do Estado (em específico, do Estado Democrático de Direito). Isso pode ocorrer de diversas formas, como por meio das políticas públicas setoriais ou das políticas públicas voltadas especificamente para a temática dos direitos humanos, que é transversal e multifacetada. O conceito de direitos humanos também pode ser constitutivo da ação do Estado, enquanto princípio de todas as políticas públicas. Na relação com a segurança pública, além da atuação voltada para garantir os direitos, eventualmente pode ser necessário, para o Estado, recorrer ao uso legítimo da força, na medida justa e necessária no caso concreto, ou à autoridade que esta prerrogativa lhe confere. Nestes pontos, a segurança pública se consolida como instrumento importante na garantia dos direitos.

Na prática, as pessoas, os agentes e as organizações, estatais ou não, se organizam em torno destes campos de formas diversas, de onde disputam e compartilham poderes materiais e simbólicos, e para onde projetam expectativas variadas. Diante disso, desenvolve-se, ao longo da pesquisa, o argumento de que os objetivos que prevalecem nos campos da prevenção à criminalidade e dos direitos humanos são melhor alcançados a partir da ação orientada de diversos atores, muitas vezes antagônicos e da articulação entre estes. Os esforços de coordenar essas interrelações se inserem na concepção de governança, e no escopo da gestão e/ou da construção das redes de políticas públicas.

Em oposição à ideia de conexões e relações entre diferentes atores, a concepção tradicional de Estado e de políticas públicas estabelece que a departamentalização por setores especializados, a divisão do trabalho e a centralização decisória é a forma mais eficiente de prover serviços públicos. Porém, os processos de democratização e de descentralização observados a partir da década de 1980 no Brasil e na América Latina complexificaram o olhar para a realidade e apontaram para as limitações da racionalidade legal. Diante disto, os estudos e as práticas na prestação de serviços públicos têm se dedicado, cada vez mais, às relações, formais e informais, entre atores interconectados, em detrimento da

departamentalização tradicional. De acordo com Fleury (2005), o foco se coloca nos processos de interação entre os diferentes atores e os meios pelos quais estes processos ocorrem, são estimulados, mantidos ou mudados. Essas perspectivas têm se mostrado ferramentas capazes de descrever melhor o mundo e de propor soluções mais aplicáveis na realidade.

Neste campo, emergem novas formas de pensar os direitos humanos e a segurança pública. Estas reconhecem as contradições inerentes e inevitáveis presentes entre a estrutura formal idealizada e a realidade material observável. No campo das políticas públicas, essa forma de pensamento ensejou propostas de ação que visam articular e fortalecer as interrelações entre os diversos setores especializados, os entes federados, o mercado e a sociedade civil.

Atualmente, a Política Estadual de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais e o Projeto Sistema Estadual de Redes em Direitos Humanos (SER-DH) se pautam por esta perspectiva de gestão em rede. Diante disso, o que se pretendeu foi descrever a atuação dos gestores e dos técnicos destas políticas públicas, focando nos desafios percebidos, nas estratégias adotadas pelos gestores e nos resultados alcançados a partir destes esforços.

A partir dessa descrição, houve o esforço de compará-las. No âmbito da Política Estadual de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais, foram analisados o Programa Fica Vivo!, o Programa Mediação de Conflitos (PMC), o Programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais (CEAPA), e o Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrEsp).

Ou seja, o objetivo geral deste trabalho é comparar as estratégias de mobilização, articulação e integração de redes utilizadas nas políticas de prevenção à criminalidade e de direitos humanos, cuja responsabilidade é, respectivamente, da Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade (SUPEC), vinculada à Secretaria de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP), e à Subsecretaria de Direitos Humanos (SUBDH), vinculada à Subsecretaria de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (SEDESE). Visou responder quais são as estratégias de gestão em rede adotadas nestas políticas e em que medida elas se assemelham ou se diferenciam, tendo como base alguns parâmetros da literatura sobre as redes intraorganizacionais, que serão destrinchados antes da análise final.

Para isso, como objetivos intermediários, foi necessário identificar atores, grupos e sub-grupos de interação no âmbito de ambas as políticas, para que fosse

possível descrever a atuação em rede inscrita a estas. A descrição de ambas as políticas e das relações intrerorganizacionais com os atores de interesse consistem em outro objetivo intermediário da pesquisa.

PARTES DO TEXTO

1.1 Metodologia

Este trabalho pretendeu investigar as relações entre diferentes atores no âmbito das políticas de prevenção social à criminalidade e de direitos humanos, a partir da perspectiva de redes de políticas públicas. Para este fim, optou-se pela abordagem qualitativa de pesquisa, tendo em vista a pretensão de apontar aspectos formais e informais dessas relações, além das rotinas de trabalho, e, também, de identificar valores, intencionalidades e percepções que permeiam essas redes.

A partir dessa investigação, buscou-se descrever essas relações. Para Gil (1989), a pesquisa descritiva tem por objetivo estudar as características de um fenômeno, identificar a existência e a relação entre variáveis concernentes a este fenômeno. As categorias e parâmetros utilizadas nesta descrição foram resultadas do referencial teórico de redes, e consistem na classificação das redes, nas pressões ambientais que se configuram como contingências para a formação dessas redes, nos atributos que viabilizam a continuidade da organização desses atores em rede, as vantagens estratégicas dessa forma de organização e como elas estão definidas em termos formalidade e hierarquia.

Tendo em vista que os objetos de pesquisa estão inscritos em políticas públicas, e dizem respeito a unidades delimitadas de análise, um dos métodos de pesquisa pode ser classificado como estudo de caso, nos termos de Gil (1989), ou como pesquisa monográfica, de acordo com Lakatos e Marconi (2017). Além disso, como se pretendeu comparar diferentes objetos, também foi utilizado o método comparativo, definido por Lakatos e Marconi (2017) como o estudo de diferenças e semelhanças dos objetos de estudo.

Os dados foram coletados a partir de instrumentos múltiplos de pesquisa. O primeiro que merece destaque é a observação participante, que trata da participação efetiva do pesquisador no grupo que pretende analisar, participando diretamente das atividades deste grupo. É um fator importante de se levar em conta, dado que pode influenciar nos resultados obtidos (LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A., 2017).

Durante a formação em Administração Pública, eu cumpri o meu Estágio Curricular Obrigatório na SUB-DH, no projeto SER-DH. Durante o trabalho desenvolvido ao longo do ano de 2021, foi possível coletar informações, documentar casos concretos e observar a rotina de trabalho da equipe que conduz o SER-DH. Em alguns trechos, essas informações foram utilizadas na escrita deste trabalho, como, por exemplo, na descrição das rotinas, das características e das finalidades do projeto. Como mencionado, sabe-se que esta experiência pode afetar, mesmo inconscientemente, as conclusões e as análises que resultaram deste trabalho.

A revisão bibliográfica, apesar de não ser o principal instrumento utilizado na pesquisa, serviu para situar as temáticas nos respectivos campos de conhecimento, além de demonstrar as contradições e os conflitos que apresentam teórica, social e politicamente.

Outra técnica de pesquisa utilizada foi a exploração de fontes documentais, principalmente escritas, como arquivos públicos, normas e documentos oficiais. Essa etapa foi fundamental para compreender o desenho das políticas, assim como para definir os atores, os grupos e os subgrupos relevantes para serem observados na descrição das relações em rede. No âmbito do SER-DH, foram consultadas normas, manuais de utilização das ferramentas que compõem o projeto, além das aulas do curso de formação para a utilização do SER-DH. Também foi amplamente utilizada a Dissertação escrita pela gestora do projeto, onde se encontra algumas das premissas orientadoras deste (AMELIZE, 2019). Já em relação à Política de Prevenção Social à Criminalidade, foi consultado principalmente o Portfolio da Política de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2021).

Além destas, também foi utilizada como ferramenta metodológica a condução de entrevistas semiestruturadas, que aconteceram virtualmente, por meio do Google Meet, tendo em vista o contexto de pandemia e a necessidade do isolamento social como medida sanitária.

Na Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade (SUPEC), foram entrevistadas três gestoras acerca de quatro dos programas inscritos na política de prevenção, o Fica Vivo!, o PMC, o PrEsp e o CEAPA. As entrevistas objetivaram compreender as rotinas e as táticas relativas às relações interinstitucionais, intraorganizacionais e com a sociedade civil, a partir do recorte dos equipamentos responsáveis pela execução destas políticas, as Unidades de Prevenção à Criminalidade de Base Territorial e de Base Municipal.

Na SUBDH, foi entrevistada a gestora do SER-DH, com o objetivo de identificar estratégias de articulação interorganizacional, percepções sobre as relações institucionais e valores orientadores da política em relação ao relacionamento com os atores envolvidos. Também foram entrevistados três técnicos que trabalham na implementação da política e na consolidação de dados e informações oriundas desta, o objetivo foi identificar como estes fluxos ocorrem nas rotinas de trabalho e compreender as percepções destes técnicos acerca dos relacionamentos que envolvem a equipe, seja com os órgãos setoriais, com a burocracia do nível de rua ou entre os setores estratégicos. A partir destas entrevistas, foi possível compreender a relação entre a estratégia e o contexto atualmente observado nas práticas de trabalho.

Nesse sentido, as categorias de análise supracitadas foram utilizadas para descrever, em relação à ambas as políticas, questões concernentes às relações interinstitucionais nos níveis estratégicos (considerando a própria pasta onde se encontram e as outras pastas) e com a burocracia de nível de rua, além das relações com a sociedade civil. Como objetos de análise foram consideradas a equipe do SER-DH e os equipamentos de execução da política de prevenção, as UPCs de base territorial e de base municipal. Convém ressaltar que as informações foram levantadas a partir da percepção dos servidores dos níveis estratégicos, e que, portanto, não contemplam as impressões da burocracia de nível de rua, tampouco da sociedade civil. Ou seja, apesar de estes serem recortes de análise, os olhares coletados são de um lugar específico, que pode ser diferente das demais percepções.

2 DIREITOS HUMANOS

O campo dos direitos humanos, como todos os outros, está em disputa por diferentes narrativas e ideologias, que, além das diferenças que apresentam, ainda podem ser lidas e interpretadas de inúmeras formas. Sobre isso, Douzinas (2007, p. 14) defende que “os direitos humanos têm apenas paradoxos a oferecer”. Ele introduz, com essa constatação, uma proposta de crítica à disciplina de direitos humanos que pretende explorar os pressupostos e os pensamentos que a sustentam, considerando os eventos históricos relacionados. Com “paradoxos”, o autor destaca não só os conflitos entre diferentes tradições teóricas, mas também os dissensos internos às próprias correntes e entre o que estas propõem e o desdobramento histórico, político e social que supostamente embasaram.

Não se pode rejeitar o paradoxo, que segundo o mesmo autor é o princípio organizador da ideia de direitos humanos. No entanto, é possível admitir um conceito para explorar a temática e tornar possível refletir sobre a sua aplicação nos campos da administração pública e de política pública. Mas, para isso, não se pode assumir a defesa de uma perspectiva absoluta, como se os direitos humanos fossem naturais e estivessem postos. Um dos problemas dessa postura é que os muitos atores sociais e governamentais atribuem significados diferentes ao termo, levando à resistência nas relações interinstitucionais entre estes atores. Mas, tampouco deve assumir a crítica irrestrita, seja ela embasada em argumentos conservadores, como “bandido bom é bandido morto”, ou emancipadores, como “os direitos humanos é somente uma estratégia imperialista de controle”.

Explorar as origens e a trajetória deste objeto, além de servir para um alinhamento conceitual, é um exercício necessário para que se reivindique uma perspectiva de direitos humanos inclusiva, que seja viável de ser adotada no âmbito da burocracia e que contribua para o bem viver.

2.1 Aspectos históricos acerca do “humano”, do “homem” e dos “direitos dos homens”.

De acordo com Bobbio (2004), uma das características da formação do Estado Moderno é uma inversão de perspectiva que se manifesta na política. O autor relata a emergência da concepção individualista sobre o mundo, abarcando: o estudo da sociedade, que passa a ser a partir do indivíduo e não mais do corpo social; a

concepção ontológica do “humano”, que passa a ser um ser dotado de autonomia; e a concepção ética do indivíduo, que reconhece que todo indivíduo é uma pessoa moral. Em relação às normas que regiam a vida coletiva, se antes estas reforçavam o dever e a necessária obediência à moral compartilhada socialmente, na modernidade o foco torna-se o direito e a potência do desenvolvimento moral individual.

As inversões implicam a mudança das relações políticas na sociedade, que antes eram entre soberanos/súditos que possuíam, respectivamente, direitos e deveres, e tornaram-se entre Estado/cidadão, que respectivamente possuíam deveres e direitos. Neste momento, os direitos estariam assentados na concepção do “direito natural” correspondente ao jusnaturalismo. Saporì (2007) afirma que neste processo se inicia a construção da ideia de espaço público, onde viria a existir uma igualdade formal entre os indivíduos. Neste momento, as instituições do Estado estariam se desenhando como instrumentos de regulação da vida comum e de provimento de bens valorizados coletivamente, os bens públicos. Ou seja, há um processo de mudanças profundas de paradigmas ao mesmo tempo em que ocorre a burocratização e a institucionalização das atividades do Estado.

Considerando estes pressupostos, dois dos marcos mais expressivos da história dos direitos humanos são a Revolução Francesa e a Revolução Americana, e, respectivamente, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão e a Declaração de Independência dos Estados Unidos, tendo a Revolução Francesa impactado, de alguma forma, a história de todo o planeta (HOBSBAWM, 2015; HUNT, 2007). Tendo sido estes os marcos, os ideais que os sustentaram já estavam sendo construídos desde o Renascimento, no século XIV, com as ideias de “humano” e, posteriormente, de “direito” positivado, que estariam relacionadas ao uso da razão, controle sobre a natureza e à compreensão do mundo pautada pela experiência empírica e material (HOBSBAWM, 2016).

Um pouco antes, entre o Renascimento e o Iluminismo, o pensamento foi se moldando para a busca de verdades categóricas, e as áreas da ciência que mais se desenvolveram foram a física e a matemática. O intuito era entender as leis da natureza, explicá-las e promover avanços tecnológicos a partir disso. Foi a partir dessa forma de pensar o mundo que o liberalismo clássico se dedicou a estudar o “Humano”, que foi descrito como um ser dotado de razão que, por meio do cálculo racional, faz escolhas que maximizam a sua própria felicidade e minimizam os seus desconfortos. Ou, em outros termos, foi pela perspectiva matemática que, por algum

tempo, o liberalismo se dedicou a construir o humano (HOBSBAWM, 2016). Para Almeida (2019, p.20), “[...] a noção de homem, que para nós soa quase intuitiva, não é tão óbvia quanto parece: é, na verdade, um dos produtos mais bem-acabados da história moderna e exigiu uma sofisticada e complexa construção filosófica”. O Humano, aqui, é descrito como um objeto isolado da sociedade, que seria a simples soma dos indivíduos atomizados. Os objetivos sociais, então, seriam a soma dos objetivos individuais, e o homem seria “um animal social somente na medida em que ele coexistia em grande número” (HOBSBAWM, 2015, p. 366).

A partir da constatação de que existiria uma natureza humana, e de que o pensamento da época estava orientado para o esforço de elaborar leis gerais sobre a natureza, é possível para o liberalismo clássico se apropriar da ideia de que há direitos naturais inerentes ao homem, sem recorrer aos imperativos da moral cristã. Como ser essencialmente utilitário, pode-se afirmar que a liberdade, a propriedade e a busca pela felicidade são direitos naturais do homem (HOBSBAWM, 2016).

Neste momento, os direitos, ou os direitos naturais, ainda são elaborações filosóficas, resultados de um processo de reflexão sobre o humano em abstrato. No mundo material, os direitos que existiam eram os direitos privados, reconhecidos principalmente nas relações econômicas interpessoais expressas nos intercâmbios de bens entre sujeitos econômicos (BOBBIO, 2004). De forma coerente com este contexto, as ideias também intuía que, sendo proprietário da sua liberdade, um humano pode escolher firmar acordos (ou contratos) com outros seres humanos para aumentar sua felicidade, mesmo que a liberdade seja reduzida (BOBBIO, 2004). As liberdades inatas poderiam ser limitadas, então, na situação de contrato, mas também seriam pela divisão social do trabalho em curso, prescrita pelo ideário da eficiência para a maior produção total de riqueza com o menor uso possível de recursos (HOBSBAWM, 2016).

Os direitos pensados abstratamente ganham materialidade no avanço dos movimentos contra os poderes absolutos do rei e dos privilégios na nobreza, que mais puderam ser classificados como constitucionalistas. O ápice se manifesta na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão e na Declaração de Independência dos Estados Unidos. Estes eventos representam uma ruptura no modelo político expressado no Estado Absolutista e dá início ao ideal de Estado de Direito, nos termos de Bobbio (2004), ou ao Estado Nação, nos termos de Saporì (2007), de onde emerge a noção de direitos públicos (BOBBIO, 2004). Para Bobbio (2004) os habitantes

deixaram de ser súditos para se tornarem cidadãos, e isso implica a existência de direitos:

[...] passou-se da prioridade dos deveres dos súditos à prioridade dos direitos do cidadão, emergindo um modo diferente de encarar a relação política, não mais predominantemente do ângulo do soberano, e sim daquele do cidadão, em correspondência com a afirmação da teoria individualista da sociedade em contraposição à concepção organicista tradicional. (BOBBIO, 2004).

As premissas liberais de utilidade e liberdade originaram pensamentos não muito coerentes entre si. Alguns autores priorizaram legitimar a ideia dos direitos de liberdade e propriedade, fortalecendo o tipo “humano” atomizado que competiria com os demais por recursos simbólicos e materiais. Outros autores, no entanto, se voltaram principalmente para o utilitarismo, propondo a reflexão de que nem sempre os interesses próprios são egoístas e antissociais, e que a felicidade do “humano” poderia se realizar no bem-estar coletivo. No campo político, estas duas vertentes sustentam programas distintos. A “liberdade e a propriedade” compõem um projeto que visa principalmente limitar os poderes do rei (ou do Estado), menos intervencionista e menos afeito aos ideais democráticos, que poderiam colocar em risco as liberdades individuais. No “utilitarismo” há espaço para o intervencionismo, desde que para alcançar a maior felicidade para o maior número de pessoas, e a democracia é vista como um bem em si mesma porque pode orientar os esforços individuais para as decisões coletivas (HOBBSAWM, 2016).

Em um primeiro momento, o primeiro grupo teórico mobilizou mais a prática e a narrativa política, reforçando o ideal do humano essencialmente livre, racional e competitivo. Neste contexto, a democracia mais ampla seria um empecilho para liberdade e para a competição, já que potencialmente poderia trazer ao campo público responsabilidades que seriam essencialmente privadas. Nestes termos, a cidadania seria mais restrita. Convém pontuar que, no campo econômico e das relações de produção, o ethos do humano racional e competitivo é conveniente para modular o trabalho no capitalismo crescente, pois encoraja a produtividade individual e enfraquece o sentimento de pertencimento à coletividade. Isso importa porque, mais tarde, a ideia de “humano” proposta pelo campo do trabalho faz contraponto à esta (HOBBSAWM, 2016). Segundo Hobsbawm (2016, p. 368), “[...] as conjunturas clássicas sobre a natureza e o estado natural do homem encaixavam-se, sem dúvida, na situação especial do mercado do que à situação da humanidade em geral.”

Ao mesmo tempo em que o liberalismo clássico se consolidava como expressão da racionalidade material no campo das relações sociais, no campo da filosofia idealista emergia a ideia de “sujeito”, que acrescentou ao debate sobre a humanidade, grosso modo, a ideia de subjetividade. O cálculo humano individual não é somente pautado por um raciocínio matemático, mas o acúmulo de experiências, percepções, sentimentos e emoções também impactam as escolhas individuais. Sobre isso, tem-se que a reflexão se amplia do campo material, matemático e empírico ao campo metafísico, e que “sujeitos” que coexistem compartilham desejos, pensamentos e motivações, de onde emerge a intersubjetividade e o pertencimento à coletividade ancorado em aspectos simbólicos. Segundo Pequeno (2007; p. 189):

O sujeito se revela, portanto, como uma pessoa que existe no tempo e no espaço, dotada de pensamentos, percepções, sentimentos, desejos e motivações, cuja existência encontra na convivência com o outro as suas condições fundamentais de realização.

Este compartilhamento faz com que sujeitos se reconheçam e se creditem, mutuamente, direitos e responsabilidades, construindo a noção de “civildade”, ou civilização, e expandindo a noção sobre cidadania. O “humano”, portanto, além de participar da política na medida necessária para impedir arbitrariedades, passa a construir e a se submeter, concomitantemente, aos códigos de valores compartilhados ou à intersubjetividade. Neste pensamento, ao “humano” vincula-se a autonomia e capacidade de sentir empatia e, ao mesmo tempo, demonstra como a concepção de direito e de cidadania está relacionada à interação de humanos que se reconhecem como tal (PEQUENO, 2007; HUNT, 2007; SAPORI, 2007).

O pensamento sobre as interações intersubjetivas nos espaços público e privado tem em Hegel seu principal expoente. Para Hegel, a humanidade é reconhecida em três etapas ordenadas, que completariam a individuação do sujeito. No âmbito privado, o amor da família construiria para o sujeito uma percepção de si mesmo, e um reconhecimento de si sobre si; na sociedade, as trocas pautadas pelos contratos e pelas normas expressas no Direito fariam com que o sujeito reconhecesse a si mesmo como uma pessoa de direitos, como um “ser” que se reconhece “sendo” na vida civil; e, ao ter sua humanidade legitimada pela sociedade, ou seja, ao ser reconhecido pela comunidade como uma pessoa, então o sujeito torna-se humano, plenamente reconhecido por si mesmo e pela sociedade enquanto humano (AMELIZE, 2020).

De acordo com Bobbio (2004), ao se concretizarem em normas positivas, os direitos perdem em universalidade. Isso, porque os direitos que antes eram atribuídos ao humano em abstrato, na positivação dos direitos tornam-se os direitos do cidadão de um estado em particular. Ou seja, as noções sobre humanidade, direito e ação política, se vincularam, portanto, à noção de “nacionalidade”, de “Estado-nação”, onde existe em fronteiras bem definidas, e na linguagem compartilhada (DOUZINAS, 2016). Nestes termos, existe o humano, cidadão, e o outro, o estrangeiro. Da concepção do “humano”, exclui-se o estrangeiro. Em outras palavras, a humanidade depende do pertencimento ao Estado, e assim cria-se uma clivagem entre o homem cidadão e o homem estrangeiro, ou entre o homem e o não-homem. Segundo Douzinas (2016; p. 211):

O estrangeiro como um não cidadão é o bárbaro moderno. Ele não tem direitos por não fazer parte do estado e é um ser humano inferior por não ser cidadão. Alguém é considerado homem em maior ou menor grau porque é cidadão em maior ou menor grau. O estrangeiro é a lacuna entre o homem e o cidadão.

As ideologias emergentes sobre humanidade, liberdade, direito, cidadania e racionalidade foram contraditórias e excludentes em muitos níveis. Como exemplo, sempre que se falava em “humano” ou, mais tarde, em cidadania, as mulheres não eram incluídas. Em 1791, foi escrito a Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã, já anunciando que a mulher não estava contemplada na Declaração de 1789. No campo das (de algumas) ideias, e de algumas fronteiras, as nações protagonistas do Iluminismo defendiam valores de liberdade e emancipação; no entanto, as mesmas ideias eram utilizadas para fundamentar as instituições da escravização de pessoas que habitavam a África e do colonialismo. O primeiro evento decorrente das violências praticadas por estes Estados e das incoerências entre ideologia e prática concreta foi a Revolução Haitiana. Segundo Almeida (2019; p. 21-22):

As revoluções inglesas, a americana e a francesa foram o ápice de um processo de reorganização do mundo, de longa e brutal transição das sociedades feudais para a sociedade capitalista em que a composição filosófica do homem universal, dos direitos universais e da razão universal mostrou-se fundamental para a vitória da civilização.

[...]

O povo negro haitiano, escravizado por colonizadores franceses, fez uma revolução para que as promessas de liberdade e igualdade universais fundadas pela Revolução Francesa fossem estendidas a eles, assim como foram contra um poder que consideraram tirano, pois negava-lhes a liberdade e não lhes reconhecia a igualdade. O

resultado foi que os haitianos tomaram o controle do país e proclamaram a independência em 1804.

Com a Revolução Haitiana, tornou-se evidente que o projeto liberal-iluminista não tornava todos os homens iguais e sequer faria com que todos os indivíduos fossem reconhecidos como seres humanos. Isso explicaria por que a civilização não pode ser por todas partilhada.

Diante dos riscos que se apresentaram aos valores da humanidade branca, alguns paradigmas foram construídos para fundamentar as desigualdades que emergem na sociedade nascente. O paradigma racial ou paradigma etnológico-racial, o paradigma psicopatológico, e o entrelaçamento dos dois paradigmas. O segundo, cuja elaboração foi motivada principalmente para justificar os conflitos infundáveis que eram observados na França, mesmo ela fazendo parte da Europa abençoada, supõe a circulação de um vírus que produziria “fanatismo ideológico” e afetaria a faculdade mental dos indivíduos das nações desprovidas de moralidade e amor à liberdade. O entrelaçamento dos dois paradigmas subsidiou pensamentos diversos que invalidaram qualquer contestação dos princípios burgueses, classificando as pessoas que as enunciam como doentes e etiquetando-as como bárbaras (LOSURDO, 2015).

O paradigma etnológico-racial nasce da tentativa de explicar os choques entre civilizações que, ao invés de serem descritas a partir dos contextos históricos, foram descritas como “expressão de um espírito ou de uma alma tendencialmente eternos” (LOSURDO, 2015; p. 45), sendo este espírito, selvagem. Para Monteiro (1997) “todas as culturas constroem categorias para conhecer, classificar e pensar o outro”, mas “apenas o Ocidente construiu, consistentemente, ao longo da história de sua expansão, julgamentos sobre o Outro que visaram submetê-lo e localizá-lo em posição de inferioridade”. Segundo Almeida (2019, p. 20), houve um processo de racialização promovido pelo branco europeu que, pertencendo à categoria “humano”, construiu uma ideologia em que havia si mesmo e os “outros”: “a classificação de seres humanos serviria, mais do que para o conhecimento filosófico, como uma das tecnologias do colonialismo europeu para a submissão e destruição de populações das Américas, da África, da Ásia e da Oceania”. Representando o paradigma racial, e evidenciando que se trata do fundamento do racismo, Tocqueville escreve:

A raça europeia recebeu do céu ou adquiriu por seus esforços uma superioridade tão incontestável sobre todas as outras raças que compõem a grande família humana que o homem por nós colocado, por causa de seus vícios e de sua ignorância, no último degrau da escala social ainda é o primeiro perto dos selvagens. (TOQUEVILLE, citado por LOSURDO, 2004).

Sobre os impactos do colonialismo no subconsciente negro, Fanon (2020, p. 11) afirma que “o negro não é um homem”. Ainda, Fanon (2020, p. 168) declara que “os negros são comparação”. A tentativa de aproximação do branco torna-se uma estratégia para tornar-se humano; mas o desejo de ser branco expressa uma humanidade inalcançável. Fanon (2020, p. 93) escreve que “eu existia triplamente: ocupava um lugar, ia na direção do outro... e o outro – evanescente, hostil, mas não opaco, e sim transparente, ausente – desaparecia”. Emeida (2019), canta que: “A felicidade do branco é plena. A felicidade do preto é quase. [...] Ela quis ser chamada de morena. Que isso camufla o abismo entre si e a humanidade plena.”

O racismo nos interessa particularmente. No contexto brasileiro, o paradigma racial é estruturante da nossa história, devido ao fato de que fomos, historicamente, construídos por uma maioria de pessoas negras, e que, diante do suposto risco que isso representaria à hegemonia branca, o branco elaborou e ainda se utiliza de formas simbólicas e materiais, conscientes e inconscientes, para reafirmar a suposta inferioridade do negro e a si próprio como referência humana (MONTEIRO, 1997). Nesse sentido, superar o racismo é uma tarefa irrecusável para a construção de direitos humanos no Brasil, inclusive aquele perpetrado pelo próprio Estado e pelas forças de segurança.

Das contradições, e se desenvolvendo a partir da ideologia liberal, nasce a ideologia socialista, que buscou separar definitivamente o utilitarismo do individualismo e incluir os trabalhadores nos cálculos coletivos de felicidade máxima. Coletivos, porque ao contrário do liberalismo clássico, admitia-se que o homem era um ser comunitário. Mais precisamente, admitia-se que não existe uma natureza humana a priori, genérica e deslocada da realidade material e do processo histórico, que são construídos coletivamente. Caberia aos próprios homens, em comunidade, construir a própria essência. Este processo seria marcado por conflitos sociais inevitáveis que visavam a distribuição da riqueza e o reconhecimento, ou seja, pelo enfrentamento das desigualdades materiais e metafísicas e pela universalização da categoria “humano”. Convém pontuar que reconhecimento aqui se distancia de Hegel na medida em que visa descrever o reconhecimento de classe: “Entrando em contato entre si, os membros de uma classe não só oprimida, mas também caluniada, aprendem a se conhecer e sacodem o descrédito e o auto descrédito impostos pela classe dominante” (LOSURDO, 2015; p.116).

Dessa forma, os socialistas apontaram a desumanização em alguns fenômenos da economia capitalista, por exemplo, a alienação e a reificação, e propuseram que a desumanidade descreveria melhor a doutrina liberal que a própria noção de humanidade que supostamente a teria fundado: “sob a aparência de um reconhecimento do homem, a economia política e a sociedade burguesa são, ao contrário, somente a consequente efetivação da negação do homem” (MARX, citado por LOSURDO, 2015, p. 97). Do ponto de vista dos direitos positivados, os conflitos sociais, ou, nos termos de Marx, a luta de classes, teria contribuído para a positivação dos, chamados por Bobbio (2004), direitos sociais.

O suposto do humano racional e livre teria promovido a desumanização e produzido o seu oposto, o não-humano. A crítica socialista sobre o pensamento liberal aponta diversas manifestações dessas contradições. Como, por exemplo, sob o argumento da racionalidade secular, mas a despeito da liberdade, várias foram as perseguições contra religiosos de diversos locais do mundo, como na Polônia e na Prússia. Ou, ainda, a impossibilidade de defender a liberdade como dom intrinsecamente humano, tendo em vista que as condições materiais são desiguais e são determinantes do grau de liberdade de um homem. Segundo Losurdo (2015, p. 24): “abaixo de “um nível mínimo de renda”, não balança ou cai por terra a primazia da liberdade em relação à igualdade: a liberdade deixa de existir concretamente. Ou seja, a construção da liberdade é indissolúvel da construção de um mínimo de igualdade”. Nestes pontos, a máxima eficiência, ou, dito de outra forma, a maior felicidade para o maior número de pessoas, não seria alcançada no capitalismo.

O “homem” da Revolução Francesa e do liberalismo representa o reconhecimento da humanidade somente à persona masculina, europeia, branca, proprietária (ou burguesa), cuja racionalidade seria capaz de construir uma sociedade civilizada. Em suma: “o tríplice slogan da Revolução Francesa - liberdade, igualdade e fraternidade - expressava melhor uma contradição do que uma combinação”. (HOBBSAWM, 2016; p 373). No entanto, o socialismo ainda aposta no humano racional e nas tendências de evolução da sociedade, e não rejeita o industrialismo.

Entre as outras teorias que se fundam a partir das críticas à sociedade burguesa e ao pensamento liberal, Santos (2013) defende que a secularização do pensamento e a ideia de autonomia individual é excludente em qualquer perspectiva. A partir de apontamentos que buscam, primeiro, separar a racionalidade religiosa do fundamentalismo religioso, o autor defende que a religiosidade não é

necessariamente incompatível com a construção de um mundo público ou coletivo, e que o coletivismo não é uma perspectiva que produz menos dignidade humana que o individualismo. Com base nestes argumentos, Santos (2013) constata que, apesar de os direitos humanos terem sido fundados em premissas excludentes, é um espaço que deve ser disputado para a inclusão de outras gramáticas de dignidade humana. Sobres outras gramáticas possíveis para compreender o humano, Krenak (2019) afirma que:

A ideia de nós, os humanos, nos descolarmos da terra, vivendo uma abstração civilizatória, é absurda, ela suprime a diversidade, nega a pluralidade das formas de vida, de existência e de hábitos. Oferece o mesmo cardápio, o mesmo figurino, e, se possível, a mesma língua pra todo mundo. [...] O tipo de humanidade zumbi que estamos sendo convocados a integrar não tolera tanto prazer, tanta fruição de vida.

Mais recentemente, outro evento marca a história dos direitos humanos. Segundo Losurdo (2015), “a história do Ocidente pode ser lida à luz do princípio de que não é livre um povo que oprime outro”. Essa dedução parte do fato histórico de que as ideologias e práticas coloniais, genocidas, são adotadas pelos regimes nazifascistas na tentativa de fundar um Império na Europa continental. Neste movimento, Hitler sujeita, dizima e escraviza povos que habitavam a Europa. É verdade que este período deu origem a muitas atrocidades; porém, é relatado como um período atípico da história do mundo, sendo que a escravização de pessoas negras, as guerras imperialistas no oriente e o genocídio de povos originais das Américas e da Oceania também fizeram parte da história do mundo.

Ao fim deste período, Losurdo (2015) demonstra que em vários locais do planeta emergiram lutas anticoloniais, que eram pautadas primeiramente pela luta por reconhecimento e somente depois se aliaram ao socialismo. Na China, Mao Tse-Tug afirma que a época em que o povo Chinês era chamado de selvagem acabou. Na Argélia, Fanon afirma que o colonizado pegou em armas não só pela fome ou desagregação de sua sociedade, mas porque era tratado como um animal e precisava se reabilitar aos próprios olhos. No Vietnã, Ho Chi Minh afirma que inicialmente foi patriotismo, e não o comunismo, que mobilizou a revolução. Aqui, não se pretende citar essas revoluções como representativas de uma concepção sobre o “humano” mais abrangente; mas pretende expressar como as lutas sociais se organizaram e ainda se organizam a partir das crenças liberais desumanizantes, ou, dito de outra forma, de violências.

No Ocidente, a luta de classes se expressou na reivindicação por redistribuição e reconhecimento para diversos grupos, como o das mulheres, e resultou no advento do Welfare State, ou Estado de bem-estar social, que foi um avanço no sentido dos direitos sociais e da cidadania social. Tratou-se da ampliação do escopo dos bens coletivos, que passa a incluir saúde, direitos trabalhistas, educação e seguridade social. Segundo Esping-Andersen (1991), o advento do Estado de bem-estar social representa algum nível de desmercadorização humana e propõe que a comunidade se responsabilize pelo bem-estar de todos, ou de cada um. Pode-se considerar um avanço na universalização da humanidade porque, nele, as pessoas não dependem integralmente das trocas no mercado para a reprodução da vida humana, sendo um contraponto à reificação própria da sociedade de mercado. Também pode-se considerar que a responsabilização da coletividade pelos indivíduos indica o aprofundamento dos laços sociais e, portanto, da empatia e do reconhecimento recíproco. Neste sentido, as políticas públicas sociais são um meio importante para a realização dos direitos humanos.

Além disso, outro evento fundamental na trajetória dos Direitos Humanos, foi a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, e a respectiva publicação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 1948. Tratou-se de um esforço em reparar os danos causados pela Segunda Guerra Mundial e de construir pactos internacionais sobre valores humanizantes. No entanto, a efetividade deste esforço só veio mais tarde. Segundo Bobbio (2004), este é um documento especialmente relevante para a realização dos direitos humanos pois contém, em si mesmo, um argumento forte para sustentar a universalização, que é ter nascido do consenso entre muitos países (48) em torno da agenda.

Com essa declaração, um sistema de valores é — pela primeira vez na história — universal, não em princípio, mas fato, na medida em que o consenso sobre sua validade e sua de capacidade para reger os destinos da comunidade futura de todos os homens foi explicitamente declarado. (BOBBIO, 2004).

Ou, de outra forma, é a positivação de direitos que se pretende universais. A cidadania, vinculada a um ou a outro Estado, agora seria uma cidadania do mundo. Segundo Bobbio (2004), “os direitos do homem nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares, para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais”. De fato, houve uma tendência crescente de cooperação internacional e de debates e propostas de

tratamentos para temas sociais (KOERNER, 2002). A ONU é, desde a implementação, um sistema internacional, composta por Estados, que debatem questões relativas aos direitos humanos e às políticas sociais, em que as deliberações devem ser implantadas dentro de cada Estado. E, além disso, pode fiscalizar a situação geral dos direitos humanos nos Estados que a compõem. Mas, na prática, a ONU exercia pouco a fiscalização, e produzia poucos instrumentos para auxiliar as políticas públicas. Em 1966, a ONU elabora os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que prevaleceu durante a Guerra Fria.

Em seguida, o próximo divisor de águas é o 1989 e a queda do muro de Berlim. Muitos dos governos de centro-esquerda, que estiveram à frente dos Estados de Bem-Estar social, já haviam sido derrotados pela direita. O ideário neoliberal avança, na mesma medida em que a ONU se tornou mais atuante. Apesar da contradição aparente, a situação expressa, em parte, os conflitos entre as duas perspectivas, e, em partes, a utilização de recursos discursivos relacionados à combinação da desvalorização da provisão do Estado e da valorização dos direitos humanos (VALQUEZ e DELAPLACE, 2011).

Na década de 1990, intensificaram-se as cooperações internacionais, os acordos e os arranjos institucionais compostos por vários Estados. Na Conferência de Viena de 1993 a universalidade, indivisibilidade, inter-relação e interdependência foram reafirmadas, assim como o princípio da Soberania. Também foram reforçadas a crença de que há relações inerentes entre o direito ao desenvolvimento e o direito à democracia, e que a pessoa humana é a preocupação central neste processo. Neste momento, houve maiores esforços em produzir alternativas de apoio para que os países implementassem políticas públicas, incluindo programas de assistência técnica. Foi nesta ocasião que se criou o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. As outras conferências da década de 1990 foram neste mesmo sentido, incluindo a formulação de planos de implementação internacionais. De acordo com (KOERNER, 2002):

Assim, no campo dos direitos humanos, ocorre um duplo processo durante a “longa década de noventa (de 1989 a 2001)”: por um lado, no plano da enunciação dos direitos, dá-se a maior permeabilidade entre as ordens políticas estatal e interestatal, bem como o deslocamento da efetivação dos direitos humanos do plano da titularidade formal de sujeitos individuais para a dimensão das práticas sociais e da realização de concepções individuais e coletivas de vida

boa. Nesse sentido, coloca-se a questão da democracia e da participação, a das formas de interação entre Estado, organizações da sociedade civil e indivíduos.

No entanto, na segunda metade dos anos 1990, segundo Koerner (2002), o fato de as deliberações da ONU terem expressado certa convivência dos Estados-membros com uma série de violações de direitos humanos praticadas por alguns destes, o que fragilizou o discurso e a prática de defesa dos direitos sociais. Em 1996, na Conferência de Istambul, a tendência à crescente internacionalização desacelera, tanto por questões orçamentárias quanto pela fragilidade do consenso entre os Estados que se passou a observar (KOERNER, 2002). A ruptura se aprofunda nos anos 2000, principalmente em decorrência dos atentados de 11 de setembro de 2001. Neste ponto de inflexão, a ONU e os direitos humanos perderam forças enquanto recursos simbólicos mobilizadores.

Importa pontuar, novamente, que este processo foi atravessado por diversas incoerências. Por exemplo, ao passo que se consolidava um pacto amplo no planeta sobre direitos universais, os regimes de segregação racial nos Estados Unidos e na África do Sul eram legitimados internacionalmente. Nos 40 anos que seguiram ao 1945, a disputa geopolítica entre o capitalismo e o socialismo resultou em imperialismo e supressão de democracias ao longo do mundo.

De fato, todas essas disputas e incoerências se manifestam nos conflitos sociais, e, mais precisamente, nas lutas sociais por redistribuição e por reconhecimento. Ao avançarem, no campo social essas lutas contribuem para a universalização da “humanização”, tendo em vista que trazem ao debate a própria existência e resistência, e que no campo político institucional instituem novos direitos. Segundo Amelize (2020; p. 58):

Os resultados nocivos trazidos pelos interesses econômicos que subsidiaram a construção desses conflitos culminaram, em um primeiro momento, em uma intenção moral coletiva, para que fossem resguardadas a vida e a liberdade – direitos do nascituro, garantias fundamentais e individuais. Posteriormente, culminaram em uma intenção moral coletiva capaz de resguardar os direitos sociais, econômicos e culturais e, finalmente, em uma intenção moral coletiva que resguardasse os direitos transindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), que só lentamente foram internacionalizados pelos Estados Nacionais.

Mas só há luta social quando ainda não se conhece humanidade em todos os seres humanos. A luta por reconhecimento é um processo que, quando ainda está presente, demonstra que a humanidade de um grupo ainda não foi totalmente

legitimada pela sociedade. Ou seja, é um processo que evidencia as desigualdades no acesso aos direitos pelos diferentes grupos, subjetividades e identidades, ou, dito de outra forma, é um indicativo que há violências e violações sendo praticadas. Segundo Amelize (2020; p. 55):

Nesse sentido, a violência clarifica as interssubjetividades que não são reconhecidas, por não se apresentarem enquadradas às morais hegemônicas estabelecidas socialmente. Clarifica as interssubjetividades que não são reconhecidas, por haver uma privação institucional intencionalizada de acesso, em condições de paridade, às normativas da cooperação social.

Diante dessas lutas, o Estado assume uma postura ambivalente: ora incorpora as demandas emergentes, ora é resistente a elas e, outras vezes, é o próprio violador. Mas o fato que se defende é que se os direitos deveriam ser para todas as pessoas, mas não são, o Estado tem que agir para que se tornem, e só pode fazer isso reconhecendo as diferenciações entre os grupos, seja para promover a igualdade no acesso aos direitos, seja para agir promovendo conhecimentos e discursos capazes de formar juízos inclusivos. Segundo Amelize (2020; p. 64), deve ser objetivo da política pública de Direitos Humanos: “assegurar a igualdade material de acesso às normativas pactuadas na cooperação social e a garantia de que todos – independente da cor, raça, etnia e quaisquer outras características – sejam valorizados no todo social”. Este é um primeiro ponto a ser considerado na Política Pública de Direitos Humanos, de que a universalidade da humanização só pode ser alcançada quando se constata que este é um horizonte, não um dado concreto. Outro ponto que esta reflexão aponta é que os direitos humanos não são absolutos, mas historicamente relativos. Segundo Bobbio (2004; p. 20):

Também os direitos do homem são direitos históricos, que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem. A expressão “direitos do homem”, que é certamente enfática — ainda que oportunamente enfática, pode provocar equívocos, já que faz pensar na existência de direitos que pertencem a um homem abstrato e, como tal, subtraídos ao fluxo da história, a um homem essencial e eterno, de cuja contemplação derivaríamos o conhecimento infalível dos seus direitos e deveres. Sabemos hoje que também os direitos ditos humanos são o produto não da natureza, mas da civilização humana; enquanto direitos históricos, eles são mutáveis, ou seja, suscetíveis de transformação e de ampliação.

Em tempo, é importante reforçar que o reconhecimento não se encerra na garantia de igualdade formal e material. Deve-se construir uma cultura dos direitos

humanos, para que a humanidade do outro seja reconhecida também nas relações privadas. Se exige ser complexo. Emicida (2019b) também canta:

Por fim, permita que eu fale
Não as minhas cicatrizes
Achar que essas mazelas me definem
É o pior dos crimes
É dar o troféu pro nosso algoz e fazer nós [sic] sumir, aí.

2.2 Política Pública de Direitos Humanos

O conceito de Direitos Humanos reivindicado até agora está centrado nos processos históricos de avanços e retrocessos em relação à humanização universalizada e ao reconhecimento dos diversos modos de ser e viver. Esses processos tendem a confluir para o Estado, mas não se esgotam nele. Ocorrem nas relações sociais e políticas, e envolvem diferentes atores nas disputas por concepções de mundo mais inclusivas (SILVA, 2016). As lutas sociais podem produzir narrativas e valores que, mesmo não sendo positivadas, podem orientar, transversalmente, as ações do Estado. O Estado, por sua vez, é um campo complexo, e eventualmente apresenta resistência ao avanço dos direitos ou, ainda, é ele mesmo o violador de direitos que já estão positivados. Mas o Estado também é uma arena fundamental para que as demandas se institucionalizem e ganhem em materialidade, o que ocorre, concretamente, nas políticas públicas.

De forma simplificada, em uma concepção tradicional, um problema torna-se objeto de política pública quando entra na agenda da política institucional, e isso pode ocorrer por vários caminhos, que iniciam o chamado ciclo de política pública. Neste caso em específico, à medida em que as lutas sociais por reconhecimento e redistribuição ganham em capacidade de vocalização, a consciência coletiva acerca do tema muda, e este passa a ser coletivamente visto como um problema (SOUZA, 2006; SECCHI, 2013). Uma vez que as demandas são reconhecidas como problemas coletivos, o legislador e a Administração passarão a elaborar soluções para enfrentá-los, que resultarão em políticas públicas compostas por programas, ações, normas etc. Deste planejamento, resulta a implementação, que é a efetiva prestação do serviço público. Importa dizer que estas etapas podem ocorrer, e geralmente ocorrem, de maneira concomitante.

Na concepção tradicional, para atender às demandas sociais o Estado se estrutura em departamentos especializados por área de conhecimento e com

competências bem delimitadas. Neste modelo, há o pressuposto de que a divisão do trabalho e o planejamento detalhado das atividades pode garantir, ao mesmo tempo, maior controle e mais eficiência no uso dos recursos públicos no atendimento à população. Neste ponto de vista, representado pelo modelo top-down, há a alta burocracia que planeja e racionaliza os processos, e a burocracia de nível de rua, que executa o que foi elaborado. Aqui, se destaca a fragmentação do Estado em setores e o caráter centralizador e hierárquico da gestão das políticas públicas (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013; PIRES, 2016). Há muitas críticas sobre esta perspectiva, principalmente em relação aos recortes de problemas que são sistêmicos. De acordo com Junqueira, Inojosa e Komatsu, (1997):

As estruturas setorializadas tendem a tratar o cidadão e os problemas de forma fragmentada, com serviços executados solitariamente, embora as ações se dirijam à mesma criança, à mesma família, ao mesmo trabalhador e ocorram no mesmo espaço territorial e meio-ambiente.

A descentralização político-administrativa é uma primeira rachadura neste modelo. Transferir poderes às instâncias subnacionais representa multiplicar os atores capazes de tomar decisões e de implementar políticas, em um caminho oposto à centralização. Além disso, a partir da descentralização é possível adequar os serviços públicos às necessidades da população que se destinam, implicando maior eficiência ao uso dos recursos públicos.

Esta é, portanto, a segunda consideração acerca da política pública de direitos humanos. Além de admitir as desigualdades a política deve buscar atuar sobre as especificidades locais. A descentralização também é uma ferramenta democratizante, na medida em que amplia os espaços de participação social (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013). Por outro lado, esta pode representar um aprofundamento na fragmentação do provimento dos serviços públicos. De acordo com Hanf y O'Toole (citados por TEIXEIRA, 2013):

[...] o governo moderno é caracterizado por sistemas de decisão nos quais a diferenciação territorial e funcional desagrega a capacidade efetiva de resolução de problemas em um conjunto de subsistemas de atores com tarefas específicas e competição e recursos limitados.

Porém, em relação a este modelo tradicional, na prática, a implementação de uma política pública não está sob o controle da política (institucional, entendida como os poderes Legislativo e Executivo), nem da Administração. Desde a formulação até a implementação das políticas públicas, agem atores não oficiais, que muitas

vezes possuem uma posição de destaque neste processo (SCHNEIDER, 2005). Ainda, observa-se que há uma relativa autonomia decisória da burocracia de nível de rua, que, em geral, não é considerada no planejamento tradicional.

Soma-se a isso o fato de que as demandas contemporâneas, sobretudo aquelas ligadas à temática dos direitos humanos, são multifacetadas e entrelaçam diferentes saberes, e por isso dificilmente podem ser supridas por ações fragmentadas ou isoladas (PIRES, 2016). Nesse sentido, Mioto (2002, citado por PEREIRA; TEIXEIRA, 2013) defende que, para solucionar os problemas sociais complexos, é necessário superar o padrão hierarquizado e especializado de gestão das políticas públicas, e propor maior articulação entre saberes profissionais.

A agenda dos direitos humanos se insere nesta discussão, pois estes são inerentemente transversais. Quando a sociedade designa a “não-humanidade” a alguém, ou a algum grupo, isso quase sempre não ocorre só em termos de saúde, ou só em termos de educação, ou só em termos de assistência social, ou só nos termos do direito à vida. A transversalidade, nos termos de Pires (2016, p. 195)

O conceito de transversalidade deriva da percepção de que uma série de questões sociais contemporâneas (e.g. tipicamente as associadas a violações de direitos humanos ou à atenção a grupos populacionais específicos) são necessariamente multifacetadas, entrelaçando, por exemplo, aspectos relativos à educação, cuidado à saúde, ação policial ou provisão de assistência social e jurídica, entre vários outros. Assim sendo, tais questões dificilmente podem ser equacionadas a partir de ações fragmentadas ou isoladas por meio da divisão burocrático departamental tradicional.

Disto, emergem novas perspectivas para solucionar os problemas públicos, mas ainda são raramente adotadas (PIRES, 2016). Em relação à descentralização, é necessário construir parcerias e pactuar articulações entre os níveis locais, estaduais e federais, para que seja possível dividir responsabilidades, recursos e poderes de decisão (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013). Sobre os atores não oficiais e a autonomia decisória na ponta, torna-se necessário considerar estas variáveis para a proposição de políticas públicas. E, pensando na complexidade dos problemas públicos, só é possível enfrentá-los a partir de ações integradas (JUNQUEIRA, 2004).

Ou seja, a despeito de as várias políticas públicas setoriais serem, em si mesmas, políticas públicas de direitos humanos, na medida em que se pautam pela garantia de direitos positivados historicamente conquistados, a estrutura departamentalizada do Estado representa uma fragmentação na prestação de

serviços a sociedade. Por isso, superar o isolamento dos órgãos setoriais é um desafio para o alcance da efetiva plenitude dos direitos humanos.

Disso, é possível propor, como terceiro aspecto da política pública de direitos humanos, que a finalidade deve ser promover a integração e a articulação das políticas setoriais. Ou seja, nesta perspectiva não é interessante que a pasta de direitos humanos proponha outras políticas setoriais, pois não se deve aumentar a fragmentação. Outro pressuposto, como construímos até aqui, é que se deve reconhecer as desigualdades e as diversidades e construir ações e políticas que contenham tratamentos específicos para superar as desigualdades e promover a diversidade. Ainda, é necessário admitir os conflitos da sociedade e, diante disso, propor políticas que contribuam para o respeito às diferenças. Como estratégia, é fundamental promover a participação social e a capacitação das comunidades locais em temas relativos aos direitos humanos e cidadania (COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2008).

Nesse sentido, entre outras atribuições, deve caber à Política Pública de Direitos Humanos atuar para promover ou coordenar atuações conjuntas de órgãos, instituições, redes setoriais e níveis federativos, no âmbito governamental. Além deste esforço, é necessário incluir, nessa articulação, a sociedade civil, os movimentos sociais e os órgãos não-governamentais, e o mercado, principalmente pelo fato de que muitas demandas referentes ao tema emergem nestes âmbitos.

Este cenário nos leva ao fenômeno das redes, que é estudado por diferentes disciplinas e perspectivas teóricas. As redes de políticas públicas ganham relevância teórica e gerencial nas novas formas de se abordar os objetos de política pública (PIRES, 2016). Da interação entre diferentes atores emergem conflitos, possibilidades e questionamentos que podem ser gerenciados, ou ao menos considerados nas decisões dos gestores, e que também podem ser objetos de estudo. Ou seja, o modelo de redes é uma alternativa às fragilidades da organização do tipo burocrática (BALESTRIN; VARGAS, 2004).

A contribuição dos estudos sobre as redes, em geral, e sobre as redes de políticas públicas, em específico, é fundamental para compreender não só as políticas públicas de direitos humanos, mas também para compreender as políticas públicas de segurança pública, sobretudo àquelas voltadas para a prevenção social à criminalidade. É sobre esta perspectiva, a de redes de políticas públicas, que este

trabalho analisará ambas as políticas atualmente vigentes em Minas Gerais, em diferentes graus de formalização, por este motivo, este assunto será debatido na seção oito.

Considerando estes pressupostos, a sessão seguinte busca descrever o projeto SER-DH, uma das iniciativas da SUBDH/SEDESE que compõe a política pública de direitos humanos. Devido ao fato de este ser frequentemente referenciado como projeto estratégico da subsecretaria, considera-se oportuno considerar que ele representa uma proposta para a política de direitos humanos.

3 A POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS EM MINAS GERAIS E O PROJETO SER-DH

Em Minas Gerais, uma das influências do processo em que, no nível federal, fortaleceu a agenda dos direitos humanos, foi a criação da Casa de Direitos Humanos, em 2013. Trata-se de um espaço de referência sobre a temática em Belo Horizonte, que, além de ser um local onde os cidadãos buscavam acolhimento e informações, possibilitando a participação e o controle social, era um espaço que reunia diferentes órgãos relacionados aos serviços de proteção, promoção e reparação das violações em Direitos Humanos. Essa estratégia foi adotada para que diversos serviços pudessem ser prestados em um mesmo espaço, fomentando a atuação conjunta e articulada entre os órgãos e otimizando o atendimento.

Em 2016, a Central de Recebimento, Monitoramento e Avaliação de Direitos Humanos (CENTRAL) é criada como resultado da união de dois serviços distintos que atuavam na Casa de Direitos Humanos: a Central de Monitoramento e Avaliação em Direitos Humanos (CEMADH) e o Núcleo de Acolhimento de Direitos Humanos (NADH). À CENTRAL cabia atuar para o atendimento transdisciplinar dos casos de violação de direitos que chegavam à Casa de Direitos Humanos, incluindo demandas não presenciais, e realizar os encaminhamentos, principalmente, para a rede de proteção de direitos para que as violações fossem superadas. Também competia à CENTRAL padronizar e unificar os dados coletados nos atendimentos e criar mecanismos de monitoramento sobre a tratativa dos casos (RODRIGUES, 2017).

Durante essa experiência, foram identificadas algumas necessidades que viriam a ser pautadas pela política pública.

A primeira delas emerge do fato de que os diversos órgãos do nível de rua adotam metodologias próprias de atendimento e de cadastro dos casos de violação em direitos humanos, o que dificulta os fluxos intrerorganizacionais para a tratativa dos casos. Isso aponta a necessidade de se construir uma metodologia para o atendimento em direitos humanos que possa ser replicada e adotada mais amplamente, a fim de padronizar os dados disponíveis.

A segunda é sobre a ausência de mecanismos capazes de monitorar a tratativa dos casos e de medir a responsividade dos órgãos, que indica a necessidade de elaborá-los.

A terceira, a ausência de processos capazes de quantificar, mapear e descrever as violações, principalmente que informem sobre processos de

desumanização dos grupos sistematicamente vulnerabilizados, indica a necessidade de construí-los.

Isso dialoga com a ausência de um padrão de atendimento e de registro, pois estes permitiriam diagnósticos com informações abrangentes de todas as redes setoriais. O desconhecimento sobre o fenômeno impossibilita que o poder público aja para superar as violências sistêmicas voltadas a grupos específicos.

Apesar de todas estas nuances estarem sendo percebidas na CENTRAL, neste primeiro momento houve mais esforços para a construção de uma metodologia de atendimento capaz de captar aspectos qualitativos dos fenômenos violentos, como os grupos mais vitimados e os respectivos tipos de violação. Foram formados grupos de estudos e realizadas muitas reuniões e encontros da equipe da CENTRAL para debater, dos pontos de vista das equipes de atendimento e da gestão, possíveis sistematizações no atendimento. De um esforço que antecede em alguns meses a criação da CENTRAL, se originou o protótipo do atual Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SIMA), objeto de estudo deste trabalho.

Em suma, em relação às lacunas presentes reconhecidas como orientadoras da Política que se pretende analisar na próxima seção, Amelize (2020) destaca que são:

As frentes de ação dos serviços da política pública de Direitos Humanos

(a) negligenciam a existência de públicos e tipos de violência que deveriam ser de observação necessária (deficiência de abrangência de públicos);

(b) negligenciam o escopo dimensional das violências ocorridas na territorialidade (deficiência de subnotificação);

(c) não conduzem ao controle efetivo de casos (deficiência de monitoramento) – e, quando tentam dimensionar essas três variáveis, não alcançam

(d) capilaridade (deficiência de abrangência territorial).

Em 2019, a CENTRAL saiu da Casa de Direitos Humanos e foi para a Cidade Administrativa sob a mesma gestão, sendo este um dos fatores que possibilitaram a continuidade dos processos iniciados anteriormente. Mais do que o deslocamento físico, a mudança também representou o fato de a antiga CENTRAL ter assumido uma posição relativamente mais estratégica, de onde está sendo executado um projeto, no âmbito SUBDH/SEDESE, que visa propor um modelo de gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos, o SER-DH.

Um dos princípios orientadores deste projeto consiste em atuar de forma mais aproximada dos municípios, ou, dito de outra forma, em capilarizar a atuação política pública de direitos humanos, focando nos níveis mais locais. O SER-DH tem como finalidade o fortalecimento da rede de proteção, promoção e reparação em direitos humanos, a partir da articulação, integração e modelagem das redes setoriais, além do objetivo de promover a incidência política da pauta. O SER-DH conta com duas ferramentas, o SIMA e o Portal SER-DH, que serão descritos separadamente.

3.1 SIMA

O SIMA atual é uma ferramenta produzida principalmente para o uso dos equipamentos governamentais e não governamentais no nível de rua, em acordo com o esforço de capilarização. É uma ferramenta de registro, encaminhamento e monitoramento das tratativas dos casos de violação de direitos humanos embasadas na metodologia de registro elaborada no âmbito da CENTRAL, que considera, além da experiência cotidiana de atendimentos na Casa de Direitos Humanos, os parâmetros internacionais de monitoramento em direitos humanos definidos pela ONU adaptados às especificidades de Minas Gerais. Convém pontuar que, além da metodologia que será exposta, propõe-se uma padronização de colhimento dos dados socioeconômicos da pessoa em atendimento, pautada em diretrizes humanizadas de atendimento, que também são registrados no SIMA.

O SIMA representa o esforço de institucionalizar práticas de atendimento em direitos humanos mais inclusivas às diversas subjetividades, além de imprimir racionalidade aos fluxos e processos que, diante de um atendimento, conectam a rede de direitos humanos. Também se pretende, com a capilarização do uso do SIMA, construir informações mais robustas sobre o cenário de violações de direitos humanos em MG. Em resumo, o SIMA é simultaneamente um método de trabalho e/ou atendimento, um método de gestão e um método para a qualificação de informação.

Convém ressaltar que, além da possibilidade de registro dos casos oriundos dos atendimentos presenciais, o SIMA também permite o registro de casos de atendimentos não presenciais. No entanto, será focado a modalidade de atendimento presencial, principalmente porque este tipo de atendimento é mais comum nos equipamentos de nível de rua.

O quadro 01 sintetiza o fluxo de atendimento em direitos humanos a partir de um órgão que utiliza o SIMA. Ao chegar no equipamento, a pessoa é atendida pela

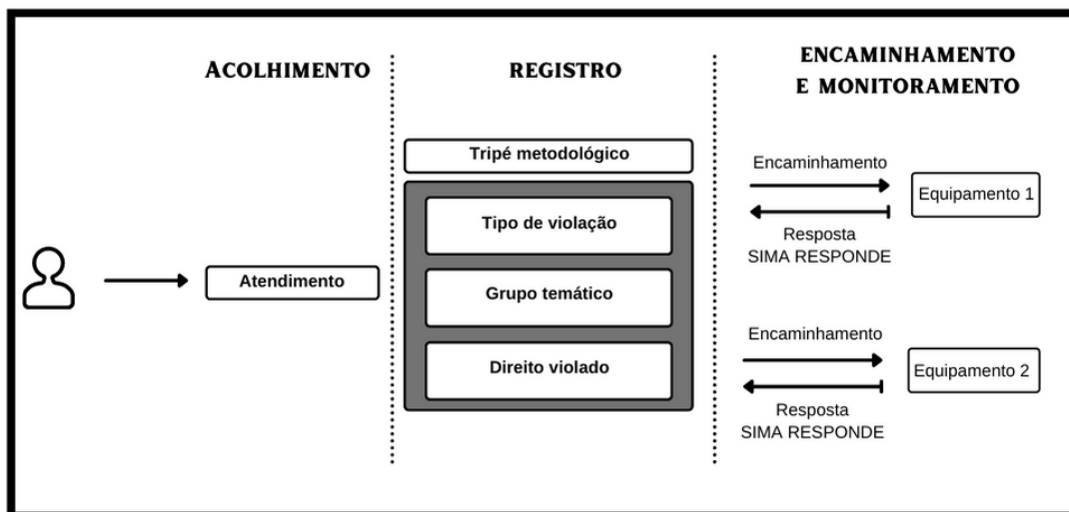
equipe técnica; no atendimento, o caso relatado é registado no SIMA, necessariamente contendo três informações principais, que compõem o tripé metodológico: 1) Qual foi o tipo de violação relatado?; 2) A violação ocorreu em razão do pertencimento da pessoa a qual grupo temático?; 3) Qual foi o direito violado?

Sendo que, em qualquer uma das categorias, é possível selecionar mais de uma opção, tendo em vista que podem ter ocorrido violações simultâneas, praticadas em razão do pertencimento da pessoa a mais de um grupo, e que os eventos podem incorrer em mais de um direito violado.

É importante também salientar que, para cada sequência de informações, é necessário informar um agressor, sem que seja necessário detalhar informações pessoais que permitam identificá-lo. Embora o SIMA seja orientado pela premissa do atendimento mais focado em possibilitar a atenção e o cuidado à pessoa violada do que viabilizar a penalização e a responsabilização do agressor, identificá-lo é importante para que o fenômeno possa ser descrito. Por exemplo, se o agressor foi o poder público, ou se foi uma pessoa com vínculo familiar, são informações de casos particulares que, somadas, serão importantes para compreender o fenômeno da violência.

Uma vez registrado o caso, deve se realizar os encaminhamentos para os equipamentos das redes setoriais de políticas públicas, para que pessoa acesse serviços que viabilizem a saída do ciclo de violência. O fato de o encaminhamento poder ser feito através do SIMA, como será visto, permite o monitoramento das tratativas do caso, o que é uma das funcionalidades disponíveis na ferramenta. Nas próximas sub seções, cada uma das etapas sintetizadas será explicada.

Quadro 1: Fluxo de atendimento em direitos humanos no SIMA



Fonte: elaboração nossa

Apesar de pretender uniformizar as informações geradas ao longo da rede, há a previsão, como estratégia para promover adesão ao uso no nível de rua, que o SIMA seja uma ferramenta adaptável às necessidades e demandas de cada rede. Desde que mantidas suas características principais, como o tripé metodológico e as ferramentas de encaminhamento e responsividade, há a possibilidade de negociar adaptações para viabilizar o uso. Por exemplo, além do SIMA MUNICÍPIOS, mais frequentemente utilizado, há o SIMA EDUCAÇÃO, o SIMA MULHER e está em construção o SIMA SUAS.

3.1.1 Atendimento

O primeiro contato que a rede tem com a pessoa em situação de violência ocorre no atendimento oferecido pela equipe técnica no primeiro equipamento público ou órgão não governamental procurado.

No atendimento, são relatadas as violências, os sentimentos e as demandas da pessoa que o busca, e este encontro é fundamental para prestar um serviço de qualidade e para documentar o caso. O registro tem como princípio orientador documentar o caso a partir da perspectiva da pessoa que foi violada, ou da pessoa que está relatando a violação.

Em outras palavras, a escuta por quem atende é indispensável para que as informações sejam coletadas e registradas *corretamente*, dado que a perspectiva

mais relevante sobre o evento de violência é a da pessoa atendida e, por isso, só pode ser apreendida na experiência narrada.

Tem-se que nem sempre a pessoa atendida será a mesma pessoa que vivenciou a violência, pois também ocorre de terceiros irem aos equipamentos relatarem violências que acontecem com outrem; no entanto, as técnicas de atendimento continuam sendo muito valiosas. O atendimento é, em si mesmo, é um serviço que visa mitigar os efeitos da violência, e a escuta praticada ativamente, de forma qualificada e diferenciada é parte de um processo de humanização e de validação da experiência da pessoa atendida. As técnicas de atendimento que o SIMA busca encorajar não são obrigatoriedades para a adesão ao uso, mas há esforço de convencimento neste sentido.

Pela relevância do atendimento, todos os materiais explicativos sobre o SIMA e os cursos disponibilizados para a sua utilização abordam bastante os princípios e as técnicas de atendimento desejáveis. Dentre eles, tem-se que o atendente deve se reconhecer em um lugar de poder simbólico em relação ao atendido, para que possa, deliberadamente, buscar reduzir os distanciamentos e resistências. Isto inclui a atenção à linguagem, à expressão corporal e aos processos e procedimentos técnicos, que devem ser adaptados, se necessário, para que não promovam exclusões.

Ainda do ponto de vista do atendimento, mas já introduzindo o assunto do registro. A escrituração adequada dos relatos, que incluem as demandas e as inseguranças da pessoa atendida, tem o potencial de impedir que, ao adentrar em outro equipamento, a pessoa seja constrangida a repetir relatos que, frequentemente, são desconfortáveis e dolorosos. Ou seja, é uma forma de evitar a revitalização ao longo da rede. Nesse sentido, produzir relatórios qualificados, antes de uma tecnologia de gestão, constitui mais um processo garantidor de direitos. Em relação ao registro do evento, como foi mencionado, é necessário se atentar para algumas informações que serão descritas a seguir.

3.1.2 Tripé metodológico

Como mencionado anteriormente, atualmente os equipamentos das redes de políticas públicas setoriais, assim como as organizações não governamentais que acolhem pessoas em situação de violência, utilizam metodologias distintas para colher os dados e registrar as violações. Isso implica um dos maiores desafios do

fortalecimento da rede de direitos humanos, já mencionado, que concerne à gestão da informação. Isso porque, ao utilizar variáveis, indicadores, critérios descritivos e tecnologias próprias, os agentes produzem informações que não transitam facilmente ao longo da rede. Então, a intenção é padronizar os registros e os encaminhamentos realizados pela burocracia de nível de rua.

Por exemplo, se um órgão classifica os assistidos em faixas etárias que variam de 10 em 10 anos, e encaminha uma pessoa para outro órgão que registra os atendidos em faixas de 15 em 15 anos, dificilmente eles conseguirão compartilhar dados, informações e diagnósticos. As incompatibilidades também são tecnológicas, pois as formas de registros podem variar desde o preenchimento de fichas ou formulários em papel, à utilização de programas de computador, como planilhas ou formulários, ou softwares próprios, o que dificulta a compilação das informações produzidas ao longo da rede. Além das implicações no atendimento, como aumentar a revitimização, isso impede uma descrição qualificada do cenário de violações de direitos humanos em Minas Gerais.

O tripé metodológico é uma sequência de informações que devem ser preenchidas após o atendimento. Se relaciona com a padronização dos registros sobre as violações de direitos. Convém ressaltar que, devido ao fato de que há grupos que possuem a própria humanidade sistematicamente recusada tanto socialmente quanto nos âmbitos institucionais do Estado, a metodologia foi desenvolvida tendo como princípio orientador a necessidade de produzir informações que contemplem a relação entre o fenômeno da violência e a vulnerabilização destes grupos. Com isso, pretende-se reunir evidências de violências sistêmicas que se encontram documentadas de forma dispersa tanto para subsidiar a ação pública quanto para fortalecer a atuação política destes grupos.

3.1.2.1 Tipos de violação

A categoria “tipos de violação” é o primeiro item do tripé metodológico a ser selecionado no SIMA. Por tipos de violação, entende-se as violações tipificadas no SIMA que foram elaboradas a partir do trabalho na CENTRAL e das normativas internacionais sobre o tema. Ou seja, não necessariamente os tipos de violação guardam relação com práticas e atos que são definidas como crimes pelas normas do direito penal.

A partir da compreensão sobre os tipos de violação ocorridos, é possível responder se isso ocorreu em razão do pertencimento da pessoa a algum grupo desumanizado, e, se sim, qual é este grupo. Os tipos de violação são:

1. Abuso, maus tratos e/ou negligência;
2. Abuso, maus tratos e/ou negligência familiar;
3. Ação ou omissão de agente público Estadual;
4. Ação ou omissão de agente público Federal;
5. Ação ou omissão de agente público Municipal;
6. Ação ou omissão de particular com dever legal de cuidado;
7. Ameaça;
8. Ameaça de morte;
9. Assédio moral;
10. Autonegligência e/ou auto violação;
11. Cárcere privado;
12. Desaparecimento;
13. Discriminação em razão de saúde;
14. Discriminação em razão de etnia;
15. Discriminação em razão de existência de deficiência;
16. Discriminação em razão de idade;
17. Discriminação por identidade de gênero;
18. Discriminação por manifestação do pensamento;
19. Discriminação por orientação sexual;
20. Discriminação por situação de rua;
21. Exploração laboral;
22. Exploração patrimonial/ econômica;
23. Exploração sexual;
24. Impedimento ao Convívio Familiar;
25. Tráfico de pessoas;
26. Violência doméstica;
27. Violência física;
28. Violência moral;
29. Violência patrimonial/ abuso econômico;
30. Violência psicológica e/ou verbal;
31. Violência sexual;

32. Xenofobia.

3.1.2.2 Grupos temáticos ou sistematicamente vulnerabilizados

Como já foi dito, uma das fragilidades do fortalecimento da rede é que cada um dos agentes coleta categorias diferentes de informações, muitas vezes deixando de registrar aspectos do fenômeno relevantes tanto politicamente, pensando na sociedade civil, quanto para a gestão.

Por exemplo, uma instituição pode ou não registrar que a pessoa em situação de violência é egressa do sistema prisional ou que reside em ocupações urbanas, porém, essas são informações fundamentais. Nesse sentido, grupos temáticos no SIMA são justamente aqueles cujos integrantes são desumanizados e não acessam plenamente os direitos positivados. Além da desigualdade formal e material, os grupos temáticos também são frequentemente apartados dos processos decisórios, e muitas vezes a institucionalidade nem mesmo os contempla; ou seja, suas demandas ainda não se tornaram direitos positivos. Em resumo, segundo Amelize (2020):

Por grupos temáticos ou sistematicamente vulnerabilizados, deve-se compreender, então, grupos e sujeitos que historicamente foram submetidos às relações de dominação e à condição de invisibilidade e que, por isso, apresentam uma agenda de mobilização política, além de subjetividades e identidades que, de forma emergente, são invisibilizados ou desqualificados em discursos por não apresentarem características hegemônicas. São subjetividades, identidades e grupos que, de forma emergente (marginalização emergente) ou histórica (marginalização fundamentada na racialização e colonização), são invisíveis ou desqualificados por discursos correntes, por não apresentarem experiências sociais e culturais idênticas às subjetividades e identidades hegemônicas.

O registro do grupo temático tem o potencial de informar, de forma georreferenciada, a quais vulnerabilidades e violações de direitos cada grupo temático está principalmente submetido, e, tendo sido construída a informação, pode servir ao controle social e pode vir a subsidiar políticas públicas para saná-las.

Em resumo, se o órgão utiliza o SIMA para o registro, além das informações relativas aos dados socioeconômicos, a equipe técnica deverá registrar a qual grupo temático a pessoa pertence. Mais precisamente, o grupo temático que responde à pergunta: “essa violência ocorreu em razão do pertencimento da vítima a qual grupo temático?”

É importante ressaltar que o fato de a violação se vincular ao pertencimento se justifica pela intenção do SIMA em descrever as violações a partir da perspectiva da desumanização dos grupos. Uma das informações que principalmente se pretende construir é quais violações são motivadas pelas práticas de desumanização. Tem-se que a listagem atual não pretende ser definitiva e poderá vir a incluir novos grupos. Os grupos temáticos são:

1. Adolescente em cumprimento de medida socioeducativa;
2. Ateus e agnósticos;
3. Criança e adolescente;
4. Defensor das pautas de Direitos Humanos;
5. Familiar de pessoa em privação de liberdade;
6. Jovem (15 a 29 anos);
7. Mulher;
8. Participante de manifestação;
9. Pessoa analfabeta/semianalfabeta;
10. Pessoa ou grupos atingidos por desastres;
11. Pessoa codependente química;
12. Pessoa com comprometimento neurológico;
13. Pessoa com crenças espirituais;
14. Pessoa com deficiência;
15. Pessoa com dependência química;
16. Pessoa com doença crônica;
17. Pessoa com/em sofrimento psíquico com/sem diagnóstico;
18. Pessoa de comunidade tradicional;
19. Pessoa de grupo étnicorracial invisibilizado;
20. Pessoa de movimento ou organização social;
21. Pessoa de ocupação;
22. Pessoa egressa do sistema prisional;
23. Pessoa em privação de liberdade;
24. Pessoa em situação de rua;
25. Pessoa idosa;
26. Pessoa LGBTIQA+;
27. Pessoa notificada e/ou indiciada e/ou processada e/ou investigada;
28. Pessoa sob cuidados de instituições privadas;

29. Profissionais com direito de sigilo das atividades;
30. Prostitut@;
31. Trabalhadora e trabalhador sexual;
32. Refugiados, migrantes, apátridas e deslocados internos;
33. Servidor e funcionário público;
34. Testemunha ou informante.

3.1.2.3 Direitos violados

A terceira informação a ser preenchida no tripé é a categoria “direitos violados”, que são categorias de violações tipificadas em normas positivadas. As possibilidades de preenchimento para os direitos violados são:

1. Direito à alimentação;
2. Direito à Assistência Familiar;
3. Direito à convivência familiar e comunitária;
4. Direito à educação;
5. Direito à história;
6. Direito à igualdade;
7. Direito à imagem;
8. Direito à informação;
9. Direito à integridade física;
10. Direito à integridade moral;
11. Direito à integridade psicológica;
12. Direito à intimidade;
13. Direito à livre manifestação do pensamento;
14. Direito à livre organização social;
15. Direito à memória e à verdade;
16. Direito à moradia;
17. Direito à previdência social;
18. Direito à saúde;
19. Direito à segurança;
20. Direito ao devido processo legal;
21. Direito ao exercício da paternidade;
22. Direito ao lazer;
23. Direito ao trabalho;

- 24. Direito ao transporte;
- 25. Direito de assistência aos desamparados;
- 26. Direito de herança;
- 27. Direito de petição;
- 28. Direito de propriedade;
- 29. Direito de proteção à infância;
- 30. Direito de proteção à maternidade e à concepção;
- 31. Direito de resposta;
- 32. Direitos Políticos;
- 33. Direitos Trabalhistas.

3.1.3 Encaminhamentos e Monitoramentos

Um dos gargalos do fortalecimento da rede de direitos humanos, como foi exposto, é a padronização das formas de comunicação entre os órgãos, centrando-se nos encaminhamentos para a tratativa de casos de violação dos direitos humanos e para a viabilização do monitoramento das tratativas dadas ao longo das redes. Além de ser um gargalo em si, a falta de padrão impede a descrição sistemática das redes, impossibilitando que os níveis mais estratégicos da gestão conheçam como ocorre as interações nas localidades. Nesse sentido, a proposta de padronizar os fluxos é, também, um esforço de conhecer as redes e agir para fortalecer a integração.

3.1.3.1 Encaminhamentos

Neste tópico, convém pontuar que o SIMA conta com um banco de dados sobre as organizações envolvidas na rede de direitos humanos (que sejam órgãos, equipamentos ou instituições governamentais, ou organizações não governamentais), com informações georreferenciadas acerca:

- 1) do tipo de atuação (proteção, promoção ou reparação);
- 2) a qual rede setorial aquele órgão pertence (SUS, SUAS, SP, EDUC, UGG, JUS, SOC).

Este banco de dados é alimentado tanto pela equipe de trabalho do SIMA, na SUBDH, quanto pelos usuários do sistema.

Neste ponto, ao exigir o cadastramento dos órgãos para o encaminhamento, o SIMA permite que se conheça melhor as redes municipais, com

informações como, por exemplo, os equipamentos disponíveis em cada município, os serviços mais acionados, onde há participação social mais ou menos intensa, entre outras informações.

Ou seja, na rotina de trabalho dos atendimentos constrói-se, ao mesmo tempo, um banco de informações sobre os serviços em direitos humanos georreferenciados. Mais à frente, será descrito como isso pode ser uma via de construção de cidadania.

Os encaminhamentos, ao serem registrados, podem ser (e é desejável que sejam) enviados automaticamente para os órgãos acionados, pela própria ferramenta. Neste ponto, além das informações listadas anteriormente, é possível construir informações sobre:

1. o órgão que, sendo porta de entrada, acionou outro(s) órgão(s);
2. quais foram os órgãos acionados; a qual rede estes órgãos pertencem;
3. qual é o tipo predominante de ação desses órgãos; e
4. onde eles estão localizados.

Ou seja, é uma ferramenta que permite compreender parte dos fluxos que expressam o relacionamento entre os atores da rede.

3.1.3.2 Monitoramento

O monitoramento é uma das funcionalidades mais importantes do SIMA. Do ponto de vista da gestão, é o monitoramento que permite a construção de informações mais qualificadas, para subsidiar as ações do poder público, e de indicadores para medir a responsividade da rede de direitos humanos. Do ponto de vista do atendimento, a existência de uma ferramenta adequada de monitoramento pode constranger os órgãos a serem mais resolutivos e responsivos.

Ao receber um encaminhamento realizado por um órgão que utiliza o SIMA, o órgão acionado irá receber uma senha que dará acesso ao caso no SIMA RESPONDE. Neste espaço, o órgão acionado deve descrever as ações empreendidas no caso em questão, e anexar os documentos pertinentes¹. Uma vez

¹ Convém relatar que, como outros processos que serão descritos, esta é uma funcionalidade que foi incorporada efetivamente no SIMA há pouco tempo. Antes, as respostas eram enviadas pelos órgãos acionados por e-mail, e a equipe técnica que realizou o encaminhamento registrava as tratativas informadas. Nesse sentido, não há ainda como mensurar o impacto dessa mudança para o funcionamento do SIMA. Tendo em vista que as entrevistas não coletaram informações sobre esta alteração em específico, como pesquisadora observadora participante, embasada

isto feito, o órgão que realizou o acionamento deve atualizar o status de resposta no SIMA, selecionando uma das opções abaixo, conforme a resposta cadastrada no SIMA RESPONDE pelo órgão acionado:

- a) Procedente com acompanhamento do órgão;
- b) Em avaliação;
- c) Arquivado por duplicidade de procedimento;
- d) Arquivada;
- e) Arquivada por improcedência qualificada;
- f) Arquivada por desistência da pessoa em situação de violência;
- g) Arquivada em razão de prescrição;
- h) Encaminhamento incorreto sem direcionamento do caso pelo primeiro órgão;
- i) Encaminhamento incorreto com direcionamento do caso pelo primeiro órgão;
- j) Concluída por cessação da violação;
- k) Atuação concluída dentro dos limites de competência do órgão;
- l) Atuação encerrada sem reparação;
- m) Solicita informações;
- n) Falecimento com nexos causal;
- o) Falecimento sem nexos causal.

Quando não há resposta do órgão acionado, então o sistema indica “aguardando resposta do órgão”.

Além dos status referentes a cada um dos encaminhamentos, há o status geral do caso. Um mesmo caso, quase sempre, tem mais de um encaminhamento. Então, sobre o caso como um todo, o status geral é atribuído automaticamente pelo sistema, que considera o conjunto de encaminhamentos realizados e as respostas cadastradas. Essas respostas se organizam de acordo com a lista a seguir:

- a) Em andamento;
- b) Concluído;
- c) Arquivado;
- d) Discussão de caso;
- e) Pendente de integração;

na minha experiência e, portanto, em um ponto de vista enviesado, pode-se imaginar que a resistência à resposta será intensificada.

f) Aguardando retorno de novas respostas;

g) Não houve encaminhamento.

Durante 60 dias, se não há respostas, o SIMA envia três e-mails automáticos para os órgãos, reiterando a importância do cadastramento de respostas acerca das ações adotadas para a tratativa do caso em questão. Caso, ainda assim, nenhum dos órgãos acionados responda, o sistema atualiza o “status geral” para a opção “pendente de integração”. Este status geral dá início ao processo elaborado para promover a articulação da rede, que é voltado para induzir a pactuação de fluxos entre os órgãos a partir dos casos concretos de violações de direitos.

Quando o status geral de um caso é “pendente de integração” o gestor do equipamento que realizou o encaminhamento fica encarregado de organizar uma reunião com o gestor do órgão que foi omissos, com o intuito de pactuar fluxos de encaminhamento e resposta.

Ou seja, primeiramente, há a omissão. O sistema registra essa omissão. Diante disso, o gestor que acionou o órgão tem respaldo para propor acordos que melhor se adequem a ambos os equipamentos. Este é o primeiro nível de integração de redes.

Caso não tenha sido possível pactuar fluxos nesta etapa, então o caso é remetido ao órgão gestor responsável por aquele equipamento que realizou o encaminhamento. Neste ponto, cabe a informação de que, ao aderir ao uso do SIMA, esta cadeia de responsabilidades será elaborada pela equipe técnica da SUBDH. Se for um equipamento municipal, por exemplo, então o caso será enviado ao gestor da pasta responsável pela política setorial em questão. Este gestor deverá se empenhar em mediar o conflito entre os dois órgãos ou, como alternativa, realizar acordos (mesmo que informais) nos níveis institucionais.

Se, mesmo assim, não foi possível pactuar os fluxos, o caso passa ao próximo nível de gestão. No exemplo de um equipamento que se encontra no município, o próximo nível seria a Prefeitura. Caberá à Prefeitura mediar o conflito entre os órgãos envolvidos no caso, seja no nível de atendimento, ou nos níveis das unidades gestoras. Este é o terceiro nível de integração.

Se, mesmo assim, não houver acordos, então o caso passará a ser conduzido pelas Coordenadorias temáticas de Direitos Humanos da SUBDH/SEDESE.

Por fim, o quinto nível de integração ocorre nos níveis institucionais e não se orientam mais por casos específicos, mas pelas relações institucionais entre as políticas setoriais. Neste nível, a gestão da SEDESE irá atuar para construir pactos formais com as instituições hierarquicamente superiores dos agentes da ponta. No exemplo da Polícia Militar, haverá um esforço formal de pactuar fluxos com o Comando da Polícia Militar, através de ofícios, reuniões e negociações políticas institucionais.

Este fluxo de monitoramento está previsto desde a implementação do SIMA, e os acordos de cooperação para a adesão ao uso do sistema já mencionam este dispositivo. No entanto, este processo foi incluído no programa há menos de um mês. Por este motivo, não é possível conhecer com clareza quais serão os desdobramentos. Mesmo assim, convém algumas considerações.

3.1.4 Cadastro de projetos e ações de promoção

O SIMA tem, ainda, um espaço destinado para o cadastro de projetos e ações de promoção em direitos humanos. Estes projetos dizem respeito às práticas multidimensionais adotadas para contribuir na formação de pessoas e grupos em direitos humanos, ou para contribuir para construir uma cultura geral mais afeita ao tema. Essas ações podem ser de diversas naturezas, como cursos formais, lives, rodas de conversas etc. São iniciativas que também podem vir a fomentar políticas públicas de direitos humanos, e publicizar informações sobre acesso à direitos. Em outra dimensão, podem ser projetos e ações que contribuam para maior participação social, para formar consciências mais tolerantes e para fortalecer a cidadania.

3.2 Portal SER-DH

O Portal SER-DH é um site desenvolvido para promover a pauta de Direitos Humanos, a partir da disponibilização de conteúdos diversos sobre a temática. Nele, são disponibilizadas boas práticas em direitos humanos, divulgando inspirações baseadas na atuação de organizações governamentais e não governamentais em direitos humanos. No site também são disponibilizados artigos, textos, jogos interativos, e uma agenda contendo alguns dos eventos voltados para a promoção de direitos humanos que foram cadastrados no SIMA.

Ainda sobre os conteúdos disponibilizados, há o campo referente ao “memorial dos direitos humanos”, que está sendo construído para ser um registro da história dos direitos humanos em Minas Gerais. O site é uma via de diálogo da SUBDH com os diversos órgãos das redes temáticas, na medida em que há a previsão de pactuação de acordos para que estes possam produzir conteúdo para o portal. Inclusive, trata-se de uma estratégia para incluir as redes mais voltadas para a penalização do que para o cuidado, como as redes de segurança pública e de justiça, nos debates sobre a Política Estadual de Direitos Humanos.

Diferentemente do SIMA, o Portal SER-DH é voltado para todos os grupos sociais, incluindo os hegemônicos. Tendo em vista que o site visa, principalmente, promover a incidência política da pauta, então todos, indistintamente, devem ser contemplados. Isso, principalmente porque as violações de direitos contra os grupos temáticos são, muitas vezes, perpetradas por pessoas pertencentes aos grupos hegemônicos e induzidas pela pouca familiaridade com a temática.

Além destes materiais, o Portal SER-DH é uma ferramenta muito útil para utilização dos destinatários dos direitos humanos. Isso porque disponibiliza ferramentas facilitadoras para o acesso de direitos, e, também, publiciza alguma das informações geradas pelo SIMA.

No Portal-DH, há o MENU “conheça sua rede”, onde é possível conhecer os órgãos implementadores das políticas públicas por região, e pelo tema desejado. Os diversos equipamentos são agrupados por cores, onde cada cor representa uma rede setorial. Então, é possível selecionar apenas os equipamentos de uma rede determinada. Os órgãos que aparecem neste mapa são importados do SIMA e disponibilizados para o público em geral. Trata-se de uma função que tem a potencialidade de viabilizar o acesso a serviços públicos, na medida em que lista os equipamentos disponíveis em cada região. Também, pode vir a fortalecer a participação social na medida em que amplia as formas de contato entre o Estado e as pessoas destinatárias das políticas públicas.

Há, também, o MENU “relatórios interativos”, onde as informações do SIMA referentes às violações são disponibilizadas. É possível gerar gráficos mais gerais sobre os eventos registrados no SIMA, ou filtrar as informações por região, grupo temático, tipo de violação e direito violado, sendo que essas categorias podem ser combinadas de formas diferentes. Trata-se de uma funcionalidade pautada pelos valores de transparência e de inclusão da sociedade civil nos debates políticos, e,

também, pode ser considerado um instrumento capaz de fortalecer os laços entre Estado e sociedade civil. Há, ainda, a possibilidade de se produzir sociogramas e conhecer as redes mais acionadas em cada município. Assim, a informação sobre o tipo de serviço em direitos humanos que os equipamentos mais comumente acionam.

O Portal SER-DH também disponibiliza informações acerca do SIMA enquanto ferramenta de gestão, como meio de publicizar a ferramenta e promover a adesão ao uso por mais órgãos e equipamentos. Neste campo, também estão disponíveis guias de utilização e materiais de apoio para o uso do SIMA, assim como a descrição dos grupos temáticos e das violações às quais eles estão sujeitos.

3.3 Objetivos do SER-DH

Segundo a Resolução SEDESE nº 20, de 06 de maio de 2021:

O SER-DH terá como finalidade o fortalecimento, em conjunto com atores governamentais e não-governamentais, da rede de proteção e promoção em direitos humanos e, como objetivos:

- I - Promover a integração de redes de proteção e promoção de direitos;
- II - Induzir a articulação e modelagem das redes de proteção e promoção de direitos;
- III - Promover a incidência (advocacy) da pauta de Direitos Humanos;

3.3.1 Integração de redes de proteção e promoção de direitos

Para promover a integração das redes garantidoras de direitos, o primeiro passo é construir uma metodologia capaz de uniformizar e de padronizar os cadastros das violações, esforço que, como já mencionado, se inicia na CENTRAL. No entanto, essa construção é insuficiente, pois é necessário que os órgãos adiram à utilização nos atendimentos para que a metodologia seja compartilhada e os objetivos de viabilizar a comunicação entre as redes e a padronização dos dados atingidos. Promover a adesão exige esforços para apresentar a metodologia aos órgãos governamentais de nível estratégico e da ponta, aos órgãos não governamentais, firmar parcerias, dialogar com os governos municipais e federal.

Neste ponto, cabe à gestão e à equipe da Subsecretaria de Direitos Humanos, mais especificamente da Assessoria de Monitoramento e Avaliação em Direitos Humanos (AMA-DH), o trabalho de convencimento e o esforço de interação e negociação com os potenciais utilizadores da metodologia desenvolvida. Aqui, a equipe do SER-DH não é apenas coordenadora da rede, mas é um ator específico

dela. Uma das intenções da pesquisa foi compreender melhor as estratégias adotadas pela equipe neste âmbito, esforço cujo resultado será descrito na seção 10.

3.3.2 Induzir a articulação e modelagem das redes de proteção e promoção de direitos

Por modelagem das redes entende-se propor modelos de redes adequados às realidades municipais, embasados, principalmente, no porte dos municípios. Para isso, é preciso descrever as redes e os equipamentos atualmente atuantes nos municípios, para que seja possível compreender as dinâmicas de acesso aos equipamentos de acordo com as realidades locais.

Para descrever as redes, é necessário, primeiro, mapear os órgãos atuantes e caracterizá-los, visando conhecer a existência, a localização e as competências dos órgãos. Porém, isso é insuficiente, pois descrever uma rede pressupõe descrever a interação entre os atores, incluindo os fluxos de recursos, de trabalho e de informações entre eles, principalmente porque a articulação das redes ocorre justamente no campo de relações institucionais. Para este objetivo, a adesão massiva também é fundamental, pois os órgãos passam a documentar, de forma sistemática, os encaminhamentos de pessoas e casos aos outros órgãos da rede. Neste esforço, é possível identificar alguns dos fluxos presentes entre as organizações de um dado município. Essa sistematização organiza os dados para que os fluxos e as relações possam ser descritos a partir da análise em escala de casos particulares. Com isso, informações como, por exemplo, quais são os órgãos mais frequentemente acionados e o perfil das pessoas encaminhadas serão coletadas.

Outro aspecto relevante é que as informações sobre as redes são georreferenciadas, ou seja, é possível de serem identificadas em mapas, conforme as localidades, permitindo conhecer melhor as relações intraorganizacionais no nível municipal. Além dos fluxos, é possível identificar possíveis fatores de risco para a universalização dos direitos humanos nos municípios especificamente. Por exemplo, se ao órgão mais acionado em um município compete a garantia de trabalho, emprego e renda, então o desemprego é um fator de risco naquele território. Ou, se o público das pessoas idosas é o mais atendido, e isso não se repete em municípios semelhantes, então existe uma questão a ser investigada, no município, em relação às violências praticadas contra este grupo.

3.3.3 Promover a incidência (advocacy) da pauta de Direitos Humanos.

O Portal SER-DH é o principal esforço da SUBDH para este fim. A partir dos instrumentos já citados, o portal possibilita que as relações entre a equipe do SER-DH e outros órgãos da rede se estreitem. Além disso, ao disponibilizar conteúdos de qualidade sobre a temática dos direitos humanos, o portal contribui para a disseminação dos valores relacionados ao tema.

Também, o SER-DH, como sistema de gestão que inclui o SIMA e o Portal SER-DH, é um sistema que insere a SUBDH como interlocutora mais frequente de diferentes órgãos e instituições. Nesse sentido, o debate sobre os direitos humanos é fomentado e aquecido, e isso também fortalece a temática politicamente. Além disso, os cursos de formação exigidos para a utilização do SIMA são instrumentos disseminadores de saberes, práticas e valores em direitos humanos, pois exploram a temática e dimensões técnicas e políticas.

3.4 A equipe do SER-DH como participante da Rede

Se, até agora, foram descritas as estratégias elaboradas para a aplicação no relacionamento em rede, agora é importante compreender que a equipe SER-DH também se comporta como participante da rede, principalmente nas negociações com as redes setoriais. As informações a este respeito refletem as impressões e expectativas coletadas na pesquisa, e serão descritas neste tópico. No entanto, o esforço em categorizar essas redes está expresso nos resultados da pesquisa.

Um ponto que foi mencionado em todas as entrevistas, e que perpassa todos os itens desta descrição, é que a equipe SER-DH é muito pequena e, por isso, há limites percebidos na atuação como participante da rede. Além disso, são muitos os interlocutores dessa equipe, o que tende a aumentar na medida em que o objetivo de capilarização avança. No entanto, ressaltou-se, também, que os integrantes da equipe estão implicados em garantir responsividade aos casos, sugerido que a intencionalidade é um recurso relevante.

Também foi dito que a equipe SER-DH busca sempre estar atenta às normativas nacionais e internacionais sobre direitos humanos, à observação das dinâmicas locais e aos feedbacks da rede, para que as ferramentas sejam aprimoradas continuamente para melhorar o atendimento em direitos humanos. Foi frisado, também, a importância que o SER-DH tem como proposta alternativa, sobre

o fenômeno das violações de direitos humanos, àquelas voltadas para a punição e responsabilização dos agressores, já que essas ações isoladamente não rompem com o ciclo de violência.

3.4.1 A relação com os equipamentos e órgãos que utilizam o SIMA como ferramenta

Em relação ao ponto que concerne à adesão dos órgãos no nível de rua à utilização do SIMA, foram descritas estratégias distintas, mas não excludentes. O primeiro aspecto, que é orientador de todos os outros, é que o SIMA preencheria, verdadeiramente, demandas que existem no dia a dia dos órgãos. Seja por contar com uma metodologia de registro qualificada, ou por ser uma ferramenta de monitoramento, ou por permitir a construções de informações quali e quantitativas. Trata-se de funcionalidades que, segundo as pessoas entrevistadas, podem otimizar e qualificar o trabalho da burocracia de nível de rua. Vale ressaltar que essa percepção é respaldada pelos feedbacks dos próprios técnicos e gestores que utilizam o SIMA, ainda que não haja uma coleta sistemática sobre essa informação.

Tem havido um esforço de realizar acordos nos níveis estratégicos. Por exemplo, foi firmado um acordo com a Secretaria de Estado de Educação (SEE) para a inserção do SIMA em todas as escolas estaduais. Ainda, está em andamento um acordo com a Comissão Intergestores Bipartite² (CIB) do SUAS para a adesão dos equipamentos de Assistência Social ao SIMA. Sobre estes acordos, foi relatado que, a despeito de o SIMA ser uma ferramenta que pretende padronizar o registro de algumas informações, também é uma ferramenta modulável ao uso concreto. Nesse sentido, como já foi mencionado, as negociações permitem que sejam pactuados, além dos acordos de utilização, interfaces e funcionalidades mais aderentes ao uso no trabalho diário. No atendimento à Rede Estadual de Educação, já há o SIMA EDUCAÇÃO. Está em construção o SIMA SUAS.

Como outro exemplo, há o SIMA MULHER, que conta com funcionalidades específicas para o atendimento deste público, e que foi construído a muitas mãos, incluindo o Centro Risoleta Neves de Atendimento (CERNA), a Coordenadoria da Política dos Direitos das Mulheres (vinculada à SEDESE), o grupo de trabalho de

² “A Comissão Intergestores Bipartite/CIB é uma instância colegiada, paritária, de negociação e pactuação de gestores municipais e estadual como forma de viabilizar a implementação da Política Nacional de Assistência Social, quanto aos aspectos operacionais de gestão do Sistema Único de Assistência Social/SUAS, no âmbito do Estado”, disponível em: <http://blog.social.mg.gov.br/comissao-intergestores-bipartite-cib/>

enfretamento à violência contra a mulher, composto por membros do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Saúde etc. A transformação do SIMA genérico em SIMA em módulos também é parte de uma estratégia que viabilize a capilarização do uso do sistema. Atualmente, o módulo mais frequentemente utilizado é o SIMA MUNICÍPIOS, que também foi construído e desenhado no contato com gestores municipais.

Por um lado, isso garante uma adesão massiva no nível de rua, sendo expressivo os números de adesão de 3500 Escolas Estaduais e a expectativa de mais de 9000 Creas e Cras, ao mesmo tempo em que institucionaliza o uso do SIMA nas rotinas de trabalho. Em relação à rede SUAS, ainda, há o potencial de aprofundar a capilarização do uso do SIMA, já que na situação regular há Cras em todos os municípios. Como contraponto aos acordos estratégicos, a tarefa de adequar o SIMA para as necessidades das redes setoriais pode resultar na utilização mais orgânica pela burocracia de nível de rua.

Além disso, a equipe SER-DH se mantém em constante contato com os equipamentos e é sensível às sugestões de mudanças e às reclamações, assim como disponível para sanar dúvidas que surgem do uso. Sobre isso, é importante frisar que existem canais específicos para este fim, no próprio SIMA, e que estes são funcionais. No entanto, o apoio também ocorre por meio de acionamentos feitos por telefone, e-mail, WhatsApp e outros meios. O relacionamento entre a equipe SER-DH e os equipamentos da ponta ocorrem também nos casos em que a equipe é um dos níveis de integração daquela rede, gerando maior aproximação.

Há, ainda, a tentativa de apresentar o SIMA para órgãos autônomos e para organizações não governamentais. Sobre estes agentes, é possível solicitar adesão por meio do Portal SER-DH que, neste caso, atua como fomentador da adesão ao SIMA. Porém, em uma das entrevistas, foi relatado que frequentemente as primeiras organizações procuradas em decorrência de violações são aquelas da sociedade civil, muitas vezes não formalizadas ou cuja formalização não está regular. Por exemplo, um líder comunitário normalmente é acionado para mediar conflitos interpessoais permeados por violências, ou problemas de acesso à moradia digna, no entanto, atualmente não é possível garantir o acesso deste ator ao SIMA.

Ou seja, a rede da sociedade civil é um desafio para a equipe do SER-DH porque, ao mesmo tempo em que se pretende ampliar a participação social na política pública de direitos humanos e ampliar o diálogo institucional com esta rede, a

utilização do SIMA exige uma série de formalidades impeditivas. Isso leva à questão sobre o instrumento utilizado para pactuar a adesão ao uso do SIMA, que será melhor debatido na seção sobre as relações institucionais entre a equipe SER-DH e a SUBDH e a SEDESE. Porém, é possível mencionar que uma das motivações do esforço para alterar este instrumento advém das dificuldades em garantir um amplo acesso à ferramenta.

3.4.2 A relação com os equipamentos e órgãos que não aderiram ao SIMA mas que são inseridos na metodologia ao serem acionados

Em relação aos órgãos que não utilizam e que não são potenciais utilizadores do SIMA, estes são colocados em contato com o SIMA na medida em que são acionados por meio da ferramenta. Ou seja, um órgão que utiliza o SIMA, ao realizar um encaminhamento por meio da ferramenta, pode acionar órgãos que não utilizam o sistema. Além disso, também há um relacionamento destes com a equipe SER-DH, pois são atores em ação e interação em uma mesma rede, a de direitos humanos.

A postura dos órgãos acionados mediante os encaminhamentos recebidos pode indicar a capacidade da rede em atuar nos casos que ingressam nela e a potencialidade de monitorar essa responsividade. Diante disso, descrever os esforços em sensibilizar as redes sobre as provocações que ocorrerão provenientes do SIMA e compreender os processos de mobilização capazes de induzir os órgãos à resposta importa pra este trabalho.

Foi relatado em entrevista que a sensibilização das redes setoriais em relação ao SIMA foi realizada nos eventos de lançamento do projeto SERDH em que representantes das diversas redes setoriais compuseram as mesas, incluindo a apresentação de cartas de intenção de futura adesão. Este esforço indica que as redes setoriais estariam cientes da adoção de um novo método de trabalho por alguns equipamentos no nível de rua.

Passada esta fase, há a percepção de maiores dificuldades nas relações com as redes de Segurança Pública e de Justiça, fato que é compreendido como consequência de serem focos distintos de atuação; enquanto as redes de segurança pública e de justiça atuam para punir e responsabilizar os agressores, o enfoque pretendido pelo SIMA é fortalecer as ações de cuidado das pessoas em situação de violência. Diante deste ponto, tem se tentado aproximações alternativas com essas

redes, como por meio do Portal SER-DH, a partir da inclusão delas como produtoras de conteúdo. Nessa toada, já foi firmada uma parceria deste tipo com o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG).

Isto posto, a estratégia é voltada principalmente para identificar lacunas existentes nos relacionamentos interinstitucionais. Nesse sentido, a sensibilização seria feita somente no caso de ausências de respostas, quando estivessem documentadas ineficiências na articulação. Segundo foi relatado nas entrevistas, essa estratégia pressupõe que, se dentro do prazo estabelecido, houve tratativa para os casos, então a rede está integrada e o acesso igualitário aos direitos está garantido. Pressupõe também que, nos casos de omissão, os constrangimentos inscritos na identificação de ineficiências nas tratativas dos casos concretos podem induzir à postura responsiva. No caso de isso não ocorrer, aí então serão adotadas as etapas de negociações previstas para promover articulações mais fortalecidas.

Neste ponto, do lado dos órgãos que realizaram o encaminhamento, convém reforçar que, a despeito de ainda não ser possível identificar resistências, as entrevistas indicam para a expectativa de que as reuniões de pendência de integração encontrarão poucas resistências na burocracia de nível de rua. Essa expectativa se fundamenta em dois argumentos: o primeiro, se relaciona ao fato de essas reuniões estarem previstas quando os acordos foram firmados; o segundo, com a sensibilidade dos técnicos e gestores, que esperam promover atendimentos capazes de sanar as situações de violência.

Sobre a potencialidade em promover posturas mais responsivas, tem-se que mesmo antes da adoção das reuniões de pendência de integração, o SIMA apresentava um nível de respostas muito superior ao DISQUE 100, plataforma com atuação semelhante.

3.4.3 A relação do SER-DH com a SUBDH e com a SEDESE

A maior parte dos esforços de negociação com a SEDESE tem sido centrados na elaboração de um decreto que vise, em primeiro lugar, institucionalizar o SER-DH, e, em segundo lugar, definir instrumentos de pactuação de adesão ao uso do SIMA e voltados à produção de conteúdo para o Portal SER-DH mais simplificados.

Atualmente, para aderir ao uso do SIMA é necessário assinar um acordo de cooperação técnica, cujas regras exigem muitos documentos que são impeditivos para muitos agentes, impõem um processo moroso de implementação, obrigam o

estabelecimento de metas e de indicadores que, muitas vezes, são esvaziados de sentido e preveem reuniões periódicas que devem ser realizadas em um formato específico, sem que haja flexibilidade para alinhamentos entre as instituições. A negociação visa o estabelecimento de adesões mais simplificadas, que contemplem processos mais flexíveis.

Outro fator relevante que foi relatado nas entrevistas é que a relação entre a equipe do SER-DH e as Coordenadorias Temáticas, que compõem a SUBDH e são voltadas à relação mais aproximada com a sociedade civil, principalmente com os Conselhos, poderia ser fortalecida para divulgar as ferramentas do SER-DH.

Sobre o ponto relativamente sensível sobre o apoio institucional ao SER-DH, foram documentadas respostas diversas. De forma geral, se estabelece que a SEDESE é uma secretaria com muitas atribuições, que abarca muitas agendas e abrange a gestão de muitas temáticas caras aos direitos sociais, e que, diante deste contexto, aumentam as disputas entre as áreas e o exercício de priorização torna-se mais difícil. Mas também foi relatado que, eventualmente, os trâmites dos interesses do projeto dentro da SEDESE são dificultados e que parcerias internas à SEDESE não têm sido facilitadas.

Como forma de avaliar a aderência institucional ao projeto, foi perguntado se há perspectivas no avanço da institucionalização. Muitos esforços estão sendo voltados para este fim, com a intenção de transformar o projeto, que atualmente está inscrito deste governo, em política pública de Estado. Isso significa, para além da institucionalização, ser forte politicamente e legitimado pelos usuários o suficiente para perdurar às mudanças de gestão.

Em maior ou menor grau, todas as pessoas entrevistadas demonstraram expectativas positivas a este respeito, com a ressalva da instabilidade imposta pela possibilidade de transição de governo no ano que vem (2022). Como ponto forte para o SER-DH, tem-se que o SIMA é bem avaliado pelos equipamentos que utilizam a ferramenta, e que o Portal SER-DH é muito acessado em volume e em abrangência territorial. Além disso, sabe-se que outros estados, como São Paulo, têm demonstrado interesse em utilizar a ferramenta, o que pode fortalecê-la.

Após a defesa deste TCC, antes de seu depósito, o SER-DH ganhou o primeiro lugar no Prêmio Inova Minas Gerais, fato que pode indicar consolidação e maturidade do projeto e contribuir para o avanço da sua institucionalização.

3.5 Sobre o mapeamento e descrição das redes

Trata-se de uma tarefa difícil, principalmente pela extensão territorial do estado e pela quantidade de municípios que se observa em MG. Enquanto os menores municípios têm redes pequenas que contam com um Posto de Saúde, uma Escola Municipal, um Cras e uma Companhia da Polícia Militar, outros incluem equipamentos especializados, ONGs, Creas, etc. Nesse sentido, há dificuldades para modular as redes cujos equipamentos devem ser mapeados.

O mapeamento das redes se relaciona com esforço que tem sido despendido no âmbito do SER-DH que é produzir um Guia de Procedimentos Internos, que especifica qual é a rede ideal para o atendimento de cada um dos grupos temáticos conforme o tipo de violação ocorrido. Este guia irá prever a rede ideal, onde todos os equipamentos previstos podem ser encontrados nos maiores municípios. De outro lado, este guia também irá propor adaptações para os fluxos descritos em função das “redes ideais” para aplicação nos municípios onde a rede é mais restrita. Nos municípios de estrutura intermediária, a adaptação é um desafio, pois a rede que atua neles ainda não está completamente mapeada. A expectativa é que, com o uso, seja possível conhecer melhor os fluxos adotados nos municípios de médio porte e, a partir dessas informações, propor modelos mais bem definidos. Estes mapeamentos das relações de rede também indicarão para lacunas existentes nos municípios, e poderão subsidiar políticas públicas baseadas em evidências.

4 ORDEM PÚBLICA COMO UM BEM COLETIVO

Segurança pública, direito, “humanidade” e cidadania são conceitos que estão muito relacionados historicamente. É válido o reforço de que esta análise se restringe aos eventos ocorridos na Europa, e que estes eventos se entrelaçam de uma forma historicamente específica e não universal. Isso dito, deve se dizer que em todas as sociedades humanas sempre houve a noção de comportamento desviante, e que estes foram objeto das mais variadas formas de controle (SAPORI, 2007). A segurança pública é uma forma específica de controle social, que surge e se consolida na história moderna como expressão de que a ordem pública passa a ser compreendida como um bem coletivo. Ou seja, se nos capítulos anteriores pensamos o direito de uma forma mais geral, na presente reflexão é necessário olhar para os efeitos do direito dentro de uma comunidade.

Na modernidade, como já foi exposto, houve um processo de muitas rupturas na organização social, de mudanças nas formas de pensar a natureza, o humano e a sociedade (SAPORI, 2007; HOBBSAWM, 2015; PEQUENO, 2007). No campo dos comportamentos, a divisão social do trabalho e a especialização do conhecimento implicou uma crescente interdependência social e, conseqüentemente, o fortalecimento de mecanismos de coação orientados ao controle dos comportamentos dos indivíduos (HOBBSAWM, 2016). No campo dos conflitos entre privados, a violência deixa de ser um mecanismo legítimo para solucioná-los, e a agressividade passa a ser suprimida pelo autocontrole individual e pela repressão do Estado (SAPORI, 2007). Nos termos de Adorno (2012, p. 73):

[...] uma nova economia moral baseada na contenção dos impulsos agressivos (psicogênese) se dissemina por todos os estratos sociais; e a destituição dos particulares (civis) do direito de recorrer às armas e à força para resolução de conflitos nas relações sociais e interpessoais (sociogênese).

Em meio a essas mudanças, para entender como os conceitos de direito, cidadania e segurança pública se entrelaçam é preciso observá-los historicamente.

Na sociedade feudal, ou no Estado Tradicional, o poder estava descentralizado e as demandas por ordem eram endereçadas aos proprietários de terras. Além disso, as soluções privadas para os conflitos, especialmente aquelas em que se usava a violência, eram legitimadas pelo corpo social (HOBBSAWM 2016; SAPORI, 2007). A mediação dos conflitos, ou a justiça, competia a grupos que informalmente assumiam essa tarefa, como representantes da Igreja ou clãs

justiceiros. A violência, neste contexto, não era somente um instrumento para solucionar conflitos, mas também era uma linguagem compartilhada pela sociedade e, por vezes, representava até entretenimento (SAPORI, 2007).

No Absolutismo, ocorreram várias mudanças nestas dinâmicas. Uma delas, talvez a mais ilustrativa, foi a centralização do poder público nas mãos de um poder Absoluto, com autoridade legitimada dentro de um território bem definido. Essa centralização representa o Estado como uma unidade territorial, cujo poder se *expressa* no soberano. Ou seja, mais do que expressão de um poder “individual”, o soberano representa o poder público nascente. Em outras palavras, a centralização inaugura a noção de soberania. Em relação à ordem pública, ao soberano competia garantir a disciplina dos súditos, e inicialmente se utiliza principalmente do exército e da repressão para fazê-lo (SAPORI, 2007).

Neste período, observa-se um processo de crescente estruturação burocrática do Estado, incluindo a emergência de instituições, ainda incipientes, que são centrais para a forma de Estado que estava se desenhando, e, mais especificamente, para a garantia da ordem social. São elas: o direito, a justiça, a prisão e a polícia. Se consolidam normas formais que recaem sobre toda a população, que antecedem a justiça e o direito enquanto instituições do poder político. Os Hospitais Gerais, onde eram depositados os doentes, os loucos e os desviantes, antecedem as Unidades Carcerárias. As organizações policiais se fortalecem e passam a atuar na ordem social interna, ao passo que o exército se volta para a relação entre Estados. A despeito da manutenção de alguns privilégios para grupos específicos, as normas são um avanço em termos de igualdade formal entre os habitantes de um território (SAPORI, 2007). Para Bobbio (2004), neste momento emergem os direitos privados ou econômicos, restritos às relações interpessoais, principalmente as comerciais. Na medida em que a urbanização e as trocas comerciais avançavam, as instituições e a burocracia do Estado se fortaleceram.

As Revoluções Burguesas, que romperam com o período absolutista e que são um marco para a história dos direitos humanos (como já foi dito) inauguram o Estado-nação, caracterizado pelo fortalecimento das instituições mencionadas e pela consolidação da ideia de espaço público. O direito civil, elaborado por legisladores, se torna positivado em normas que representam o legal e o ilegal, exteriorizadas a partir da adoção de códigos claros, escritos e postos sobre os comportamentos que serão compreendidos como aceitáveis e quais não serão. As organizações policiais se

consolidam como entidades garantidoras da ordem interna, organizadas de formas diversas, mas principalmente na forma de Polícias Militares (vinculadas às forças armadas, mas voltadas para dentro dos territórios). Neste mesmo processo, os Hospitais Gerais tornam-se espaços exclusivos para o castigo de indivíduos desviantes, substituindo os castigos físicos (SAPORI, 2007).

Segundo Saporì (2007), somadas, essas instituições – direito, justiça, polícia e prisão – conferem ao Estado os instrumentos para a centralização da violência em si mesmo. A forma comum de solução dos desvios ou dos conflitos era pelo uso da violência; contudo, a partir de então, esta deixa de ser uma linguagem compartilhada entre as pessoas. Ao mesmo tempo em que as pessoas, grosso modo, “abrem mão” da violência como um recurso, elas depositam no Estado a expectativa da mediação dos conflitos. Nesse sentido, caberá ao Estado preservar a ordem social e punir os desviantes e, a partir do monopólio do uso da força, mediar conflitos orientado por regras supostamente menos arbitrárias, porque elaboradas a partir da perspectiva dos direitos e do espaço público. Segundo Pequeno (2007. p. 192), “é nesse sentido que o direito, teoricamente, garante ao sujeito a possibilidade de resolver seus conflitos recorrendo à lei e não à violência da força”. É importante ressaltar que manter a ordem implica também na promoção da paz interna e na legitimação do poder do Estado como expressão do poder público. Ou seja, a ordem também representa, ou representa principalmente, os interesses do Estado. Neste sentido, as polícias, responsáveis pela manutenção desta ordem interna, se destacam como representantes e defensoras do bem coletivo “segurança”. Para Saporì (2007, p. 32):

As polícias militares são, desse ponto de vista, a expressão institucional mais visível da construção do Estado-nação. Se por um lado mantêm vínculos formais com os exércitos nacionais, por outro os desobrigam gradativamente da repressão às “classes perigosas” e às manifestações de desordem social tanto na área urbana quanto na área rural. As polícias militares foram muito usadas pelos governos centrais ao longo do século XIX para reprimir distúrbios e manifestações populares que tinham claras conotações de contestação social e política. Estava em jogo muito mais o desafio de consolidação do Estado do que propriamente a afirmação de uma dominação de classe. Assegurar que a população inteira de um determinado território viva sob o domínio da lei pressupõe incumbir as forças policiais de tarefas que se sobrepõem à pura repressão política.

Segundo Saporì (2007), o direito, elaborado por legisladores, representa a noção de que as normas são pactos entre os membros de uma comunidade política

aos quais estes membros se submetem conscientemente. Então, estariam de acordo com a autonomia e liberdade de cada um, na medida em que as mediações e as ações de controle social aplicáveis ao espaço público estariam embasadas em normas que se aplicam igualmente a todos (igualdade formal).

Nesta linha de raciocínio, Saporì (2007) destaca que a presunção de inocência do cidadão, instituição presente em algumas tradições legais, é um bom exemplo sobre a compreensão do espaço público como espaço de iguais. Trata-se de um mecanismo importante na atividade do Estado enquanto provedor da ordem **pública**, porque para justificar a condenação de um cidadão deve-se provar que ele é culpado, ao contrário a condição de cidadania (ou de igualdade formal, fundante da legitimação do Estado enquanto mediador) estaria ameaçada.

Sobre este momento histórico, Bobbio (2004) advoga que se instituíram os direitos públicos, indicando que passa a haver regras que regulam as relações entre cidadãos e entre os cidadãos e o Estado. Assim, o poder do Estado, ou o poder público, avança em materialidade e em institucionalização, sobretudo no aprofundamento do processo de burocratização das atividades exercidas pelo Estado.

Neste período, também se observou na Europa uma redução expressiva da violência, o que amenizou o sentimento de medo e insegurança dos indivíduos e contribuiu para aumentar a previsibilidade nas relações sociais. Contudo, não é possível afirmar a ordem de acontecimento dos eventos, se a autorregulação pessoal ou se as instituições do Estado foram as responsáveis por essa redução. O fato é que a percepção de segurança produz nas pessoas a confiança de que o Estado é capaz de mediar os conflitos e solucioná-los, e que o uso privado da violência é desnecessário. Sendo assim, pode-se inferir que, para que a força seja um instrumento exclusivo do Estado, é necessário que este se legitime, através da redução real da violência, como mediador eficiente dos conflitos sociais. Segundo Saporì (2007, p. 40):

A transformação da ordem pública em bem coletivo, nesse sentido, dependeu em boa medida da redução do medo direto que os indivíduos sentiam uns em relação aos outros, assim como da confiança relativa de que o poder público seria capaz de impor padrões de resolução pacífica de conflitos. A monopolização da violência pelo Estado-nação somente se tornava efetiva quando acompanhada do incremento do sentimento de segurança no seio da população. Em suma, os níveis de legitimidade e confiança conquistados pela polícia, pela justiça e pelo sistema prisional junto à população estiveram e

ainda estão relacionados aos níveis de violência presentes nas interações sociais.

Em uma aproximação deste conceito, Soares (2012, p. 91) defende que:

[...] segurança pública é a estabilização universalizada, no âmbito de uma sociedade em que vigora o Estado Democrático de Direito, de expectativas positivas a respeito das interações sociais – ou da sociabilidade, em todas as esferas da experiência individual.

Nesse contexto, a palavra “positiva” é utilizada para sinalizar a ideia da ausência de medo e de violência, e considerando que alguns aspectos no âmbito da vida privada também são incluídos no conceito de segurança pública. A previsibilidade seria produzida a partir da observância dos fenômenos ao longo do tempo, da percepção de padrões nas interações sociais e de lastros que permitem confiar na estabilidade das coisas.

O processo que transforma a ordem social em ordem pública é o mesmo processo em que se constrói as noções de humanidade, cidadania, direito e, principalmente, crime. E é o mesmo processo que estabelece uma sociedade de classes em que a burguesia é a classe dominante.

O espaço público emergente corresponde à ideia da igualdade formal entre todos os habitantes de um determinado território, consolidando o princípio de que a ordem pública é um bem coletivo, cujos contornos devem ser pautados pela lei, e que cabe ao Estado provê-la, sendo que os limites dessa atuação também estão dados pela lei. Em relação a esta construção, já pontuamos que existem críticas consistentes acerca do conceito de igualdade formal, tendo em vista que a desigualdade material diferencia os acessos ao espaço público e contingenciam o grau de liberdade dos indivíduos.

4.1 Rede tradicional de Segurança Pública e Justiça

Com está exposto, a Segurança Pública, na sua concepção tradicional, centra-se em um arranjo institucional de subsistemas que formalmente se relacionam, se complementam e se articulam, e que a partir da divisão do trabalho compõem um sistema capaz de prover a ordem pública. Este sistema seria, então, organizado em torno de regras formais que estabelecem os fluxos de atividades entre os subsistemas, supostamente garantido algum grau de previsibilidade e coesão. De forma genérica, este processo ocorreria da seguinte forma: um suposto crime (que exige tipificação prévia, ou seja, se relaciona com o direito) ocorre; as organizações

policiais são acionadas; o sistema de justiça procede com o processo penal; as instituições prisionais executam as punições.

Mas, o que se observa, é que as relações previstas nas formalidades dos subsistemas de justiça criminal não se realizam no cotidiano, sendo estas relações frouxas e pouco alinhadas, além de pautadas por uma série de regras informais (SAPORI, 2007).

Na prática, os ideais de lei e de ordem muitas vezes são antagônicos e contraditórios. “Lei” remete aos tipos penais, mas remete principalmente aos direitos, com ênfase no direito à cidadania. “Ordem” se relaciona com conter os desvios e/ou a criminalidade, e, assim, reduzir os riscos de vitimização dos membros da sociedade. Nesse sentido, a lei é um limitador das alternativas de atuação para ordem, na medida em que pressupõe a garantia de direitos individuais e impõem limites rígidos às organizações que visam a ordem. Por outro lado, a ordem social, na prática, pode prescindir da lei (SAPORI, 2007).

Esta é uma tensão inerente à ordem pública, que se intensifica na medida em que se cobra das instituições dos sistemas de segurança pública e de justiça produtividade e eficiência no combate à criminalidade, ao mesmo tempo em que impõe, à atuação dessas organizações, limites formais rígidos que tornam os processos morosos. Esta é uma das razões para o fato de que, na prática, ações e fluxos informais sejam instituídos, pois as atribuições e as conexões planejadas entre os subsistemas supõem a atuação dentro dos limites da formalidade, que são contraproducentes se tomados os parâmetros de produtividade esperados. Como isso ocorre nos âmbitos de cada um dos subsistemas, que se pautam por estratégias próprias para combinar informalidade e formalidade, os laços entre eles tornam-se muitíssimo frouxos. Tendo isso em vista, justifica-se a adoção de novas estratégias de controle da criminalidade que, ao invés de recusarem, admitam as incoerências inerentes ao sistema (SAPORI, 2007).

Em outros termos, nessa lógica tradicional, há limitações institucionais que dificultam uma política pública coerente e integrada que seja gerenciada pelos governos. Além dos motivos supracitados, há o fato de que, devido à divisão de poderes, as diversas organizações dos sistemas de segurança pública e de justiça estão submetidas, formalmente, a instituições distintas. As regras e as normas, que regulam os sistemas de segurança pública e de justiça, são atribuições do poder legislativo. As polícias e o sistema penitenciário são órgãos vinculados ao poder

executivo. Porém, os tribunais estão no escopo do Poder Judiciário, e o Ministério Público e a Defensoria Pública contam com independência financeira e funcional. Ou seja, devido a empecilhos estruturais, os governos têm ingerência limitada sobre a ordem pública, ou, dito de outra forma, a governabilidade sobre o controle da criminalidade é reduzida em relação à provisão de outros bens coletivos. Por exemplo, na prática, o executivo não possui instrumentos formais para reduzir o encarceramento, já que as condenações são decididas pelos magistrados (SAPORI, 2007).

No entanto, essa divisão de poderes é indispensável à democracia. Portanto, a provisão da ordem pública só pode decorrer de um exercício de governança, que pressupõe a existência e a gestão de redes organizacionais complexas, muitas vezes autônomas em relação à autoridade do governo. Nessas redes, o governo é somente mais um dos atores, com pouco poder para imposições sobre os demais. Os desafios do governo, neste âmbito, são o de coordenação interorganizacional, o de promover cooperação e o de construir mecanismos mínimos de controle sobre os processos (SAPORI, 2007).

A governança, segundo Silva, Silvestre e Embalo (2020), se relaciona com o agir para alinhar expectativas entre as diferentes organizações dos setores públicos e privados, além da sociedade civil, e, a partir disso, promover cooperação para otimizar a provisão de bens coletivos. Ou seja, é uma abordagem em que se considera que as políticas públicas exigem negociações entre diferentes atores, e que essa capacidade de negociar também faz parte das atribuições e da estrutura do Estado, e que, portanto, deve ser construída. Nesse sentido, a governança também remete ao tema das redes de políticas públicas, que segundo Feiock (2007) e O'toole e Meier (2004, citados por SILVA; SILVESTRE; EMBALO, 2020, p. 1244), consiste em “cooperação voluntária e a coordenação entre duas ou mais unidades em que as principais componentes poderão não estar inclusas numa única estrutura”.

Ou seja, cabe ao governo exercer a governança para construir uma política pública de segurança pública mais alinhada entre os diferentes atores. Nesta perspectiva, além das organizações que tradicionalmente estão incumbidas de prover a ordem pública, outros atores são incluídos, principalmente da sociedade civil. Dentro deste campo, há duas grandes ações que importam ao provimento do bem coletivo que é a segurança pública, que são a prevenção e a repressão à criminalidade. De pronto, é importante ressaltar que é comum a percepção sobre a repressão e a

prevenção como sendo estratégias incompatíveis, porém estas são ações complementares (SAPORI, 2007).

Apesar de reconhecer que a Política Pública de Segurança Pública, como um todo, é composta por ambas as perspectivas, este trabalho pretende focar na prevenção social à criminalidade, recorte proposto principalmente pela perspectiva da segurança pública cidadã. Mais especificamente, este trabalho se volta para a Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade, de Minas Gerais. Nesse sentido, o foco principal será dado à prevenção, porém, como será desenvolvido, a referida política também conta com algumas ações próprias da repressão.

Para isso, no entanto, é necessário compreender como foram construídas as políticas públicas de segurança pública no Brasil, inclusive para apreender quais são os valores, as disputas e as perspectivas que as orientaram.

4.2 Segurança Pública no contexto brasileiro

De acordo com Adorno (2012, p. 72), “violência” se refere às ações humanas que perturbam a paz e a ordem social legítima, e seu uso corrente “compreende o emprego de força brutal, desmedida, que não respeita os limites ou regras convencionadas”. Nesta perspectiva, a violência engloba tanto as dimensões objetivas (violência física), quanto as subjetivas (violências simbólicas), e causa danos à integridade física, moral e psíquica das pessoas.

Desta definição, Adorno (2012) afirma que, desde a colônia, a violência foi uma linguagem comum entre os habitantes do Brasil. Do lado do Estado, durante toda a história da República, o uso da violência desmedida tem sido comum. Os movimentos sociais contestatórios foram reprimidos com força desmedida, especialmente durante os governos autoritários, como na República da Espada (1889 – 1894), no Estado Novo (1937 – 1945), e na Ditadura Militar (1964 – 1985), sobretudo na perseguição aos dissidentes políticos.

As políticas públicas, além de serem a própria provisão de bens coletivos, informam sobre a perspectiva da sociedade sobre determinado tema, sobre a priorização das agendas e sobre a formação da capacidade institucional e estrutural do Estado para lidar com os problemas. Neste ponto, as normas, os planos de mais longo prazo e mais estruturados, assim como a ausência destes instrumentos podem revelar os esforços dos governos em lidar com os problemas, os valores que fundamentam estes esforços e quais os recursos que eles mobilizam neste processo.

Lima, Bueno e Mingardi (2016), escrevem que até 1937, no contexto brasileiro, a manutenção da ordem era referida pelo termo “segurança interna”, o que remete aos interesses do Estado em detrimento dos interesses dos cidadãos, e que sublinha o combate contra o inimigo. O termo “**segurança pública**” apareceu pela primeira vez na Constituição Federal de 1937, onde foi atribuída à União. Porém, foi somente na Constituição Federal de 1988 que as organizações pertencentes ao campo da segurança pública foram delimitadas, e a ideia avançou institucionalmente.

Algumas inovações neste momento podem ser apontadas, como a abolição da prisão correcional e a completa judicialização de todas as modalidades de prisão, que impuseram limites à autoridade policial. No entanto, as arquiteturas institucionais e as culturas organizacionais dessas organizações, sobretudo as Polícias Militares, regulamentadas no período ditatorial, seguem focadas principalmente na noção de “segurança interna”, ou dos interesses do Estado, e houve poucas alterações efetivas na administração dos conflitos. Segundo Lima, Bueno e Mingardi (2016, p. 57, grifo nosso):

Assim, os enunciados legitimados continuam a ser os provenientes dos universos jurídico-penal e do combate ao inimigo. No primeiro caso, trata-se apenas da **redução de conflitos sociais a tipos penais**, desprezando a natureza dos conflitos e suas configurações, que engendram regras e padrões de sociabilidades, constituem e põem em confronto identidades individuais e coletivas. No segundo caso, **segmentos sociais são vistos como intrinsecamente perigosos e objeto constante de vigilância e neutralização**. A visão penalizante e técnica deslegítima, em decorrência, a participação social e a contribuição de outros profissionais e saberes para a administração de conflitos.

Sobre as formas de policiamento, Soares (2019, p. 25), afirma que “a arquitetura institucional da segurança pública, que a sociedade brasileira herdou da ditadura e permaneceu intocada nos trinta anos de vigência da Constituição Cidadã, impediu a democratização da área e sua modernização”. Para o autor, este fator representa uma transição democrática incompleta, que não contemplou a segurança pública, que segue centrada em estruturas ingovernáveis e incompatíveis com as demandas coletivas.

Após 1988, ocorreu uma lenta e gradual melhora nos indicadores sociais e a reconstrução das instituições democráticas. Porém, explodiram eventos criminosos violentos em todo país, principalmente em torno das atividades criminosas baseadas em racionalidade e planejamento, como tráfico de drogas, assaltos, sequestros e os

homicídios frequentemente relacionados a estas atividades (ADORNO, 2012; SAPORI, 2007). Segundo Lima, Bueno e Mingardi (2016), as soluções propostas para controle do crime na década de 1990 eram baseadas principalmente no endurecimento penal. Spaniol, Moraes Junior e Rodrigues (2020), relatam que o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública foi proposto em 1991, no governo Collor, que teve uma circulação muito restrita e foi menos fundamentado do que os sucessores. Porém, apesar de inespecífico e com pouca efetividade, este plano já continha as ideias de integrar os níveis de atuação policial, criar bancos de dados interligados, reequipar as polícias, investir na formação policial e melhorar o salário das polícias.

Para Saporì (2007), que não considera a iniciativa de 1991 entre as políticas públicas de segurança pública, o cenário de escalada violenta contribuiu para que o reforço das estruturas existentes fosse adotado em detrimento de reformas democratizantes nos sistemas de segurança pública e de justiça. Na contramão deste movimento, em 1997 foram criados os Juizados Especiais cíveis e criminais, baseados na mediação dos conflitos e com o intuito de resolver com mais celeridade os crimes de menor potencial ofensivo.

Diante disto, o fenômeno da violência ganha relevância acadêmica entre as diversas áreas das ciências sociais, que buscam explicar o porquê de a violência crescer ao mesmo tempo em que se reconstrói a democracia, o direito e a cidadania (ADORNO, 2012). Apesar dos muitos dissensos, pode-se supor, com ressalvas, que o adensamento populacional e o juvenescimento da população, somados às condições precárias de moradia e ao não acesso à educação, saúde, lazer e segurança são fatores relevantes para analisar os fenômenos criminosos (ADORNO, 2019). Há, ainda, os significados simbólicos que a inserção em grupos criminosos pode oferecer, como pertencimento a uma comunidade, proteção, autoestima e poder (SAPORI, 2007).

A inclusão social advinda da retomada democrática ocorreu em um contexto de desigualdades materiais e simbólicas profundas. Há, portanto, um processo de redução das distâncias simbólicas entre as classes sociais, resultante da inclusão social, que ocorre, contraditoriamente, em meio à persistência de desigualdades múltiplas. Esta combinação exaspera a desumanização de alguns segmentos da sociedade, e este fenômeno não pode ser dissociado da inclusão da violência como linguagem entre os jovens pobres dos centros urbanos brasileiros,

tendo como plano de fundo o crescimento do mercado de narcóticos. Estes fatores, somados, contribuem para a inserção dos jovens em dinâmicas criminosas. Segundo Sapori (2007, p. 113): “trata-se muito mais de uma revolta que expressa, através da incivilidade, um novo tipo de conflituosidade urbana caracterizado pela busca, pelo indivíduo, de um lugar próprio no mundo”.

No campo das políticas públicas, segundo Sapori (2007), até o ano 2000 prevaleceu o gerenciamento de crises. Segundo Soares (2019), a segurança pública promovida pela União era permeada pelas práticas tradicionais, com pequenas adaptações ao contexto democrático. Somente na década de 2000, enquanto o crescimento dos crimes violentos se acelerava, e os conflitos interpessoais se tornavam mais violentos, o fenômeno da violência ganhou espaço e passou a efetivamente compor a agenda política, para além das continuidades do Regime Militar. Isso decorreu de um sequestro de ônibus no bairro Jardim Botânico, no Rio de Janeiro, que gerou comoção nacional. O evento foi retratado no filme *Ônibus 174*, de José Padilha, que relata, além do assalto, o assassinato, a vida e as dificuldades enfrentadas pelo sequestrador.

Em 1997 já havia sido criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), e desde 1999 estava em construção o Plano Nacional de Segurança Pública proposto no governo FHC (SPANIOL; MORAES JUNIOR; RODRIGUES, 2020), mas, diante do sequestro de ônibus supracitado, em 2001, este Plano Nacional de Segurança Pública foi divulgado às pressas, em um momento em que se consolidavam valores referentes aos Direitos Humanos expressos no PNDH-1 (SOARES, 2019; SAPORI, 2007). Segundo Spaniol, Moraes Junior e Rodrigues (2020):

O plano partia do suposto de que a melhoria na segurança pública não era tarefa exclusiva das instituições policiais e de que a política nacional a ser implantada deveria levar em conta as especificidades estaduais e municipais, além de estar em consonância com o 1º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). O compromisso 11 do plano de segurança pública tratava especificamente do tema dos direitos humanos, cujo programa foi instituído por meio do Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996.

A principal inovação deste Plano, segundo Sapori (2007), foi a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, para o financiamento de projetos estaduais alinhados às diretrizes deste. Para Soares (2019), entretanto, os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública teriam sido utilizados principalmente para reiterar as

antigas rotinas e para a compra de armas e viaturas. Isso, porque o referido Plano não previa estruturação política, não atribuía responsabilidades e não elencava prioridades, e essa ausência de diretrizes consistentes impediu a utilização estratégica dos recursos. Ainda, apesar de propor maior integração interorganizacional e entre os entes federados para uma política mais estratégica e cooperativa, os processos de negociação entre ministros, secretários e comandos das polícias foi marcado por disputas e resistências.

Para Soares (2019), o ponto positivo do Plano Nacional de Segurança Pública proposto por Fernando Henrique Cardoso foi o reconhecimento da importância da prevenção social à violência, de onde se originou o Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência (Piaps), que visava promover a interação local e o fortalecimento dos programas sociais como forma de reduzir os fatores de riscos associados à criminalidade. E, além disso, mesmo que não propusesse mecanismos claros de execução de uma política estruturada voltada à segurança pública, nem uma disponibilização adequada de recursos, os esforços do governo FHC serviram para avançar a pauta política da segurança pública. Segundo Soares (2019, p., 117):

[...] marcou uma virada positiva, democrática e progressista, modernizadora e racionalizadora, na medida em que conferiu à questão da segurança status político superior, reconhecendo sua importância, a gravidade da situação e a necessidade de que o governo federal assumisse responsabilidades nessa matéria; firmou compromisso político com a agenda dos direitos humanos na área da segurança pública com uma pauta virtuosa (prevenção, integração intersetorial e intergovernamental; valorização da experiência local; qualificação policial; estímulo ao policiamento comunitário; apoio ao programa de proteção às testemunhas e à criação de ouvidorias).

Porém, Soares (2019) também afirma que as estruturas organizacionais se mantiveram semelhantes às do período autoritário, e que as práticas policiais permaneceram arbitrárias, sobretudo em relação aos pobres, mesmo o discurso oficial sendo de que a polícia existe para a defesa dos cidadãos e proteção dos seus direitos. Lima, Bueno e Mingardi (2016) concordam e afirmam que, no Brasil, a segurança pública é principalmente pensada em torno da atividade policial, que não experimentou reformas significativas desde a redemocratização e que, portanto, não é alinhada com os princípios democráticos e de direitos humanos. De acordo com Soares (2019, p. 117):

Em outros termos, a transição democrática não se estendeu à segurança pública, que corresponde a um testemunho vivo de nosso passado obscurantista e, do ponto de vista dos interesses da cidadania, ineficiente. Ainda que as realidades estaduais e regionais sejam muito diferentes, as instituições da segurança pública tornaram-se, via de regra, parte do problema, não a solução.

De acordo com Saporì (2007), em 2002 e 2006 a temática da segurança passou a ser central nos debates eleitorais. Em 2003, no primeiro governo Lula, foi proposto o Projeto de Segurança Pública para o Brasil, que de acordo com Soares (2019), foi construído antes da eleição com amplo diálogo social e interorganizacional, com contribuições de profissionais de diversas áreas. A iniciativa representou uma continuidade dos esforços do governo FHC, porém mais incorporada e sistematizada. Soares (2019) afirma que foi um plano bem elaborado que visava a reforma das polícias, do sistema penitenciário e a adoção de políticas preventivas intersetoriais. Para Miranda (2017), esta iniciativa trouxe à tona a noção de Segurança Cidadã, mais focada em proteger direitos do que em cercear liberdades.

Este plano era assentado em esforços de ampla negociação e alinhamento com os governadores e na normatização do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que visava promover maior integração e cooperação entre as polícias estaduais, e destas com as instituições federais, com o Ministério Público e com o Poder Judiciário (SAPORI, 2007). O Susp também propõe um policiamento mais voltado à prevenção e à articulação com políticas setoriais. Neste mesmo campo, também foi prevista a instalação de Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs) nos estados, que reuniria as polícias e as instituições de justiça, a fim de promover a cooperação interinstitucional.

Ainda de acordo com Soares (2019), o risco político inscrito no Plano era muito grande, e houve uma decisão deliberada do governo de enfraquecê-lo, de forma que este se tornou centrado no fortalecimento político e nas ações da Polícia Federal. Ainda, houve reduções consistentes nos repasses do FNSP aos estados, o que fragilizou a capacidade destes de se alinharem às diretrizes federais. Mas, há ainda outras contribuições significativas, como o esforço de qualificação das polícias e a ampliação de instituições de controle da atividade policial, além de esforços de promover o desarmamento da população e de conduzir uma reforma do sistema prisional. O governo também elevou o status da Senasp à ministério, conferindo mais autonomia e força política à pasta. Saporì (2007) chama a atenção para outras iniciativas que ocorreram à época, como a criação da Força Nacional de Segurança

Pública, a expansão da Rede Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização (Infoseg), a criação da Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública (Renaesp).

Em 2007, durante o segundo governo Lula, o governo federal lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), composto por 94 ações que envolviam dezenove ministérios, pautadas por articulações com os estados e os municípios. Ao incluir os municípios para a provisão da segurança pública, o Pronasci traz a perspectiva local para o debate. O governo federal se empenhou mais nesta iniciativa do que na anterior, e previu estruturas que permitiram o monitoramento e a avaliação, conferindo mais racionalidade e capacidade institucional ao programa. Na prática, o Pronasci representou um avanço na institucionalização de equipamentos, normas e diretrizes capazes de conciliar ordem social com garantia de direitos, apesar das limitações. Foi motivador de instrumentos de participação popular, como a reforma do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) para representação social e coletiva mais ampla, e as Conferências Nacionais de Segurança Pública, que apesar de terem promovido poucos consensos e de terem aprovado iniciativas contraditórias, contribuiu para ampliar o debate social em torno da temática (MIRANDA, 2015).

Em relação ao Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro governo Lula, houve perdas em relação às proposições que se pretendiam holísticas, sistêmicas e abrangentes, pautadas em diagnósticos técnicos. Ao contrário, tais propostas se apresentaram mais fragmentadas, as reformas institucionais não foram mencionadas, e houve poucos avanços em relação à institucionalização e ao fortalecimento do Sus (SOARES, 2019).

Como valores, o Pronasci endossava que: direitos humanos e eficiência policial são mutualmente necessários – sendo que a efetividade dos direitos depende da garantia da eficiência policial, que, contudo, não pode prescindir dos direitos humanos; prevenção social à criminalidade e repressão qualificada não são opostos, mas ambas são legítimas a depender do contexto; à polícia cabe proteger os direitos e as liberdades, ou seja, impedir agressões – podendo, para tanto, se valer do uso proporcional da força, se necessário – visando, prioritariamente, preservar os direitos das possíveis vítimas mais do que reprimir a pessoa que perpetua a violência; e que o acesso igualitário à Justiça é indispensável nas sociedades verdadeiramente democráticas (SOARES, 2019).

Estas mudanças no âmbito federal impactaram, nos estados, as polícias e os demais órgãos da segurança pública de formas distintas. Como observava Saporì (2007), houve esforços de aproximação da sociedade civil, a partir de relações com organizações não governamentais, universidades, centros de pesquisa. Porém, o Pronasci não se sustentou para além de uma política de governo, demonstrando que a trajetória da política é marcada por descontinuidades.

Em 2011, durante o primeiro governo Dilma, houve esforços para a reestruturação da Estratégia Nacional de Fronteiras (ENAFRON), que visava intensificar o controle nas regiões de fronteira do Brasil, principalmente em respostas ao narcotráfico e aos contrabandos em geral. Com isso, os esforços do governo federal se voltaram principalmente para as fronteiras, incluindo esforços de articulação com os municípios e estados fronteiriços por meio dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (Spaniol, Moraes Junior e Rodrigues, 2020). Em 2015, já no segundo governo Dilma, foi apresentado o Pacto Nacional para a Redução de Homicídios, que foi motivado pelas altas taxas de homicídio no Brasil, e contou com ampla participação de pesquisadores e universidades. Segundo Fonseca (2015, citado por SPANIOL; MORAES JUNIOR; RODRIGUES, 2020):

[...] O Pacto parte do pressuposto de que a violência e os homicídios são multicausais: não há como isolar as causas. Sem participação social, envolvimento, pactuação com a sociedade civil, os governadores, os prefeitos, o governo federal e o judiciário, a gente não consegue enfrentar esse desafio que é reduzir os índices de homicídios a 5% ao ano, que é a meta inicial do Pacto. [...] No campo das ações de segurança pública, ele exige a coordenação das ações da União, dos estados e das prefeituras, o aprimoramento do serviço de inteligência e de serviços de perícia, e a atuação da comunidade, universidades e centros de pesquisa, articulados com o processo judicial, tanto com o Ministério Público, quanto com a Magistratura, para a realização de um diagnóstico de território participativo.

No entanto, como salienta Soares (2019), o impeachment (referido pelo autor como golpe institucional) abortou a implementação deste Pacto.

Segundo Spaniol, Moraes Junior e Rodrigues (2020), entre 2016 e 2017, na gestão Temer, foi proposto um novo Plano Nacional de Segurança Pública, que previa ações como capacitação policial, investimento em inteligência, modernização do sistema penitenciário e articulação e integração entre os órgãos de segurança pública e a sociedade. De acordo com os autores, este Plano focava em três objetivos principais: a redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher; a racionalização e modernização do sistema penitenciário; e o combate integrado à

criminalidade transnacional. Porém, não apresentava ações concretas, tampouco previa a estruturação das iniciativas. Em fevereiro de 2018, foi criado o Ministério da Segurança Pública, para promover a integração entre as forças de segurança e retomar a institucionalização do Susp. Para Soares (2019), o governo Temer se destaca, no que tange à segurança pública, à intervenção federal/militar no Rio de Janeiro em 2017, que foi ineficiente enquanto instrumento de ordem pública devido ao fato de que, no período, a letalidade policial cresceu 36% em relação ao ano anterior.

Também em 2018, foi instituída a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, que pretende ser um planejamento decenal (vigorar até 2028), orientado por premissas da governança pública e que incluiu a criação do Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, para viabilizar a integração das forças de Segurança Pública e fortalecer o Susp. Segundo Spaniol, Moraes Junior e Rodrigues (2020):

Trata-se, assim, de um planejamento técnico, com propostas a curto e médio prazos, com objetivos e prioridades. Insere-se no contexto dos compromissos adotados pelo Susp e apresenta um breve diagnóstico da segurança pública, com a ressalva de atuação coordenada e integrada dos órgãos de segurança pública do Brasil, com o necessário envolvimento do governo federal, como havia sido com o Pronasci

(...)

Trata-se de um plano de grande qualidade técnica e totalmente vinculado aos propósitos do Susp, portanto, espera-se que não se repitam as discontinuidades de troca de governo, considerando que o plano foi lançado ao final de mais uma gestão governamental e que uma das primeiras ações do novo governo foi extinguir o recém-criado Ministério da Segurança Pública.

Para Soares (2019), desde 2019, com o advento do governo Bolsonaro, estão sendo retomadas perspectivas principalmente repressivas para a segurança pública. O pacote anticrime, proposto por Sérgio Moro, não toca em questões institucionais e é pautado por premissas antidemocráticas. Um dos pontos mais criticados da proposta é a ampliação das situações passíveis de serem compreendidas como “excludentes de ilicitude” no âmbito da violência policial, contrariando recomendações internacionais e ativistas de direitos humanos. Além desta, há ainda críticas sobre a fragilização da presunção de inocência decorrente ao protagonismo conferido ao Ministério Público nos processos criminais. Por fim, ao abordar “organizações criminosas” o projeto é pouco preciso e, segundo Soares

(2019), serve para contribuir com o encarceramento em massa. No entanto, durante sua institucionalização, foi incorporado ao projeto elementos com potencial democratizante, como o estabelecimento do juiz de garantias para coordenar as investigações.

4.2.1 Sistemas de Justiça e de Segurança Pública no Brasil

Do ponto de vista formal, cabe uma consideração sobre a organização formal do policiamento no Brasil. Nos níveis estaduais, há as polícias militares e civis, representando uma cisão entre as funções ostensivas e investigativas. As polícias militares são vinculadas ao exército e são marcadas pela hierarquização e rigidez organizacional, e a elas compete o policiamento ostensivo. À Polícia Civil, cabe a investigação dos crimes que envolvem civis, e a elaboração dos Inquéritos Policiais. A separação do policiamento em duas organizações distintas provoca como distorção o fato de a produtividade da Polícia Militar ser medida, muitas vezes, pelas prisões em flagrante. Isso encoraja uma atuação que não se coaduna com os supostos objetivos organizacionais de prezar pela ordem pública como um bem coletivo e, no caso concreto, observa-se que também é um mecanismo que fragiliza as garantias e os direitos individuais (SOARES, 2019). Neste ponto, cabe um apontamento pertinente à temática de Direitos Humanos: essas ações têm como alvo aqueles que vivenciam alguma vulnerabilidade social, principalmente o racismo (SOARES, 2019; AMELIZE, 2020).

Em uma análise mais geral, no Brasil, a arquitetura institucional da segurança pública foi elaborada no contexto autoritário da ditadura civil-militar e, desde então, mudou muito pouco, e isso impediu a democratização e modernização da área como um todo (SOARES, 2019).

Em relação aos fluxos entre os subsistemas, as engrenagens do sistema são acionadas quando ocorre um suposto fato criminoso e a Polícia Militar registra o evento. Em seguida, caberá à Polícia Civil investigar o evento e remeter, para o Ministério Público, um Inquérito Policial. Este, por sua vez, pode oferecer uma denúncia em desfavor do suposto autor, perante o órgão Judiciário competente, alegando que o evento, de fato, foi criminoso. Neste caso – aqui, sem afastar a atuação dos advogados privados, mas em prestígio especificamente à atuação dos órgãos prestadores de serviços públicos –, a Defensoria Pública atua para defender, no processo penal instaurado, os direitos dos hipossuficientes economicamente.

Caberá ao Judiciário, segundo os ritos previstos, sentenciar a respeito dos fatos e, compreendendo que houve crime, fixar a pena ao autor. Ao final do ciclo, as instituições prisionais são receptoras dos autores de crimes.

Descrito o fluxo processual penal em linhas bastante gerais, pode-se concluir, portanto, que, no modelo tradicional de segurança pública brasileiro, compete à Polícia Militar, cuja competência é exclusivamente ostensiva, dar início ao fluxo procedimental criminal eventualmente punitivo, ao passo que a recepção daqueles indivíduos considerados desviantes ou criminosos, ao final deste fluxo, ocorre nas Unidades Prisionais.

Isto posto, o que se pode concluir acerca do modelo tradicional de segurança pública é que se privilegia a atuação ostensiva da Polícia Militar, cuja finalidade é viabilizar o aprisionamento. O contato direto do cidadão com a segurança pública, neste modelo, ocorre com Polícia Militar, que tem sua atuação marcada principalmente pelo uso da força. Na outra ponta, ocorre o aprisionamento, não havendo ações que sucedam esta penalidade. Ou seja, é um modelo principalmente voltado à punição e não à redução de criminalidade ou à provisão da ordem pública.

Este sistema tem se mostrado ineficiente para superar a criminalidade. Para muitos autores, são necessárias reformas estruturais profundas nos sistemas de justiça e de segurança pública, além de avanços consistentes no combate às desigualdades materiais e simbólicas. Essas mudanças estruturais que se propõem tendem a encontrar muita resistência política e social, e, portanto, são pouco factíveis. Do lado da superação das desigualdades, ainda é um horizonte distante no cenário brasileiro. No entanto, estas perspectivas tendem a desconsiderar que há, na gestão da política de segurança pública, formas de reduzir a criminalidade que não passam por rupturas institucionais ou reformas sociais significativas (SAPORI, 2007).

A despeito das desigualdades e da sociabilidade violenta característica da sociedade brasileira, que funcionam como constrangimentos informais da política de segurança pública, e que remetem ao esforço de manutenção dos privilégios de alguns grupos, há alternativas de intervenções governamentais para a redução da criminalidade e promoção de cidadania. Se as propostas de soluções incidirem no contexto e nas circunstâncias nas quais os crimes ocorrem, nas dinâmicas geradoras do fenômeno criminoso e na redução dos fatores de risco associados às atividades criminosas, então a gestão pública pode impactar a incidência da criminalidade (SAPORI, 2007). É a partir da premissa de que é possível à pasta de segurança

pública ter governabilidade sobre a criminalidade que se constrói a Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade em Minas Gerais:

A Política de Prevenção Social à Criminalidade se diferencia das demais políticas públicas de proteção social que também promovem impactos positivos para a redução de vulnerabilidades sociais, mas que não possuem como foco de atuação a intervenção direta em fatores sociais relacionados a violências e criminalidades, bem como o acesso a públicos específicos que já vivenciam processos de criminalização. Ou seja, busca-se superar a premissa de que não há governabilidade sobre a dinâmica do fenômeno criminal e que somente intervenções macro estruturantes nas esferas da economia, educação, saúde, trabalho e cultura seriam capazes de intervir, a longo prazo, nos cenários de violências e criminalidades. (MINAS GERAIS, 2021).

5 A POLÍTICA ESTADUAL DE PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE DE MINAS GERAIS

Na América Latina, tem sido comum que os governos combinem práticas repressivas, como a intensificação do policiamento ostensivo e a viabilização do aumento do encarceramento, com iniciativas que visam reduzir as causas sociais da criminalidade, desde a década de 1980. Isso tem ocorrido com o apoio de agências multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a ONU, o Banco Mundial, a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD Brasil) e etc. (SAPORI, 2007; MIRANDA, 2015). Sabe-se, porém, que recentemente tem ocorrido retomadas de governos mais afeitos aos modelos tradicionais de segurança pública ao longo da América Latina. Contudo, estes eventos não serão explorados nesta análise, pois importa principalmente o avanço político e institucional da alternativa cidadã para a ordem pública.

Entre as diversas iniciativas neste campo, há dificuldades metodológicas para a medição da eficiência, tendo em vista que a comparação dos níveis de criminalidade entre ambientes semelhantes, que se diferenciam pela existência ou não de iniciativas dessa natureza, é inviável. Todavia, há algumas evidências que indicam o sucesso de algumas ações, como: a atuação para evitar o uso de violência entre gangues, prezando pelas negociações e consensos; a visitação e o acompanhamento de lares em situação de risco social; a terapia familiar para jovens desviantes; os programas de desenvolvimento de habilidades emocionais e de trabalho para jovens moradores das áreas de risco; programas de treinamento e qualificação dos egressos do sistema prisional, e outras medidas que visem ressocialização; os projetos de prevenção situacional da criminalidade; a intensificação do policiamento preventivo; e outros (SAPORI, 2007).

A combinação entre as práticas preventivas e repressivas está no escopo da Segurança Cidadã, que se volta à viabilização do acesso aos direitos pela população, à promoção da convivência em comunidade e à autonomia da sociedade para resolver os conflitos de forma pacífica, aumentando os espaços físicos e simbólicos de diálogo e promovendo consensos nos níveis locais. Como mencionado, essa perspectiva tem sido crescentemente adotada na América Latina, desde o final dos regimes autoritários (SERRATO, 2007). Porém, no Brasil, apenas nos anos 2000 essa abordagem ganha força (LIMA, GODINHO; PAULA, 2014; MIRANDA, 2015).

No Brasil, esta trajetória já foi ilustrada no tópico anterior. Este desdobramento político resulta de uma disputa que está presente em várias localidades do país, que também ocorre em Minas Gerais. Em grande medida, a presente política se relaciona com o contexto brasileiro e com os esforços da União em promover maior descentralização e coordenação entre diversos atores, com foco em ações focalizadas nas necessidades locais. Além da força política-ideológica, e do fortalecimento institucional para este fim, também cresceram os aportes financeiros que possibilitaram o nascimento da política de prevenção em MG.

Foi diante deste contexto mais geral, e do aumento repentino da criminalidade violenta em Minas Gerais, ocorrida a partir de 2003, e da consolidação do mercado de narcóticos, que se insere o início da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade em Minas Gerais, durante a reforma administrativa do governo Aécio Neves. Em primeiro lugar, foi proposta uma racionalização estrutural que tornou mais robusta a capacidade estatal para integrar e alinhar as ações das diversas áreas da segurança pública subordinadas ao executivo estadual, que foi seguido de um aumento do aporte financeiro para tais ações.

O planejamento da política foi sustentado por diagnósticos produzidos por instituições de pesquisa, como o Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (Crisp-UFMG) e a Fundação João Pinheiro (FJP), e, portanto, pautado em evidências e no acúmulo de conhecimento na área. Desde o nascimento, trata-se de uma iniciativa mais voltada aos públicos vulneráveis e com trajetórias de criminalização, com maiores probabilidades de serem autoras e/ou vítimas de violências, sobretudo homicídios. É importante pontuar que a política, durante sua trajetória, foi incorporando práticas e iniciativas que já eram adotadas por outras instituições. Desde o início até a atualidade, houve mudanças, algumas rupturas e muitas continuidades, processo que resultou na atual política.

É importante ressaltar que, do lado da atuação nos fatores de risco, essas iniciativas visam principalmente à garantia dos direitos. Porém, como já abordado em relação às políticas setoriais e à política de direitos humanos, os direitos são garantidos por diferentes agências governamentais e não governamentais. Por este motivo, é necessário que se organize estes agentes em redes resolutivas. Do lado da repressão, como também já foi discutido, é necessário articular os subsistemas em torno de objetivos comuns, e alinhá-los à perspectiva do direito mais do que da

punição. Ou seja, a noção de redes é muito necessária para a ingerência sobre o fenômeno da criminalidade, sobretudo na perspectiva cidadã.

De um ponto de vista mais geral, as diretrizes e os objetivos da atual política de segurança pública em Minas Gerais estão previstos na Lei Estadual nº 21.733, de 2015. Neste instrumento, é possível identificar a influência de alguns valores que coadunam com a cidadania, como a transparência na gestão e nas informações sobre segurança pública, a atuação conjunta entre os órgãos de segurança e de justiça com a sociedade, a articulação entre os entes federativos, e, também, já consta a intenção de dedicar esforços à prevenção à criminalidade e de propor sua regulamentação e institucionalização.

Posteriormente, em 2019, entrou em vigor a Lei Estadual nº 23.450, que dispõe sobre a Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade. Esta Lei representou maior formalização para as iniciativas que já estavam em curso desde os anos 2000, que se tornaram mais consolidadas (MINAS GERAIS, 2021; MINAS GERAIS, 2015; MINAS GERAIS, 2019).

A referida norma, em seu art. 2º, expõe os princípios da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade, onde se nota que estes se pautam principalmente pela garantia dos direitos das pessoas e dos grupos. No art. 3º, que trata sobre as diretrizes da Política. Além disso, a norma atribui ao Estado ou a tarefa de articular, integrar e coordenar as relações entre os diversos atores, ou de alcançar finalidades que só podem ser atingidas a partir deste esforço (MINAS GERAIS, 2019):

Art. 3º – A política estadual de prevenção social à criminalidade observará as seguintes diretrizes:

I – integração entre as esferas federal, estadual e municipal de governo;

II – intersetorialidade, transversalidade e integração sistêmica com as demais políticas públicas;

III – participação efetiva da sociedade civil e promoção da inclusão social;

IV – articulação entre a sociedade civil e os órgãos do sistema de defesa social e de justiça em projetos e ações de segurança pública;

V – integração entre as redes de prevenção social à criminalidade e instituições públicas e privadas que atuam nos níveis municipal, estadual e federal nas áreas de segurança, saúde, educação, cultura, esporte e em outras áreas afins à política de que trata esta lei.

Sobre os objetivos, previstos no art. 4º, com exceção do inciso I, mais amplo, e do V, que no enfrentamento do racismo institucional potencialmente inclui todas as localidades, há a previsão da atuação territorializada do poder estadual: as iniciativas diretas, a intervenção nos conflitos e a redução da reincidência criminal são iniciativas que ocorrem nas localidades em que estes fenômenos estão mais presentes:

Art. 4º – São objetivos da política estadual de prevenção social à criminalidade:

I – contribuir para a diminuição da violência e da criminalidade no Estado;

II – promover a segurança pública cidadã, especialmente nas localidades em que pessoas e grupos estejam mais vulneráveis à violência e à criminalidade;

III – promover a elaboração e a coordenação de ações, projetos e programas de prevenção social à criminalidade nos níveis individual e coletivo;

IV – intervir nos fenômenos geradores de conflito, violência e criminalidade, a partir de ações interdisciplinares adequadas a cada situação;

V – colaborar para o enfrentamento do racismo, em especial do racismo institucional, e para a promoção da igualdade racial;

VI – cooperar para a diminuição do encarceramento, da reincidência criminal e de seus efeitos.

Reiterando, essas ações requerem um diálogo mais ajustado com os municípios, com os moradores destes territórios e com as lideranças locais, ação que também pode ser analisada a partir da gestão de redes. Além disso, a redução do encarceramento, apesar de não se relacionar diretamente com os territórios, exige um diálogo mais assertivo entre executivo e judiciário. A atuação local também está presente na previsão das ações para alcançar os objetivos da Política (Art. 5º), que incluem diagnósticos territoriais sobre violências e sobre a incidência de outros fatores associados à violência. Neste ponto fica claro que a estratégia que atravessa todas as ações pretendidas é a intermediação das relações comunitárias para a promoção de cidadania e de direitos, que devem incluir diferentes atores. Nesse sentido, as relações institucionais e a comunicação que ocorre nas Redes, assim como ocorre nos direitos humanos, é assunto central para o sucesso da Política.

Apesar de abordar aspectos relevantes sobre a Política, a Lei Estadual 23.450 de 2019 não descreve os diversos programas em vigor atualmente, que foram reunidos no Portfólio da Política de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais

(MINAS GERAIS, 2021). Dessa forma, as informações que se seguem são resultadas das entrevistas realizadas e do referido Portfólio.

Os objetivos da política, de forma geral, são: “contribuir para prevenção e redução de violências e criminalidades incidentes sobre determinados territórios e grupos mais vulneráveis a esses fenômenos e para o aumento da sensação de segurança no Estado de Minas Gerais”, a partir da intervenção nas dinâmicas sociais que culminam em conflitos violentos (MINAS GERAIS, 2021, p. 12). Além destes, objetiva-se, de forma geral, em relação a todos os programas (MINAS GERAIS, 2021, p. 13):

- Contribuir para a compreensão, registro, análise e intervenções nos fatores sociais relacionados a crimes e violências incidentes sobre os territórios e público atendidos pelos programas de prevenção social à criminalidade, de forma a qualificar as estratégias de enfrentamento desses fenômenos;
- Promover e favorecer articulações intergovernamentais e multisetoriais para o enfrentamento dos fatores sociais relacionados à incidência de crimes e violências identificadas nos territórios de atuação e nos atendimentos ao público;
- Fomentar a participação social em questões afetas à prevenção social à criminalidade.

O público-alvo comum a todos programas, de acordo com o portfólio, são pessoas que vivenciam processos de marginalização e que são etiquetadas, a priori, como criminosas pela sociedade. E, também, aquelas que têm limitado o acesso a direitos de alguma forma. De acordo com o Portfólio (MINAS GERAIS, 2021, p. 14-15):

Trata-se de um público alvo que, além das vulnerabilidades sociais presentes em sua trajetória de vida, como frágil acesso a políticas de proteção social, saúde, educação, habitação, cultura, esportes e trabalho, vivencia processos de criminalização, etiquetamento criminal, responsabilização penal e a reprodução de ciclos e trajetória pelo Sistema de Justiça Criminal (polícias, Judiciário, penalização, sistema prisional e sistema de medidas socioeducativas). Devido à rotulação criminal, regra geral, esse público tem o acesso às políticas de proteção social limitado, de forma a contribuir para a propagação ou aprofundamento dos ciclos criminais.

Desta forma, é necessário o acesso direcionado às especificidades desse público alvo, o que ocorrerá por meio dos Programas em execução nas Unidades de Prevenção à Criminalidade.

Há um outro aspecto que concerne à ideia de prevenção. Existem temáticas que são mais pertinentes a este tipo de intervenção, que são mais frequentemente tratadas neste âmbito, e para as quais os programas se voltam. Trata-

se das juventudes, dos homicídios, dos conflitos entre grupos rivais, das violências contra as mulheres, dos processos de criminalização e da trajetória criminal. Muitas vezes, essas temáticas exigem que se pautem a garantia de direitos e a humanização da pessoa atendida, a partir do acolhimento das demandas e do encaminhamento para solucioná-las. Ou seja, o que se identificou é que a política de prevenção se pauta pelas diretrizes afeitas aos direitos humanos, reconhecendo as desigualdades e atuando para mitigá-las.

Porém, convém ressaltar, que ela está inserida em uma pasta onde a visão tradicional da segurança pública é priorizada. Em outras palavras, a política de prevenção à criminalidade está na contramão da pasta onde se posiciona, ou da lógica histórica da segurança pública, que é principalmente repressiva. Por este motivo, é percebida pelas gestoras como uma política inovadora e de resistência, sendo referida em uma das entrevistas por “patinho feio da segurança”.

Nos tópicos que se seguem, quatro dos seis programas executados serão descritos. Estes, são executados por equipes ligadas a equipamentos denominados Unidade de Prevenção à Criminalidade (UPC), existindo aquelas de base territorial, que atuam dentro de um território limitado inscrito no município, e os de base municipal, que atendem a toda a população do município em que se encontra.

O critério instalação de uma UPC em um território ou em um município, a princípio, é a concentração de homicídios dolosos. Porém, na prática, essa variável corresponde, muitas vezes, ao número de habitantes dos municípios. Isso por dois motivos principais: o volume de pessoas que potencialmente serão atendidas deve justificar a existência deste equipamento; e, além disso, as dinâmicas criminosas mais relacionadas ao uso sistemático da violência, como a venda de drogas em grandes volumes e a disputa entre grupos em torno deste mercado, estão mais presentes nos grandes centros urbanos, e em regiões específicas destes centros, marcadas pelo adensamento populacional e pela ocupação não planejada e irregular do território. Ainda, no caso dos cumpridores de alternativas penais e dos egressos do sistema prisional, a demanda por programas que atendam estes públicos tende a ser maior nos municípios mais populosos.

A descrição dos programas é importante para a análise das ações de articulação da rede, contudo, nas UPCs de Base Territorial e as de Base Municipal são observadas estratégias de articulação concernentes a cada uma delas, e por isto

foram adotadas como recorte analítico e serão descritas especificamente, após os tópicos referentes aos programas.

Além disso, convém pontuar que a política é operacionalizada por meio de uma parceria entre a SEJUSP/SUPEC e uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), pactuada por meio de um Contrato de Gestão. A Organização Social contrata equipes técnicas interdisciplinares, formadas por pessoas com nível superior em ciências humanas, os analistas sociais, e estagiários universitários. Em cada equipamento também há um gestor social e um supervisor metodológico (MINAS GERAIS, 2021).

5.1 Programa Fica Vivo!: “manter-se vivo é um direito”

O Fica Vivo!, instituído pelo Decreto nº 43.334 de 2003, é um programa de controle de homicídios voltado principalmente para jovens entre 12 e 24 anos de idade. Apesar de formalmente este ser o público preferencial, há um esforço de atendimento principalmente voltado aos jovens que já possuem uma trajetória relacionada com as dinâmicas criminosas locais. Isso se justifica no fato de que, muitas vezes, é este o grupo que vivencia as maiores vulnerabilidades no acesso aos direitos, como, por exemplo, estarem fora da escola, terem rompido os vínculos com a família e fazerem parte de grupos mais aderentes à linguagem violenta. Em contraponto, o morador do território que está nesta faixa etária, mas que não está imerso nas atividades criminosas, em geral frequenta a escola, tem acesso ao cuidado familiar e acessa os programas sociais.

Neste ponto, cabe ressaltar que o Fica Vivo! é executado pelas equipes que atuam nas UPCs de Base Territorial, cujas características serão descritas no próximo capítulo.

Este programa vincula dois eixos de atuação: a Proteção Social, que visa garantir o acesso do público-alvo aos direitos sociais e individuais; e a Intervenção Estratégica, que visa realizar ações de repressão qualificada. O programa age para reduzir as rivalidades entre grupos, sobretudo aquelas que possuem potencialidade para se desdobrar em homicídios, para ampliar a sensação de segurança dos moradores das áreas em que atua, e para ampliar e fortalecer a rede de proteção sócio comunitária local.

O Eixo de Intervenção Estratégica se volta à articulação interinstitucional entre a SEJUSP, incluindo o DEPEN-MG, a PMMG, a PCMG, o MPMG, o Poder

Judiciário e os Órgãos Municipais de Segurança Pública. Estes esforços se expressam nos Grupos de Intervenção Estratégica (GIE), que visam acompanhar e monitorar os conflitos latentes nos territórios, assim como estimar os resultados da política, propor ações repressivas pontuais e compartilhar informações estratégicas. Também neste escopo, se encontra o Policiamento Ostensivo Especializado, provido pelo Grupo Especializado de Policiamento de Áreas de Risco (GEPAR), que supostamente é uma divisão da PMMG cuja atuação é voltada principalmente ao atendimento à comunidade e à resolução de conflitos, mais do que à repressão.

É importante pontuar que são esforços de alinhamento entre instituições com culturas organizacionais, objetivos e motivações frequentemente dissonantes e contraditórias. Por exemplo, considerando que a PMMG quer “pegar” e “prender” as pessoas envolvidas com o tráfico de drogas, no âmbito do Fica Vivo! este objetivo não será construído. Mas, por outro lado, no caso de indivíduos que colocam em risco a vida de outras pessoas, ou que são homicidas contumazes, as ações repressivas são adotadas mais agilmente. Segundo uma das gestoras entrevistadas:

o Fica vivo não é um programa de salvar menino, não é um programa de controle de tráfico, não é um programa de escolinha de futebol. Fica vivo é um programa de controle de homicídios, e a gente realiza o controle desses homicídios por meio de diversas intervenções voltadas para o público de 12 a 24 anos, que é o público que historicamente mais mata e mais morre, pelo menos em Minas Gerais.

O Eixo de Proteção Social é voltado para a articulação com a sociedade civil e com os órgãos de cuidado e proteção social, com vias a garantir o acesso do público-alvo aos direitos e a aproximar o poder público dos fenômenos criminais. As ações deste eixo são: a análise das dinâmicas de interação entre grupos envolvidos com conflitos; oferta de oficinas de esporte, cultura e arte, para aproximação com o público-alvo; projetos locais; atendimentos individuais; fóruns comunitários; projetos (Inter) institucionais e discussão da letalidade e da criminalização da juventude. Além de incidir sobre o contexto conflituoso, essas ações estimulam a participação social e contribuem para a corresponsabilização comunitária pela construção do espaço coletivo, ou seja, contribuem para a construção de cidadania.

5.2 Programa Mediação de Conflitos (PMC)

O objetivo geral deste programa é a resolução pacífica dos conflitos, para evitar que estes se desdobrem em violências ou em homicídios. O programa se orienta

por uma metodologia específica de mediação de conflitos, pautada em três pilares: trabalha a pessoa, trabalha o conflito, e trabalha o contexto. O diferencial da mediação de conflitos oferecida no âmbito da prevenção à criminalidade é que a análise do contexto é elemento fundamental para pensar em estratégias e em ações voltadas à resolução dos conflitos sem violência. Por exemplo, não é possível solucionar um conflito entre vizinhos sem considerar que eles moram em uma das áreas mais vulneráveis do território. E, além disso, apesar de uma situação específica de conflito emergir na relação entre indivíduos que são vizinhos, ela muitas vezes expressa uma condição mais ampla, mais geral.

Este intento é orientado por processos de fomento à organização comunitária, de construção de autonomia individual e social, de transformação da sociabilidade violenta e de orientações sobre como acessar os direitos. De acordo com o Portfólio, o PMC se baseia no

[...] conceito de mediação comunitária, que pressupõe o fomento à participação democrática, ao protagonismo e o respeito aos direitos como elementos centrais no processo de transformação social, que passam a ser rotineiramente pensados no viés da prevenção e do enfrentamento às violências, com enfoque na redução da violência letal. (MINAS GERAIS, 2021, p. 47).

A partir da atuação local, é possível conhecer as dinâmicas das relações que se constroem localmente e a trajetória e as características dos indivíduos, e, diante disso, propor possibilidades concretas para o fortalecimento dos laços sociais, para o enfrentamento da violência e para a participação social na vida coletiva. Segundo o Portfólio:

O Programa Mediação de Conflitos sustenta suas intervenções a partir da concepção sócio-histórica do crime e da violência em uma perspectiva sistêmica. Nesse sentido, a realidade não é dada a priori, mas é construída e evidenciada nas relações cotidianas, exigindo das equipes técnicas do Programa uma disposição para a troca de conhecimentos e uma escuta qualificada para compreensão dos múltiplos olhares. Logo, trata-se de uma realidade passível de transformação a partir de intervenções capazes de alterar as condições do sistema. Em resumo, sendo o crime e a violência reflexos de uma série de relações sócio-históricas, as intervenções propostas pelo PMC assumem a finalidade de promover transformações na dinâmica local e, assim, favorecer a prevenção social à violência e à criminalidade. Por isso, busca-se agregar valores ao capital social preexistente e promover a cultura de paz baseada no exercício da cidadania e na garantia dos direitos humanos. (MINAS GERAIS, 2021, p. 55).

Em outros termos, o programa se volta para promover o diálogo como alternativa à violência, sobretudo a violência letal. Além disso, se dedica a garantir o acesso a direitos e ao fortalecimento dos vínculos comunitários.

No PMC, diferentemente do Fica Vivo!, não há uma faixa etária preferencial para a incidência das ações. Porém, pode se observar um público mais frequente, composto pelas mulheres, adultas, normalmente com mais de 29 anos. Soma-se a isto o fato de que os conflitos que mais frequentemente são encaminhados pelo PMC são aqueles decorrentes das violências domésticas contra as mulheres. Nesse sentido, aponta-se que uma instituição estratégica para se promover articulação é a Delegacia Especializada em Atendimento à Mulher.

Este é um fator importante para se pontuar sobre o PMC. A mediação que se pretende construir é em relação aos conflitos que ainda não se desdobraram em violência. Nos casos em que a violência já ocorreu, o que é muito frequente em se tratando de mulheres vítimas de violência doméstica, então o posicionamento da equipe é de orientar sobre os direitos, encorajar a denúncia para o sistema de justiça e viabilizar a inserção da vítima em programas de proteção.

No caso específico da mulher, por exemplo, quando não é seguro o retorno à própria casa, a articulação com os órgãos socioassistenciais municipais, as DEAMs, com o Ministério Público e com a Defensoria Pública, construídas e fomentadas previamente, tornam mais célere o encaminhamento para o abrigo institucional. Sobre isso, é relevante destacar que a autonomia da vítima é sempre fomentada, então a denúncia só ocorre se a vítima decide por este caminho.

Outro ponto que convém destacar neste âmbito é que, muitas vezes, a primeira demanda apresentada por uma mulher que é vítima de violência doméstica não é em relação a isso. Muitas vezes, a mulher procura atendimento devido a outros tipos de conflito, como por exemplo, com a escola, por não estar conseguindo matricular o filho. Ou ela se queixa de um conflito com o vizinho, por barulho, ou de conflitos intrafamiliares de outras naturezas. Porém, no atendimento, a partir dos vínculos que são construídos pela equipe, a questão da violência doméstica emerge. E, é dentro desta relação de confiança, que essas mulheres são levadas a se questionar sobre os eventos violentos, que são informadas sobre o direito de viver sem violência, e que são oferecidas alternativas a esta mulher. Nesse exemplo, percebe-se como a confiança construída é fundamental para o relacionamento das equipes com a comunidade.

Porém, tanto o Ministério Público, quanto as demais organizações do sistema de justiça, são acionados mais recorrentemente para atuar na garantia dos direitos dos indivíduos e dos grupos, e, nesta perspectiva, há um esforço de aproximá-las da comunidade e de torná-las mais acessíveis aos cidadãos. Disto, apesar de se pautar por valores menos ficados na punição, se sublinha que não é intenção da política de prevenção desafogar o judiciário – e, em se tratando da garantia dos direitos, é frequente que a judicialização seja necessária.

5.3 Programa de inclusão social de egressos do sistema prisional (PrEsp)

O objetivo geral do PrEsp é “acompanhar homens e mulheres que retomam a vida em liberdade após a experiência prisional, bem como seus familiares, buscando favorecer o acesso a direitos sociais e promover condições para sua inclusão social” (MINAS GERAIS, 2021, p. 88).

As pessoas saem do sistema prisional “etiquetadas”, com dificuldades de acesso aos mais diversos espaços e direitos. Há, neste momento, muitas demandas, como emitir documentos, acessar emprego e renda, resolver problemas de saúde física e mental, de moradia e de dependência de drogas. A equipe do PrEsp, então, atua para reduzir essas vulnerabilidades, e para contribuir para que os egressos e as egressas construam novas trajetórias. Os objetivos específicos do PrEsp são:

Fomentar o acesso dos egressos do sistema prisional ao PrEsp através de articulação com a rede de proteção social, Vara de Execuções Penas e Unidades Prisionais;

Garantir o atendimento qualificado às pessoas egressas do Sistema Prisional, enquanto direito assegurado na Lei de Execuções Penais e disposto em Legislações Específicas;

Intervir em fatores de vulnerabilidades pessoais e sociais que possam favorecer o comportamento de risco, a vitimização e a reincidência criminal;

Esclarecer e sensibilizar as instituições públicas para o atendimento das demandas apresentadas pelo público, enquanto direitos não comprometidos pela condenação criminal;

Possibilitar o acesso a informações, conhecimento e a valorização dos saberes formais e informais, favorecendo a ressignificação da condição de egresso do sistema prisional;

Contribuir para o fortalecimento de vínculos familiares e de apoio sócio comunitário;

Possibilitar a inclusão no mercado formal de trabalho, fomentar oportunidades de qualificação profissional e geração de renda para o público atendido. (MINAS GERAIS, 2021, p. 88-89)

Há duas formas de acesso ao PrEsp: uma delas, é por determinação judicial, onde a inclusão no PrEsp é condicionante para a progressão da pena. Nestes casos, os egressos comparecem ao PrEsp para assinar o livro da condicional. Apesar de ser a única obrigatoriedade formalmente estabelecida, a equipe sempre oferece ao egresso a inclusão nos demais serviços do programa, como o atendimento individual e o acompanhamento junto aos órgãos de proteção social para a garantia de direitos. Mesmo quando os egressos recusam a oferta, a cada visita é oferecido novamente essa inclusão, como uma tática de convencimento à adesão; outra, é por adesão voluntária, que pode acontecer tanto por iniciativa e decisão espontânea quanto pela sugestão de outras entidades do município ou das unidades prisionais, via encaminhamento do egresso ao PrEsp.

Pretende-se, em ambos os casos, oferecer suporte para os egressos na saída da unidade prisional, pois é um momento de intensa vulnerabilidade em que a falta de suporte pode implicar o retorno à atividade criminal.

Como já mencionado, a equipe do PrEsp é formada por Analistas Sociais com formação em psicologia, serviço social e direito, para que seja oferecido um tratamento interdisciplinar às demandas dos assistidos. No programa, as principais ações são os atendimentos individuais e os grupos reflexivos, mas o foco, de uma forma mais específica, são os atendimentos (que podem ser individuais, incluir a família ou serem coletivos), que consistem na escuta qualificada e na identificação das demandas das pessoas atendidas.

Como resultado das informações coletadas nos atendimentos, há os encaminhamentos para a rede de cuidado e proteção social - incluindo organizações governamentais e não governamentais -, quando há o acionamento dessas instituições para a efetivação de direitos.

Há, também, como ação, os esforços de articulação com a Rede municipal. Estes esforços podem ser rotineiros, sem fato que os motive. Mas também ocorrem no acompanhamento dos casos assistidos pela equipe da UPC. No primeiro caso, são construídas relações e pactuados fluxos para que haja uma atuação alinhada nos casos concretos. No segundo caso, trata-se do diálogo que visa o objetivo de garantir, efetivamente, o acesso a direitos. Neste campo, se incluem as discussões de casos, reuniões intersetoriais cujas pautas são os casos concretos e as alternativas para a condução destes, assim como a elaboração conjunta de diagnósticos sobre estes casos.

Há, também, visando o fortalecimento dos laços familiares e sociocomunitários, as visitas domiciliares; o grupo com egressos, que é um espaço de diálogo e debate que possibilita o compartilhamento de valores e conhecimentos entre os assistidos pelo programa.

5.4 Programa Central de Acompanhamento das Alternativas Penais

Em um contexto de crescimento da população carcerária, o CEAPA objetiva contribuir para o fortalecimento e consolidação das alternativas à prisão em Minas Gerais, sendo responsável pela materialização, monitoramento e acompanhamento das Alternativas Penais.

Diante do fortalecimento da percepção social que relaciona as Alternativas Penais à impunidade, e do impacto desta percepção no fortalecimento da prisão como principal resposta penal no imaginário social, o CEAPA, ao acompanhar o cumprimento destas alternativas e produzir indicadores sobre a efetividade destas, visa aumentar a legitimidade da aplicação de penas alternativas. No âmbito do Judiciário, o CEAPA contribui para a confiabilidade dos atores do Sistema de Justiça para a aplicação de alternativas ao aprisionamento.

A ideia é viabilizar a adoção de formas de responsabilização, com liberdade, das pessoas que cometeram delitos de menor potencial ofensivo. São objetivos específicos do programa:

- Aumento a confiabilidade dos atores do Sistema de Justiça Criminal para aplicação das Alternativas Penais nos tipos penais cabíveis;
- Constituição rede de instituições parceiras corresponsáveis pela efetiva execução das Alternativas Penais;
- Elevação os índices de cumprimento das alternativas penais;
- Qualificação e ampliação das possibilidades de cumprimento da prestação de serviços à comunidade como forma de promover a participação social e o protagonismo do cumpridor na comunidade;
- Desenvolvimento de abordagens especializadas para determinados tipos penais;
- Promoção e consolidação de projetos e práticas de Justiça Restaurativa;
- Ampliação das possibilidades de intervenção em conflitos e violências via medidas cautelares. (MINAS GERAIS, 2021).

O CEAPA é um programa executado nas UPCs de base municipal. Isso significa que é um programa voltado para atender aos moradores do município, em contraponto à perspectiva territorial. O CEAPA, no município onde atua, pode receber as pessoas que foram sentenciadas, pelo Judiciário, a cumprir uma Alternativa Penal, desde que o magistrado processa este encaminhamento. Essas pessoas podem ser chamadas de “cumpridores”, e neste trabalho adota-se essa terminologia.

Além de atender às determinações do Poder Judiciário quanto à penalização, a perspectiva de garantir o acesso aos direitos característica da política de prevenção também permeia este programa. Desde modo, o CEAPA também contempla ações que visam suprir eventuais demandas do cumpridor, baseado no objetivo de incidir sobre as vulnerabilidades eventualmente apresentadas. Todavia, foi levantado durante as pesquisas que o público mais frequentemente atendido pelo CEAPA escapa daquele que normalmente sofre processos de desumanização e de dificuldade no acesso aos direitos.

Dentre as possíveis alternativas penais oferecidas pelo CEAPA, a mais comumente sentenciada é a Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). No atendimento do cumpridor, há o esforço de compreender as suas habilidades, aptidões e desejos. Dessa forma, este é encaminhado para alguma instituição da Rede que possa se beneficiar da prestação de serviços deste cumpridor. Por exemplo, um professor pode vir a oferecer aulas temáticas na rede de educação, ou um ator pode oferecer entretenimento para os assistidos na rede de saúde.

6 INTERAÇÕES DAS UPCS DE BASE TERRITORIAL

Nas UPCs de Base Territorial são desenvolvidos os programas Fica Vivo! e o Mediação de Conflitos, e estas se inserem em regiões, dentro dos municípios, onde se acumulam mais fatores de risco. Geralmente, são áreas de maior adensamento populacional, com ocupação irregular, e onde se observa maiores índices de homicídios. Esta delimitação é importante porque, além de focalizar os esforços nas áreas mais vulneráveis, possibilita a real aproximação do poder público com os indivíduos e grupos vulnerabilizados e viabiliza a atuação e o acompanhamento especializado em cada caso em que as equipes trabalham.

Nesse sentido, estes equipamentos abrangem limites territoriais inscritos no município, onde se empenham para a articulação de atores locais. De acordo com uma das gestoras entrevistadas, a rede gerida pela UPC de Base Territorial é composta por:

[...] as vezes são serviços municipais que atuam ali nos territórios onde nós estamos. Ou serviços estaduais. São as lideranças e as referências comunitárias. São as igrejas, ou outras organizações religiosas que existem no território. São os comerciantes. Qualquer organização de grupo, mesmo não organizado, que exista... como os coletivos que existem dentro das comunidades. E é também o próprio sujeito, que apresenta pra gente a demanda. Então ele é também rede, faz parte da construção dos encaminhamentos que são dados dia a dia nos programas.

Ou seja, se considera não só os equipamentos ou as organizações governamentais, mas, também, as lideranças e as referências comunitárias que impactam diretamente na sociabilidade local e que podem contribuir para o rompimento dos ciclos de violências e para a proteção à vida, principalmente considerando que possuem legitimidade perante a comunidade.

Nestas UPCs há um gestor e as equipes referentes aos programas específicos, responsáveis pelos atendimentos, que são os analistas sociais. É o gestor que conduz a articulação das redes, que dialoga permanentemente com os atores, equipamentos, e órgãos relevantes para atingir os objetivos da política, promovendo a pauta e a agenda da prevenção social à criminalidade. As estratégias necessárias a este trabalho variam conforme o local e com o ator com quem se relaciona, mas todas envolvem a sensibilização acerca da importância de um atendimento integral para a prevenção à criminalidade.

A sensibilização ocorre por diversos meios, mas durante a pesquisa foi constatado que a construção de vínculos deve, preferencialmente, ocorrer a partir das equipes do nível de rua. Por exemplo, se a diretora de uma escola oferece alguma resistência à atuação conjunta, então o gestor vai construindo, aos poucos, uma relação de confiança com esta pessoa. Há, portanto, os acordos baseados em diálogos informais, que podem decorrer de encontros advindos da circulação do gestor na comunidade, ou de ligações telefônicas e de trocas de mensagens e e-mails. Nestes diálogos, além do alinhamento de expectativas e da sensibilização em si, pode ocorrer a pactuação de fluxos de encaminhamentos de casos concretos. Ou, ainda no âmbito das negociações locais, a sensibilização pode resultar na interlocução formal, entre o gestor e os técnicos da ponta, a partir de envios de ofícios e outros instrumentos.

No limite, quando os esforços locais se mostram ineficientes para gerar alinhamento com os equipamentos estatais, a negociação passa a ocorrer nos níveis estratégicos. Neste caso, a SUPEC aciona as instituições com ingerência sobre aqueles equipamentos locais cujos técnicos resistem em construir relações de cooperação. Nessas esferas, além do acionamento para solucionar dissensos específicos nos níveis locais, também há esforços frequentes de alinhamento que visam construir relações mais sólidas e fortalecer a interlocução entre as instituições nos níveis mais estratégicos. Ou seja, o gestor da UPC de Base Territorial irá cuidar da rede no território, e a equipe da SUPEC atuará na rede de nível estadual e municipal.

Ressalta-se, porém, que promover a aderência é um processo difícil que exige um esforço constante de convencimento e sensibilização. Isso porque, enquanto algumas instituições compreendem e apoiam o trabalho feito pelas equipes de prevenção, e acolhem o público atendido, outras são mais resistentes. Principalmente em relação aos atendidos pelo programa Fica Vivo!. As equipes deste, que é voltado para jovens que, muitas vezes, possuem trajetórias que se aproximam das dinâmicas criminais, encontram maiores entraves nos relacionamentos interinstitucionais. Nestes casos, há constrangimentos declarados e não declarados que dificultam o atendimento. Por exemplo, uma escola pode ceder o espaço para as atividades da política, desde que não sejam incluídos “os meninos da barra pesada”, sendo uma limitação e um afastamento declarados.

Do lado dos constrangimentos não declarados, há programas e iniciativas que não excluem categoricamente este público, mas possuem pré-requisitos que eles frequentemente não cumprem, como escolaridade mínima ou estar regularmente matriculado na escola. É o caso das oportunidades de trabalho para menores aprendizes e para o ingresso de jovens no mercado de trabalho, por exemplo. Ou, ainda, das ofertas de capacitação, que frequentemente exigem condições específicas e conhecimentos anteriores para a participação. Nesse sentido, o trabalho de articulação também inclui a negociação com essas agências, em termos de flexibilizar as exigências para a participação das pessoas nas oportunidades oferecidas.

6.1 Mapeamento de atores relevantes

Ainda, o mapeamento dos atores relevantes é necessário ao esforço de promover a articulação. Segundo foi constatado nas entrevistas, este mapeamento é feito a partir da escuta e das demandas que as pessoas apresentam nos atendimentos, que também contribuem para estabelecer as prioridades e as diretrizes mais estratégicas nas articulações da rede, pois estas informações emergem dos atendimentos. Os pontos mais estratégicos de articulação, portanto, variam de acordo com o programa específico, pois eles atendem a públicos diferentes, que apresentam demandas distintas.

Mas, dentro do aparato do Estado, existem os atores mais tradicionalmente acionados para a garantia de direitos, que contemplam várias frentes de trabalho e de serviços, como a rede de saúde, a rede de segurança pública, a rede de educação, a rede de assistência social e outras. Entre estes, é possível que existam equipamentos necessários à proteção social e ao cuidado que, mesmo não pertencendo ao território de atuação, são necessários para a provisão de direitos e, por isso, estarão no mapeamento. Como exemplo, há os hospitais, voltados à média e à alta complexidade, ou as Delegacias Especializadas.

É válido mencionar que há o esforço constante de atualização do mapeamento da rede, o que se configura, também, como uma estratégia para compreender as dinâmicas sociais locais. No entanto, em 2021, esta atualização torna-se ainda mais fundamental, pois a pandemia de COVID-19 modificou muito as dinâmicas locais e o funcionamento das instituições.

6.2 Divergências entre o planejado estrategicamente e a execução

É importante destacar que muitos dos acordos feitos nos níveis estratégicos podem não ser cumpridos, exatamente como o planejado, na ponta. É um conflito mais abrangente do que aquele em relação ao planejamento de uma política e sua implementação, porque, além deste, aqui também se pretende compreender como os acordos intra e interinstitucionais, que ocorrem no escopo de uma política, reverberam na ponta.

6.2.1 Relação entre a SUPEC e as equipes das UPCs de base territorial

Na pesquisa, foi relatado que há dissensos relativamente frequentes entre o planejamento e o executado. Porém, isso é tratado como algo positivo pelas gestoras da política, principalmente porque compreendem que no dia a dia de trabalho ocorrerão situações não previstas. Além disso, houve a autorreferência como uma “política de resistência”, que parte de uma oposição ao status quo (o modelo tradicional de segurança pública), e que, por isso, é orientada pela possibilidade de contestar e de discordar. Nestes termos, segundo uma das pessoas entrevistadas, a subversão pode ser um caminho para alcançar benefícios palpáveis.

Diante disso, há um esforço da equipe da SUPEC para sempre explicar a motivação das diretrizes adotadas, e, também, de escuta constante, para readaptações nas orientações. Isto, segundo foi dito em entrevista, engaja os técnicos e gestores da ponta a optarem por alternativas de maneira mais responsável e consciente. Trata-se de uma decisão deliberada de modelo de gestão, de maior proximidade e diálogo com a ponta, de estar aberto às críticas e à construção coletiva da política. Isto decorreria, além da própria concepção da política, do fato de que todas as gestoras do nível estratégico já atuaram na prevenção na ponta e sabem, portanto, dos percalços que ocorrem neste âmbito.

6.3 Relações com as prefeituras e com os órgãos municipais

Um ponto importante para o sucesso da política é que os municípios onde se instalam as UPCs sejam efetivamente parceiros do estado. Eles cedem o espaço físico, e outros recursos a depender do acordo realizado, e devem implicar os servidores nos objetivos do programa. O que se percebe, diante disto, é que em alguns casos há uma receptividade satisfatória dos equipamentos da ponta. Por

exemplo, os técnicos dos CRAS e dos CREAS tendem a participar voluntariamente, e com dedicação, de capacitações orientadas pelos princípios da prevenção social à criminalidade. Segundo foi constatado nas entrevistas, essas habilidades tenderiam a facilitar o trabalho destes técnicos. Entretanto, a parte da questão de capacitação, foi relatado que eventualmente há resistência para o atendimento de determinados grupos.

6.4 Relações no âmbito do Fica Vivo!

O programa, como já foi exposto, engloba organizações com objetivos e modos de fazer e de pensar muito diversos. Apesar de ser um desafio, foi relatado que “o tempo mostrou que é um diálogo possível, desde que se entenda que, por mais que a gente tenha muitas questões que nos diferenciam, a gente tem um objetivo comum”, que é a redução da criminalidade da violência no território, e, sobretudo, a redução dos homicídios dolosos entre adolescentes.

No caso da Polícia Militar, ela atua por meio do GEPAR, um agrupamento policial que foi treinado para uma relação mais aproximada com a comunidade. São policiais que transitam pela comunidade, que são conhecidos pelo nome pelos moradores, e que também conhecem os moradores. Mesmo assim, segundo foi relatado, há divergências substantivas, principalmente advindas do fato de que o GEPAR faz repressão qualificada, enquanto as equipes das UPCs fazem reparação social.

O diálogo ocorre, portanto, em torno dos objetivos compartilhados, para construir estratégias e alinhamentos pautados no respeito mútuo entre as organizações. Há, como instrumento destes diálogos, uma Instrução Conjunta que prevê reuniões regulares entre o comandante do GEPAR e a equipe da prevenção. Nessa reunião, não se discute nomes de pessoas com envolvimento com a criminalidade, mesmo que haja pressão da PMMG para isso, mas se discute o cenário geral. Por exemplo, a equipe da UPC pode alertar que “os meninos” estão mais agitados, que passaram a circular armados com mais frequência; ou compartilhar informações sobre tensionamentos eventuais, que estão ocorrendo em locais específicos, e que podem vir a se desdobrar em violência. O GEPAR, por sua vez, pode compartilhar informações sobre a percepção da polícia sobre os conflitos, sobre as vulnerabilidades percebidas em relação “aos meninos”.

Pensando no GIE, a articulação é ainda mais desafiadora. Porque, neste espaço, há o GEPAR, voltado para a repressão qualificada; há a PCMG, voltada para a investigação; há o MPMG, que representa a Lei e que pretende dar celeridade aos processos; e há a equipe da UPC, voltada para a proteção social. Nestes espaços não serão discutidas melhorias para o território, não serão debatidas questões sobre como impactar a sociabilidade local. Mas serão construídas ações pontuais, muitas vezes voltadas para indivíduos específicos que podem, potencialmente, serem geradores de violência e homicídios. Segundo a entrevistada, como exemplo:

Nós temos João, Pedro e Marcinho lá da região tal, eles estão soltos, estão no território, nós temos tido notícias que eles estão armados, estão gerenciando a boca, estão aliciando os meninos, o que é possível fazer, enquanto sistema de justiça? Tem processo aberto, não tem? É possível dar celeridade nesse processo ou não? Polícia Civil olha, tem um inquérito aqui em andamento, precisa concluir o inquérito pra gente encaminhar para o Judiciário, pra gente ter alguma decisão. Então a gente tem um objetivo comum, que é tirar essas pessoas de cena, né? Seja para proteger a própria vida delas, porque elas estão se colocando em risco, ou para proteger a vida de outros. Então é focado nesses objetivos, que a gente respeita a diferença de atuação do MP, da PC, da PM e a nossa, mas focada no objetivo comum.

Ademais, pensando nas relações entre as equipes das UPCs e os atores locais da sociedade, como os líderes comunitários, comerciantes e demais referências, e na necessidade de dialogar com indivíduos e grupos que estão no limite da legalidade, também emergem desafios. Foi relatado que é comum o diálogo com atores que estão envolvidos com a criminalidade, mas que os diálogos, alinhamentos e negociações não passam por estas atividades. No entanto, se reconhece que há uma linha tênue, e que se trata de um assunto delicado.

Há, também, os atores que têm envolvimento político partidário, que frequentemente são referências comunitárias. É muito necessário conversar com estes atores, pois eles possuem recursos materiais e simbólicos capazes de contribuir para a viabilização da política, mas é uma interlocução muito delicada. Isso, porque, deve-se evitar que estes atores se apropriem da política como iniciativa de campanha, por exemplo.

Diante disso, o trabalho do supervisor metodológico é fundamental. Este profissional acompanha os trabalhos para que estes estejam alinhados com os preceitos metodológicos, inclusive quando é necessário tomar decisões mais delicadas, que exigem maior discricionariedade. Mas estes também servem para

garantir a legalidade das ações. Então, quando há embaraços entre os limites do legal e ilegal, este profissional contribui para definir os posicionamentos e as ações da UPC. Concluindo, “se não é possível separar o Pedrinho do traficante, ou o Joaozinho do vereador, então não construímos com eles.”

Uma atuação necessária no âmbito do Fica Vivo! é superar as limitações de circulação impostas pelas disputas entre grupos rivais. É comum, nestas disputas, que sejam delimitados os territórios de atuação de cada grupo. Nestas áreas, há uma regra informal que restringe a circulação de membros rivais. Porém, muitas vezes, o fato de uma pessoa não poder acessar uma determinada rua, beco ou região, aparta essa pessoa do acesso aos direitos. Isso, porque, muitas vezes para chegar ao posto de saúde, à escola, ou mesmo aos equipamentos da assistência social, é preciso passar por estas ruas, becos e regiões.

Diante deste problema, os serviços dos programas da prevenção são oferecidos em vários pontos do território. Porém, quando é necessário que o jovem acesse algum serviço da rede socioassistencial, há um esforço de diálogo para viabilizar o atendimento, de pedir que um agente de saúde se desloque para a região onde este jovem não está ameaçado. Ou, ainda, que o equipe do CRAS se desloque para eventuais cadastramentos em programas sociais. Neste campo, há o facilitador de que os equipamentos da comunidade normalmente conhecem estes conflitos e a importância de adequar a oferta de serviços.

Também é importante ressaltar que é trabalho da equipe da prevenção superar estes problemas de circulação. Como exemplo, sobre uma história que ocorreu em uma comunidade de atuação da política:

Tinha, antigamente, um campo que dividia os dois territórios, então a comunidade de um lado de um campo não podia atravessar pro outro lado, e vice-versa. E a gente chegou lá há mais de 10 anos, deve ter sido em 2006. Começamos a trabalhar com a comunidade a questão da circulação. Fulano não pode passar pra lá, Ciclano não pode vir pra cá. Esse conflito existe, e muitas vezes nem a para própria comunidade sabe dizer de onde veio, nem os próprios grupos. E a gente fez um trabalho de desconstrução dessas questões de território “não seria melhor pros dois lados se vocês estivessem livre acesso”? Isso é um processo. E aí, depois de dois anos, nós fizemos um jogo de futebol que foi o marco final da ausência de circulação entre as áreas. A gente fez um jogo entre o grupo de uma região contra o grupo da outra, bem no meio desse campo. E dali em diante até hoje a gente tem uma circulação livre da comunidade, mas em várias comunidades, nós ainda não temos essa circulação.

6.5 Relações no âmbito do PMC

As demandas para o PMC podem chegar da forma tradicional, quando uma pessoa vai até a UPC e solicita atendimento ou intervenção em um caso específico. Mas também emergem enquanto a equipe circula na comunidade, e as pessoas conversam, reclamam, apontam questões conflituosas e expressam suas demandas aos técnicos ou ao gestor. Ou seja, muitas vezes as questões chegam de maneira pulverizada, e é a partir da relação com as pessoas da comunidade que as equipes das UPCs levantam maiores informações para elaborar estratégias de atuação. Nesse sentido, as relações construídas com a comunidade devem ser sempre pautadas em confiança e reciprocidade.

Além dos conflitos interpessoais, o PMC também atua em questões coletivas, para construir diálogos com as organizações que podem resolvê-las. No caso de a comunidade reclamar da falta de ônibus circulando no território, por exemplo, é uma questão com muitas implicações sociais. Isso pode impedir o deslocamento dos moradores, dificultar a assiduidade escolar das crianças e dos adolescentes que estudam fora do território, impactar na empregabilidade, pois não ter ônibus restringe a área onde é possível os moradores trabalharem.

Então, o PMC serve de ponte para que a comunidade dialogue com a empresa de ônibus. Neste ponto, para que a negociação seja exitosa, a equipe da mediação de conflitos deve ter o cuidado para não assumir o lugar de defesa da comunidade. Isso, porque se a equipe do PMC assumir este papel, a empresa de ônibus deixa de vê-la como parceira e passa a oferecer resistência ao diálogo. Por isso, no contato com a empresa, a equipe deixa claro como a demanda aparece, o porquê ela existe, e que pretende construir aproximação entre a empresa e a comunidade para que, no diálogo, haja negociação.

Por vezes, os conflitos coletivos decorrem da ausência de equipamentos voltados a prestação de serviços públicos. Nestes casos, foi demarcada a importância de reconhecer que a prevenção é uma política da segurança pública, e não de outras pastas, pois trata-se de uma questão relativa à própria identidade da política. Então, não cabe às equipes das UPCs, nem à SUPEC, resolverem problemas relativos às lacunas de outras pastas. No entanto, são necessárias articulações interinstitucionais que convoquem os órgãos responsáveis, por aquele serviço ausente, à ação.

Por exemplo, a ausência de um CRAS na região está dificultando o acesso dos moradores a determinados programas sociais. Neste caso, a ação da política de prevenção está voltada à articulação interinstitucional, na busca de mecanismos de alinhamento com a pasta de referência da política de assistência social do município. O intento é demonstrar, para estes gestores, como as lacunas de desproteção social podem interferir na segurança local, como tentativa de incitar à ação os gestores das políticas setoriais. Tais ações são conduzidas pela SUPEC, e, nestes casos, não há dificuldades expressivas no contato com as outras pastas. Porém, a dificuldade reside em modular as expectativas das comunidades, principalmente diante da capacidade de resposta que algumas instituições têm, que é bastante reduzida.

6.6 Relações com a comunidade

É oportuno dar início a este tópico com a fala de uma das gestoras entrevistadas durante a pesquisa:

Até porque, eu costumo dizer, a nossa equipe são agentes de segurança, que circula num território sem colete, sem arma, sem nenhum tipo de defesa. Nosso único escudo é a camisa do programa. E a camisa do programa tem um peso muito grande.

Para que o trabalho conduzido pela política de prevenção seja viável, é necessário construir uma relação de confiança com a comunidade. Esta construção antecede à própria instalação da UPC. Em primeiro lugar, é contratada uma equipe que circula pelo território aplicando questionários e falando sobre a intenção de instalar uma UPC naquele território. Nesta interação, a equipe se apresenta e explica que a UPC é um equipamento vinculado à segurança pública, onde será viabilizada a execução os programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos. É explicado que estes programas englobam a implantação de oficinas de arte, cultura e esportes, de profissionalização, de consultoria jurídica, de atuação psicossocial. Neste momento, são levantadas algumas questões acerca das dinâmicas de interação do local, das rivalidades, das características da sociabilidade que são pautadas por violência, e essas informações compõem o diagnóstico que pautará as ações da política naquela localidade.

Este diagnóstico embasa o plano de prevenção para o local. Então, no momento de instalação das UPCs, de implantação das oficinas, de início dos atendimentos, a comunidade já conhece a equipe que vai atuar naquela localidade.

Ou seja, o diagnóstico é elaborado ao longo de um processo cuidadoso que exige diálogo com a comunidade, e durante este período é construída a legitimidade da política perante os moradores. Consolida-se um relacionamento que se pauta por confiança, reciprocidade e transparência.

Então, apesar de a política de prevenção atuar junto a grupos que, em geral, são refratários à segurança pública, principalmente quando esta está representada na figura da polícia, há uma boa receptividade das equipes da prevenção. Mesmo entre os grupos que estão inseridos no tráfico de drogas, por exemplo, as equipes vinculadas às UPCs são bem vistas. Segundo uma das pessoas entrevistadas:

O próprio traficante, o próprio membro daquele grupo rival ele fala “que bom que vocês chegaram, que bom que vocês estão aqui, eu tenho uma questão queria apresentar, me ajuda”. A prevenção atua para o público, e não contra o público, e o público sabe disso, entende isso. Então, no caso da base local, a resistência é muito pequena. A gente chega com toda a nossa metodologia, com todos os nossos cuidados, construindo. E ousou dizer, que a resistência é: “não saia”. Eles não querem que o Fica vivo vá embora, não querem que a mediação saia: “esses programas transformam a nossa realidade, eles são possibilidades”.

Entre todas as UPCs instaladas, apenas uma foi frustrada, pois não observou este processo de construção. Este fato apareceu em duas das entrevistas conduzidas durante a pesquisa:

1) Em toda história da política de prevenção, nós tivemos apenas uma unidade de base territorial, que não aceitou a nossa chegada. Foi (...). E aí, os grupos da época não aceitaram, essa foi a única situação que isso aconteceu. Porque em geral quem está envolvido [com o crime], eles têm muita clareza de que eles estão envolvidos, que aquela situação acontece, ele está no meio de um conflito. Ele faz parte de um grupo, mas ele não quer isso pro irmão, pro filho dele, ele não quer isso pra comunidade. Então, quando a gente chega falando, olha, eu não sou polícia, eu não estou aqui enquanto agente repressor. Eu estou aqui enquanto agente preventivo. Eu estou aqui pra construir possibilidades pra vocês. Somos bem recebidos.

2) Tivemos uma única experiência, no início da execução dessa polícia, que a gente entrou e foi preciso recuar, por conta da violência, por conta do tráfico. Mas isso nunca mais aconteceu em outro lugar, porque a gente entendeu que precisa de um processo de amarrar a nossa chegada. Então quando a gente chega, a gente está falando de algo que essa comunidade já sabe. A gente chega e é muito bem recebido, inclusive pelo tráfico. Então a gente não tem esse tipo de dificuldade, por entenderem bem qual é o nosso trabalho, qual é o nosso papel.

Todas as ações dos programas, além de suprirem demandas específicas dos indivíduos e dos grupos, também são estratégias de dar continuidade às relações de confiança que foram estabelecidas. Neste âmbito, a oferta de oficinas de artes, culturas e esportes se destaca. Isso, porque osicineiros, que são os facilitadores que conduzem as atividades, são pessoas da própria comunidade, com quem “os meninos” já possuem vínculos de afeto, confiança e convivência. Estesicineiros também são responsáveis por informar as equipes das UPCs sobre as tensões, os problemas e as situações atípicas percebidas durante as atividades. Desta forma, é possível coletar informações relevantes para a atuação.

A confiança também se constrói no atendimento às pessoas. Por exemplo, se uma pessoa, com um mandado de prisão em aberto, procurar a UPC, ela não vai ser denunciada, e os órgãos responsáveis por prendê-la não serão acionados. Porém, a equipe irá trabalhar a responsabilização, dialogar sobre a dívida da pessoa com a sociedade, tentar mostrar para a pessoa que fugir não é a melhor alternativa de enfrentamento do problema.

Cabe ressaltar que a política de prevenção, declaradamente, atua em rede. Isso significa que o objetivo é complementar os serviços e as iniciativas presentes no local, e mobilizar os atores relevantes para que os esforços conjuntos sirvam à prevenção da criminalidade. Neste ponto, os serviços oferecidos pelas UPCs não concorrem com aqueles que já existem na comunidade. Nos conflitos que eventualmente decorrerem desta suposta concorrência se reforça a lógica das parcerias.

Por exemplo, já ocorreu de o Fica Vivo! oferecer oficina de futebol em uma região onde também há uma escolinha de futebol, o que gerou insatisfação. Houve um esforço de comunicar que a existência da oficina não afeta a demanda da escolinha, pois atendem a públicos diferentes, e são iniciativas com objetivos diferentes. Enquanto a escolinha é voltada para ensinar, e, por vezes para a profissionalização e preparação de futuros atletas, as oficinas são espaços de sociabilização de jovens com trajetórias criminais e em situações de vulnerabilidades diversas, e, ao mesmo tempo, um meio para construir vínculos com estes jovens. Ou, em outra situação, há bairros em que a associação comunitária oferece orientação jurídica, e este é um serviço que também existe nas UPCs. São serviços que se complementam, porque em uma comunidade de 60, 70 mil habitantes, uma equipe sozinha não consegue responder toda a demanda.

Um ponto que é sensível tanto nas relações interinstitucionais quanto na relação com a comunidade é a presença da PMMG na rede. É fato dado, para os moradores das comunidades, que as equipes dialogam com a PMMG, assim como que dialogam com os CRAS, com o posto de saúde, com as escolas e etc. Nesse sentido, há o cuidado de deixar sempre claro que o trabalho com a PMMG não é voltado para denúncias, e, em geral, nem para a repressão. Ou seja, além das tensões interinstitucionais, há as potenciais tensões com a comunidade que decorrem destes alinhamentos institucionais. Para minimizar estes efeitos, é necessário que se coloque limites nas relações entre as organizações.

Por exemplo, mesmo que a comunidade saiba e conheça as relações entre a GEPAR e a equipe da UPC, e isso é bastante transparente, não é interessante que o GEPAR passe muito tempo nos espaços físicos das UPCs, porque isso poderia impedir o acesso “dos meninos” ao espaço. Outro fator importante é demarcar, e demonstrar sempre, que, a despeito dessa relação que existe, a equipe da UPC não irá delatar pessoas específicas para a polícia. Nos termos utilizados durante as entrevistas, em referência àqueles utilizados nos territórios, a comunidade não pode achar que as equipes das UPCs são “X9”, porque essa percepção degradaria a confiança.

Porém, é importante constar que, para além do público do Fica Vivo!, a relação entre a comunidade e a PMMG, ou a GEPAR, é muito dúbia. Em muitos casos, a representação social da polícia é positiva, e frequentemente associada à sensação de segurança entre os moradores. Todavia, as denúncias sobre abusos cometidos pela PMMG são muito frequentes. As denúncias são, inclusive, uma expressão de que esta confiança se estabelece, apesar dos melindres.

Ou seja, de alguma forma, a política de prevenção pode cumprir o papel de controle social da atividade policial. Mas, este também é um ponto delicado. Isso porque, da mesma maneira que se deve construir uma relação de confiança com a comunidade, isso também ocorre do lado da PMMG. Dito de outra forma, também há a confiança que orienta a relação entre as equipes e a própria PMMG, que também deve ser zelada. Se, de um lado, não se deleta “os meninos”, de outro lado as denúncias sobre os abusos da PMMG são reportadas aos órgãos de controle, mas sem que indivíduos específicos sejam citados.

Disto, surgem dificuldades em trabalhar em prol da aproximação entre a comunidade e a PMMG. Muitas vezes, as equipes contam com a DPMG para conduzir

a mediação, para dar prosseguimento às denúncias. De outra forma, as equipes indicam caminhos para que os moradores acessem a comissão de direitos humanos da ALMG para pautar os casos de abuso de autoridade. É um equilíbrio muito difícil, segundo foi narrado.

7 INTERAÇÕES DAS UPCS DE BASE MUNICIPAL

As UPCs de Base Municipal são implementadas nas áreas centrais dos municípios, e são estabelecidas a partir de um Termo de Cooperação Técnica com a Prefeitura, geralmente representada pela secretária responsável pela defesa social. A contrapartida da prefeitura, neste acordo, é ceder um espaço físico para a instalação da UPC. Além do acordo no âmbito formal, é muito importante que o município seja um apoiador dos programas no campo político. Isso, porque muitas vezes é necessário contar com a autoridade conferida pelo apoio da Prefeitura nas articulações em rede. Como critério de implementação, além do tamanho da população, é o número de alternativas penais aplicadas no município.

Neste equipamento, são executados o PrEsp e o CEAPA, onde há um gestor social que coordena ambos os programas, e cada um deles tem uma equipe composta por profissionais do serviço social, da psicologia e do direito. De forma similar às UPCs de Base Territorial, o gestor é o responsável pelas relações políticas e interinstitucionais.

Algumas das ações empreendidas nas UPCs de Base Territorial são os encaminhamentos para a rede. No caso dos cumpridores, este encaminhamento ocorre principalmente para a prestação de serviços à comunidade, já em relação aos egressos, são encaminhamentos mais frequentemente voltados para a rede de proteção social.

Diante disto, há um esforço na política a não se resumir a “balcão de encaminhamentos”. Estes, são construídos com as pessoas atendidas, mas também devem ser construídos com as demais instituições da rede. Ou seja, deve haver uma comunicação constante entre os atores da rede. Salienta-se que as ações de articulação, inclusive, consistem em indicadores da política.

7.1 Mapeamento de atores relevantes

Ao decidir levar os programas para um município, além do apoio formal e político da Prefeitura é necessário mapear e fazer um diagnóstico da rede local. Então, já durante a implementação da UPC, a rede presente no município é mapeada, e este trabalho continua sendo feito durante as atividades da política.

Uma vez realizado o mapeamento, já se inicia um processo de sensibilização dos técnicos e dos gestores dessa rede, no sentido de reduzir as

resistências ao atendimento do público-alvo das UPCs, sobre o tipo de trabalho que será realizado e a importância da atuação em conjunto para o melhor atingimento dos objetivos.

Essa sensibilização é especialmente importante para o público do PrEsp, que é um grupo que historicamente sofre mais estigmatizações. Diante do fato de que são pessoas que sofrem estigmatizações, o esforço é em construir uma percepção compartilhada de que são pessoas detentoras de direitos, inclusive porque são estes direitos que podem impedir uma possível reincidência.

7.2 Relações com as prefeituras e com os órgãos municipais

Além dos esforços de apresentação da equipe e do trabalho desenvolvido nas UPCs, e da sensibilização da rede, as relações ocorrem quando surge alguma necessidade entre os assistidos pelos programas. Por exemplo, há um egresso que deseja incrementar sua escolaridade para acessar melhores oportunidades de trabalho. Então, a equipe entra em contato com a escola onde tem EJA, negocia a matrícula deste egresso. No acompanhamento individual, são coletadas informações sobre a receptividade da escola, sobre se houve ou não discriminação, sobre se algum evento deixou o atendido desconfortável. A partir dessas informações, é possível estabelecer diálogos e alinhar expectativas, fluxos e rotinas de atendimento.

Há, também, os encontros de rede, que são reuniões que ocorrem de acordo com as necessidades percebidas. Pode ser que estes ocorram apenas entre a UPC e um equipamento específico, ou entre a UPC e vários equipamentos de diversas políticas setoriais. A presença da rede nestes encontros é voluntária, mas há um esforço de convencimento para que a participação ocorra, e este esforço é mensurado pela gestão no indicador de articulação da rede. De uma forma geral, os encontros fortalecem as redes, mas também reforçam e repactuam os fluxos na medida em que novas demandas emergem, ou que há mudanças de profissionais que exige uma nova negociação. Esta rotatividade, inclusive, é um dos desafios do trabalho em rede, pois as mudanças de profissionais podem resultar em maiores resistências nas interrelações. Percebe-se que a qualidade e o engajamento na articulação da rede, por parte dos equipamentos municipais, variam muito entre os municípios.

Mesmo diante da necessidade de promover a articulação em rede, sabe-se que a sobrecarga de trabalho no dia-a-dia faz com que as políticas setoriais tendam

a não priorizar o diálogo entre si. Mas um dos trabalhos das UPCs é propor e viabilizar este diálogo, a partir do argumento de que as trocas de conhecimento poderão trazer vantagens a todos os envolvidos.

7.3 Relações no âmbito do PrEsp!

Em relação ao PrEsp, um dos desafios mais relatados foi em relação à estatização do grupo diante da rede. Além disso, a maior parte dos egressos são pessoas com vulnerabilidades marcantes, que muitas vezes não possuem uma rede de apoio com quem contar. Outras vezes, essa rede de apoio são os próprios grupos de envolvimento do crime. Nesse sentido, é fundamental a aproximação do potencial assistido pelo programa desde antes do desencarceramento, para que ao sair este já conheça os caminhos para buscar o apoio da política.

Outro desafio central que foi mencionado com ênfase nas entrevistas é o de garantir acesso ao emprego e à renda. A defasagem de escolaridade, de qualificação e de capacitação dificultam a pactuação de parcerias para o encaminhamento destas pessoas para o trabalho. Muitas vezes, há incompatibilidades entre os valores e os saberes dos atendidos com as exigências do mercado de trabalho, que exige disciplina, assiduidade e adesão à uma rotina rígida. Há, ainda, as dificuldades relativas à disciplina, comportamento e, eventualmente, ao abuso do uso de drogas.

Diante disso, mais do que parcerias com organizações que podem vir a garantir o emprego efetivamente, há um esforço em estabelecer acordos com organizações que ofereçam capacitação e cursos de formação, além do trabalho da própria equipe da UPC junto ao egresso para compreender quais são os desalinhamentos deste em relação ao mercado de trabalho.

7.4 Relações no âmbito do CEAPA

O CEAPA tem uma perspectiva declaradamente intersetorial, que ocorre “em colaboração com o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, contando sempre com a parceria das Prefeituras Municipais, Terceiro Setor e Sociedade Civil” (MINAS GERAIS, 2021; p. 70). Em geral, os parceiros são o Sistema de Justiça, na medida em que os cumpridores advêm deste, e as instituições que

receberão os serviços dos prestadores. A tendência é que este público seja menos estigmatizado e que seja recebido com menos resistência pela rede.

Quando uma instituição receptora do SPC formaliza uma parceria com o CEAPA, com cláusulas bem delimitadas com deveres e direitos de cada parte. No plano de trabalho inscrito nos acordos pactuados, está previsto encontros trimestrais entre os órgãos que receberão os cumpridores. São discutidas temáticas de interesse dos atores envolvidos.

Uma das estratégias de articulação de rede no âmbito da CEAPA é a aproximação de parceiros estratégicos. Por exemplo, a rede de proteção à mulher é uma rede muito fortalecida na maioria dos municípios, e, por isso, uma aproximação maior com essa rede poderá conferir maior legitimidade à atuação da CEAPA junto à rede.

8 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como trabalhamos ao longo do trabalho, a perspectiva de redes de políticas públicas foi utilizada como lente analítica para a descrição e comparação das políticas estudadas. Nesse sentido, se anteriormente foram mencionadas que serão recortes de análise a equipe SER-DH e as UPCs, aqui serão definidas as categorias que serão utilizadas para a análise e para comparar as redes, sendo que no capítulo seguinte, destinado aos resultados, serão propostos os principais atores com quem essas interações ocorrem e, a partir destes, os recortes analíticos.

O termo “rede” assume uma multiplicidade de sentidos, e pode ser discutida do ponto de vista conceitual e do ponto de vista instrumental (JUNQUEIRA, 2004). O contexto que tornou este assunto um objeto de estudo foi a década de 1980, quando houve um processo de retomada democrática e, com isso, emergiram demandas por políticas públicas sociais, participação política e mecanismos de controle social. No mesmo movimento, houve uma maior tendência à municipalização da prestação de serviços, e, também, emergiu a concepção de que mercados privados seriam atores capazes de prestar serviços públicos de maneira mais eficiente (SILVA; SILVESTRE; EMBALO, 2020). Com tudo isso, intensificou-se a descentralização do poder político e as instituições e atores locais ganharam em autonomia decisória. Nos termos de Junqueira, Inojosa e Komatsu, (1997; p. 16):

O Brasil é um Estado Federativo, cujos entes são a União, os Estados e os municípios. É ao governo municipal, de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil, que cabe prestar os serviços públicos aos cidadãos. É no espaço local, no município, que os usuários explicitam suas necessidades não satisfeitas e aprendem a se colocar diante dos serviços como cidadãos. A cidadania é um processo de aprendizado, que se atualiza na medida em que as pessoas vão experimentando relações e percebem que seu saber e sua experiência têm importância e são respeitados. Por isso, transferência de poder para espaço municipal e seu deslocamento, nesse espaço, para mais perto do cidadão, é fator de ampliação da permeabilidade do Estado ao cidadão e, portanto, de democratização e de garantia de direitos.

No campo da gestão pública, a restrição da disponibilidade de recursos, somada à tendência de descentralização, à crescente participação social e à intensificação das relações com os mercados, significou o aumento das relações intergovernamentais, e isso complexificou os processos de elaboração, implementação e gestão das políticas públicas (VAZQUEZ; DELAPLACE, 2011). Disseminou-se a ideia de que a responsabilidade coletiva não é somente do Estado,

tampouco dos cidadãos considerados individualmente, mas que a sociedade e o governo são corresponsáveis pela oferta de bens públicos. A premissa é que agentes com objetivos comuns, mesmo que possuam lógicas distintas de atuação, podem se entender sem que haja grandes deslocamentos organizacionais.

Diante deste contexto, a concepções de redes passou a ser uma importante ferramenta analítica para a gestão pública e uma via para a propositura de organizações mais eficientes. Sobretudo, se considerado o conceito de governança pública, que se refere a promover cooperação entre os diferentes atores, que agora estão em maior contato entre si e com o Estado e mais implicados com a coletividade, em direção ao bem comum (SILVIA; SILVESTRE; EMBALO, 2020).

Para Castells (1999, citado por ALMEIDA, 2014), em redes, as organizações buscam atingir objetivos individuais e objetivos coletivos. Mas, como já foi dito, as definições para “rede” variam muito entre os autores, as áreas e as diversas abordagens teóricas. P

ara Crozier e Ehrard (1977, citados por BALESTRIN; VARGAS, 2002), a forma da rede é contingente, e varia conforme o campo onde ocorrerá a ação coletiva, não existindo modelo universal de rede.

Para Fombrun (1997; citado por BALESTRIN; VARGAS, 2002), o conceito de redes caracterizaria “um conjunto de fluxos, por exemplo, recursos e informações, entre um conjunto de nós, por exemplo, indivíduos, grupos, organizações e sistemas de informações”.

Para Dimaggio e Powell, 1983; e Grabher; 1993 (citados por BALESTRIN; VARGAS, 2004), representantes da teoria institucional, as redes seriam expressões dos esforços empreendidos pelas organizações para ganharem legitimidade no ambiente onde atuam. Nessa perspectiva teórica, a interdependência de recursos de legitimação seria o mais fundamental para compreender o fenômeno das redes. Estes estudos se interessam pelos mecanismos institucionais que viabilizam ou dificultam as relações intrerorganizacionais (BALESTRIN; VARGAS, 2002).

Schneider (2005) reconhece que há uma ampla categorização teórica e que é tão ampla quanto as diferentes concepções, perspectivas e abordagens acerca do fenômeno das redes de políticas públicas. No entanto, o autor defende que é possível traçar algumas generalizações a partir dos estudos empíricos sobre a manifestação das redes imersas nas políticas públicas (SCHNEIDER, 2005, p. 38):

1. O denominador mais comum de todas as análises de redes de políticas públicas é que a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores.
2. Na formulação e implementação de políticas públicas, além de muitos atores públicos, estão envolvidos atores privados de distintos setores sociais e áreas.
3. O próprio conceito de rede se refere a vínculos diretos e indiretos relativamente duradouros, através dos quais os atores envolvidos estão integrados na formulação de políticas públicas.
4. Embora muitos atores estejam envolvidos direta e indiretamente na produção de políticas, existe entre eles diferença de poder e influência.
5. Posições de poder e influência não são determinadas somente através de status político-institucional formal, mas também por meio de vínculos informais (por exemplo, comunicação, intercâmbio de recursos, interação estratégica).

Como síntese, Schneider (2005) afirma que as redes se encontram entre dois extremos de um contínuo que representa a coordenação e condução da política, onde em um extremo há política formada e definida por um único ator que tem autoridade sobre os demais, e no outro extremo há a política a partir da ação não planejada e espontânea, representada pelo mercado. Nesta perspectiva:

Redes, ao contrário, estão entre esses dois pontos extremos onde se encontram os contextos de interação, nos quais o número de atores envolvidos em uma política fica visível e em que os atores estão informados sobre seus respectivos interesses, ajustam ou negociam sua ação conjunta, e também podem por fim estabelecer cooperação de longo prazo. (SCHNEIDER, 2005, p. 40-41).

Junqueira (2004) afirma que a rede pode ser uma construção social, voltada para atingir um objetivo comum, que depende da sensibilização de diversos atores e se viabiliza através de parcerias. No campo das políticas sociais, Pereira e Teixeira (2013) afirmam que a maioria das concepções de rede se relacionam com a noção de parceria, articulação e cooperação entre organizações governamentais e não governamentais. Minhoto e Martins (2001, citados por PEREIRA; TEIXEIRA, 2013), firmam o conceito de Estado-Rede, que:

[...] tem como proposta recuperar a legitimidade e aumentar os níveis de eficácia das ações estatais por meio da descentralização política-administrativa. Nessa perspectiva, a construção de redes enquanto uma nova forma organizacional incorporada pelo Estado na atualidade mostra-se como uma possibilidade para que o mesmo possa recuperar a legitimidade e ainda elevar o nível de eficácia, eficiência e efetividade de suas ações.

Para além do esforço de conceituar as redes, os estudos também focalizaram em descrever e em elaborar classificações para as diversas manifestações de redes observáveis.

Gonçalves e Guará (2010, citados por PEREIRA; TEIXEIRA, 2013) classificam as redes em:

1. redes primárias ou de proteção espontânea (pautadas por solidariedade e apoio mútuo);
2. redes sociocomunitárias (constituídas por organizações comunitárias que oferecem serviços às localidades e são sustentadas pelo princípio da confiança ativa);
3. redes sociais movimentalistas (formadas pelos movimentos sociais, que se sustentam na luta por direitos);
4. redes setoriais públicas (formadas pelos serviços especializados das políticas públicas);
5. redes de serviços privados (formadas pelos serviços privados oferecidos no mercado);
6. redes regionais (constituídas por serviços públicos que são compartilhados em uma mesma região);
7. redes intersetoriais (compartilham serviços das organizações governamentais, não governamentais, do setor privado, da comunidade, tendo um atendimento integral das demandas sociais).

Bourguignon (2001, citado por PEREIRA; TEIXEIRA, 2013) afirma que distintas modalidades de redes, na concepção de Gonçalves e Guará, coexistem. Por exemplo, as redes primárias se manifestam ao mesmo tempo em que as demais redes, mais formalmente estruturadas. Neste raciocínio, destaca a importância das redes intersetoriais para a gestão pública, tendo em vista que se pautam pela integralidade no atendimento da população, e que representam a articulação entre diversas políticas, serviços e programas públicos, e a comunidade.

Marcon e Moinet (2000; citados por BALESTRIN; VARGAS, 2004) afirmam que uma rede combina três elementos:

1. Recursos a trocar, como informação, conhecimento e insumos;
2. info-estrutura, que remete às regras que serão observadas pelos membros;

3. infra-estrutura, que diz respeito aos meios de ação, como orçamento, material e comunicação.

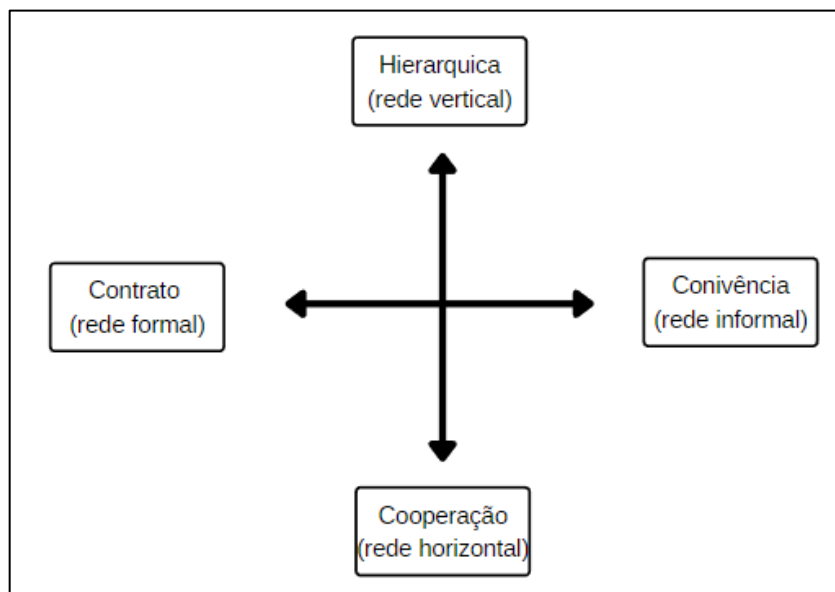
Estes mesmos autores propuseram classificar as redes a partir dos graus de horizontalidade *versus* verticalidade, e de formalidade *versus* informalidade, utilizando contínuos organizados em dois eixos, hierarquização/cooperação (que diz respeito aos elos gerenciais estabelecidos entre os atores) e entre contrato/conivência (que diz respeito ao grau de formalização estabelecido nas relações entre os atores).

Segundo a classificação de Marcon e Moinet (2000; citados por BALESTRIN; VARGAS, 2004, grifo nosso), tem-se:

1. **Redes verticais: a dimensão da hierarquia** – quando há ingerência, poder e autoridade legítima de um ator sobre os demais da rede;
2. **Redes horizontais: a dimensão da cooperação** – redes constituídas a partir da cooperação voluntária dos seus membros, onde as relações são pautadas pela flexibilidade na formalização;
3. **Redes formais: a dimensão contratual** – redes que são organizadas a partir de regras claras e rígidas;
4. **Redes informais: a dimensão da conivência** – não há contratos formais que estabeleçam regras, mas são formadas por atores que confiam uns nos outros e que se organizam em rede para aprendizagem e cooperação.

Segundo esta classificação, as redes podem ser posicionadas em um dos quadrantes do gráfico abaixo:

Gráfico 1 Classificação das Redes segundo Marcon e Moinet



Fonte: Balestrin e Vargas, 2004; p. 207

Mas, além de descrever e classificar, importa à gestão compreender as motivações para a formação, manutenção, e dissolução de redes, que para Castells (1999, citado por BALESTRIN; VARGAS, 2002, grifo nosso) dependem de dois atributos fundamentais: a **conectividade**, que se relaciona com as possibilidades de comunicação eficiente, e a **coerência**, que se relaciona com o compartilhamento de interesses entre os participantes da rede.

Oliver (1990, citado por BALESTRIN; VARGAS, 2002), explica que há fatores ou pressões contingenciais que podem permear as redes, e que ajudam a descrevê-las:

1. há necessidades de interconexão, ou que de compartilhamento de recursos, que justificam a formação das redes;
2. há assimetria de poderes, quando um dos participantes concentra recursos constrange, ou influencia a adesão dos demais. São permeadas por dominação, poder e controle;
3. há reciprocidade de interesses, que se baseia nas motivações compartilhadas e nos objetivos comuns, e enfatizam a cooperação, colaboração e a coordenação entre as organizações, tendendo mais à horizontalidade;

4. há a busca por eficiência interna, e a possibilidade das vantagens econômicas motiva a adesão dos participantes às redes, que seriam viabilizadoras desta eficiência;
5. há a busca estabilidade, que motivaria a formação de redes para a redução das incertezas ambientais;
6. há a legitimidade, que justificaria a formação de redes na busca de legitimação de cada um dos atores perante os demais participantes da rede e perante os demais atores externos à própria rede.

Para Marcon e Moinet (2000, citado por BALESTRIN; VARGAS, 2002), as redes apresentam atributos que podem ser importantes para elaborar estratégias para geri-las. Trata-se:

1. da fluidez, que remete à capacidade de flexibilidade e adaptabilidade das redes em relação ao espaço, ao tempo, à relação com os demais atores da rede, à estrutura organizacional;
2. da finalidade, que concerne à dimensão ética incorporada à rede;
3. da capacidade relacional, que se relaciona com a interconexão e agilidade das trocas na rede;
4. da capacidade de aprendizagem, que diz respeito ao aprendizado coletivo dentro das redes.

Em resumo, segundo Balestrin e Vargas (2002, grifo nosso):

a) as redes interorganizacionais são estudadas por diferentes correntes paradigmáticas [...] e perspectivas teóricas [...];

b) as redes interorganizacionais são formadas a partir **de pressões contingenciais** (necessidade, assimetria, reciprocidade, eficiência, estabilidade, legitimidade, flexibilidade e competitividade) e **feitas possíveis pela existência de fatores viabilizadores** (conectividade, coerência e infra-estrutura);

c) as redes interorganizacionais apresentam **atributos estratégicos** (fluidez, economias relacionais, aprendizagem, economias de escala, acesso a recursos tangíveis, acesso a recursos intangíveis, redução dos custos de transação e credibilidade organizacional) que potencializam a performance das empresas em ambientes hipercompetitivos;

d) as redes intrerorganizacionais **podem ser classificadas a partir da observação de quatro elementos chaves** (cooperação, hierarquia, contrato e convivência), possibilitando, dessa forma, uma ampla variedade de tipologias [...].

Diante disso, é fato que existem diversas manifestações concretas de redes intrerorganizacionais, que variam conforme a distribuição de poderes, a motivação à participação, os constrangimentos ambientais etc. Mas, por mais que as estruturas não sejam impeditivas às redes, e sejam insuficientes para descrevê-las, as características das redes serão resultadas, também, das relações com as estruturas e com o ambiente onde elas operam.

No caso das políticas públicas, mesmo que as estruturas sejam expressões da intenção de compartimentalizar em detrimento de conectar as partes, tem-se que se as pastas setoriais compõem redes com as demais pastas; ou que, dentro de uma mesma pasta, os diversos órgãos e equipamentos se organizem em redes mais ou menos estáveis. As estruturas, nestes casos, podem favorecer mais ou menos a formação de redes, e, também, condicionar que as redes se manifestem de uma ou de outra forma.

A articulação em rede, ou o fortalecimento das relações em rede, é a prática de adotar ações deliberadas que busquem mobilizar os esforços dos participantes da rede para os objetivos compartilhados, buscando reduzir os custos de transação e as incertezas ao longo da rede (POWELL, 1987; JARILLO, 1988; citados por BALESTRIN; VARGAS, 2004). Ou seja, uma das possibilidades de ação do gestor da rede é atuar para fortalecer os vínculos e para propor fluxos mais confluentes aos objetivos comuns, buscando induzir a cooperação entre os participantes.

Em relação às redes de políticas públicas sociais, Amelize (2020) advoga que se pode compreender cada uma das redes setoriais e/ou a rede que elas compõem juntas. Propõe-se, portanto, admitir que as pastas de saúde (SUS), assistência social (SUAS), segurança pública (SP), justiça (JUS), educação (EDUC), sociedade civil (SOC) e unidades de gestão do governo (UGG) são compostas por redes. Mas, também, existe a rede que abrange as relações que as redes setoriais estabelecem entre si. Essa rede inclui como componentes as redes setoriais, as instituições, os órgãos, os equipamentos e técnicos que as compõem (AMELIZE, 2020).

Como já mencionado, a agenda de direitos humanos é especialmente transversal e intersetorial. Nesta pauta, como mencionado, uma das expressões das relações contidas na rede mais ampla são os fluxos de atendimentos dos casos de violações de direitos humanos. Este é um dos lugares onde a política pública de direitos humanos pretende atuar. A idealização desta abordagem parte da premissa

de que conhecer estes eventos é importante para ampliar o escopo e o alcance dos direitos humanos, dado que as violências são eventos onde as desumanizações se expressam. Parte, também, da constatação de que os dados atualmente disponíveis são insuficientes para descrevê-los. Nesta análise, admite-se que as relações entre os nós da rede se dão no fluxo do atendimento às violências e violações de direitos humanos.

O relacionamento em rede e a governança para confluência de objetivos entre diferentes atores também são pontos estratégicos da Política Estadual de Prevenção à Criminalidade em Minas Gerais, que será o outro objeto explorado neste trabalho. Baseada em premissas de fortalecimento dos laços comunitários, de responsabilização individual e coletiva sobre a vida comum, e em ações de humanização, a referida política deve mobilizar diversos atores em torno do objetivo de reduzir os níveis de criminalidade violenta, frequentemente medida pelas taxas de homicídios.

9 RESULTADOS ALCANÇADOS E ANÁLISES DE RESULTADOS

Como visto, cada uma das políticas descritas se insere em várias relações interinstitucionais e intrerorganizacionais, e disto resultam diversas redes que podem ser abordadas a partir de diferentes recortes. Schneider (2005) aponta que as redes de políticas públicas incorporam atores distintos de diferentes subsetores sociais e políticos, e, neste mesmo sentido, como definição, é possível adotar aquela proposta por Junqueira (2004), que define “a noção rede como interação de pessoas, instituições, famílias, municípios e estados, mobilizados em função de uma ideia abraçada coletivamente”, sendo possível acrescentar os territórios, os grupos de afinidade e as organizações da sociedade civil nesta lista de atores interrelacionados.

Em ambas as políticas, deve-se pensar:

1. Nas relações a níveis estratégicos, que contemplam as cúpulas decisórias de cada uma das instituições com as quais se interage, sendo que neste aspecto os atores são principalmente aqueles definidos burocraticamente.
2. Nas relações com os prestadores de serviços públicos, que se relacionam com os técnicos e gestores da ponta. Neste ponto, se destacam os servidores das redes de proteção social, de justiça e de segurança pública.
3. Nas relações com a sociedade civil, nas mais diversas configurações e manifestações, incluindo desde grupos informalmente estabelecidos, movimentos sociais, o próprio mercado, até as associações mais formalizadas, associações de bairros e partidos políticos

Porém, é fato que há peculiaridades em cada uma das políticas a serem analisadas, o que será feito nos subtópicos seguintes, aos quais se seguirá uma comparação entre ambas.

Tanto as análises em específico, quanto as comparações, serão pautadas pelas categorias descritas no capítulo anterior, conforme estão organizadas na Tabela 01:

Tabela 01: Categorias de análise utilizadas para compreender as redes investigadas

Análise	Classificação	Pressões Contingenciais	Fatores Viabilizadores	Atributos Estratégicos	Elementos-Chave
Categorias propostas	Redes Primárias ou de Proteção Espontânea	Necessidade	Conectividade	Fluidez	Cooperação
	Redes Sociocomunitárias	Assimetria	Coerência	Capacidade Relacional	Hierarquia
	Redes Sociais Movimentalistas	Reciprocidade	Infraestrutura	Capacidade De Aprendizagem	Contrato
	Redes Setoriais Públicas	Eficiência		Finalidade	Convivência
	Redes de Serviços Privados	Estabilidade		Acesso A Recursos	
	Redes Intersetoriais	Legitimidade		Redução Dos Custos De Transação	
				Credibilidade Organizacional	
Autores	Gonçalves e Guará (2010, citados por Pereira e Teixeira, 2013)	Oliver (1990, citado por Balestrin e Vargas, 2002)		Marcon e Moinet (2000, citado por Balestrin e Vargas, 2002),	

Elaboração própria, a partir de Pereira e Teixeira e Balestrin e Vargas

9.1 O SER-DH

O primeiro ponto que merece destaque é que o SER-DH parte de uma perspectiva crítica acerca da atuação do Estado enquanto garantidor de direitos, e ao mesmo tempo se alinha às diretrizes da ONU, esta organização também recebe críticas consistentes na abordagem sobre direitos humanos proposta para o projeto. Isso, porque o SER-DH objetiva demarcar as especificidades locais, assim como promover valores de soberania e do protagonismo das lutas por direitos. Ou seja, a despeito de reconhecer a importância dos constrangimentos internacionais e o esforço destas organizações em qualificar a atuação dos governos em direitos humanos, a percepção de direitos humanos adotada no SER-DH é mais pautada pelos conflitos do que pelos consensos. Disto, o projeto já se posiciona em um lugar de tensão em relação a interlocutores relevantes para sua realização.

Outro ponto, é que dado o objetivo de promover a capilarização do uso das ferramentas oferecidas no SERDH (o SIMA e o Portal SER-DH), o fato de a equipe ser muito reduzida é uma questão que remete à algumas potenciais limitações do projeto. Em primeiro lugar, os relacionamentos interinstitucionais são muito volumosos para serem conduzidos por uma equipe composta por poucas pessoas, principalmente sendo adotada, frequentemente, a estratégia de sensibilização sobre

a temática e sobre o uso das ferramentas, pois isso requer um diálogo constante e insistente entre os atores da rede.

De outro lado, a despeito da implicação da equipe em trabalhar para que o projeto ganhe legitimidade perante a rede de direitos humanos, há um grande acúmulo de conhecimentos, saberes e informações em poucos agentes, motivo pelo qual o projeto está sujeito a perdas significativas no caso da saída de pessoas da equipe. Isso se agrava devido ao fato de que a iniciativa ainda se encontra em processo de institucionalização, quando ainda não há uma rotinização clara e ainda está em construção uma elaboração definitiva quanto às rotinas de documentação dos acúmulos advindos dos fazeres diários.

Foi percebido, durante a pesquisa, que o projeto nasceu com a ideia de se construir a partir da adesão voluntária da burocracia do nível de rua, o que seria feito a partir de um longo processo de convencimento, de apresentação das ferramentas e das metodologias para as equipes técnicas e gestoras que trabalham no atendimento direto aos cidadãos. Nesta perspectiva, a formação das redes seria contingenciada pela reciprocidade, e possibilitadas pela coerência entre os objetivos já existentes e pela possibilidade de potencializar a conectividade entre os atores.

A ideia seria oferecer um recurso para estes equipamentos, sobretudo o SIMA, e convencê-los de que este recurso facilitaria o atingimento de objetivos do trabalho diário, principalmente no aprimoramento nas relações com atores com a mesma finalidade (dar prosseguimento e tratativas aos casos de violação de direitos humanos). Nesta percepção, as redes seriam principalmente cooperativas, e, a despeito da dimensão contratual necessária às relações interinstitucionais no Estado, a convivência (ou a cooperação e a aprendizagem conjuntas) seria um elemento fundamental dessas redes.

Desta concepção inicial, ainda está presente o esforço em construir redes fluídas, principalmente em relação à adaptabilidade na relação com os demais atores da rede. Isso se manifesta no fato de a equipe SER-DH se dedicar à adaptabilidade do SIMA ao usuário, conforme às necessidades do atendimento. Neste ponto, me refiro aos módulos SIMA MULHER, SIMA EDUCAÇÃO, e o SIMA SUAS, que está em construção. A fluidez se opõe à rigidez própria da estrutura burocrática tradicional, e aproxima a rede de uma estrutura mais cooperativa e horizontal.

Outro ponto em que esta concepção inicial se faz presente é nos fluxos de resolução para os casos em que não houve respostas sobre as tratativas dos casos

no nível local. Relembrando sobre a pendência de integração, tem-se que são cinco níveis de negociação que se iniciam no nível de rua. O gatilho para que se inicie a articulação é uma omissão dos órgãos acionados.

1. Primeiro nível de integração de redes: o gestor do órgão que encaminhou o caso tem respaldo para propor acordos que melhor se adequem a ambos os equipamentos. Trata-se de uma rede mais centrada na cooperação, que prevê a adoção de mecanismos formais (contratos), porém não é a intencionalidade predominante. São relações mais horizontais e, geralmente, não há relações de poder burocraticamente estabelecidas. Logo, é uma ação que tem potencial de construir legitimidade mútua entre as equipes gestoras dos níveis de rua.
2. Segundo nível de integração das redes: Caso não tenha sido possível pactuar fluxos na etapa 1, então o caso é remetido ao órgão gestor responsável por aquele equipamento que realizou o encaminhamento. Neste ponto, cabe a informação de que, ao aderir ao uso do SIMA, esta cadeia de responsabilidades será elaborada pela equipe técnica da SUBDH. Se for um equipamento municipal, por exemplo, então o caso será enviado ao gestor da pasta responsável pela política setorial em questão. Este gestor deverá se empenhar em mediar o conflito entre os dois órgãos ou, como alternativa, realizar acordos (mesmo que informais) nos níveis institucionais. Neste ponto, os acordos serão mais orientados para promover estabilidade e reciprocidade.
3. Terceiro nível de integração: Se, mesmo assim, não foi possível pactuar os fluxos, o caso passa ao próximo nível de gestão. No exemplo de um equipamento que se encontra no município, o próximo nível seria a Prefeitura. Caberá à Prefeitura mediar o conflito entre os órgãos envolvidos no caso, seja no nível de atendimento, ou nos níveis das unidades gestoras. Neste caso, o prefeito teria autoridade formal somente em relação aos equipamentos vinculados à Prefeitura. Mas, em relação a outros órgãos, independentes ou vinculados a outro ente federativo, como a Polícia Militar ou o Ministério Público, então a autoridade que ele exercerá

nessa negociação será informal e dependerá do poder de influência deste sobre a rede.

4. Quarto nível de integração: Se, mesmo assim, não houver acordos, então o caso passará para as Coordenadorias temáticas de Direitos Humanos da SEDESE. Neste nível, ainda que seja previsto o esforço em promover acordos focados nos agentes locais, há a predominância de assimetria de poderes e de instabilidade. Mesmo que as coordenadorias não tenham efetivamente autoridade formal sobre todos os participantes da rede, as negociações se distanciam dos níveis locais e ganham dimensões mais amplas, com a participação de atores que não estão diretamente envolvidos nos conflitos que emergem no contexto específico.
5. Quinto nível de integração: Por fim, o quinto nível de integração ocorre nos níveis institucionais e não se orientam mais por casos específicos, mas pelas relações institucionais entre as políticas setoriais. Neste nível, a gestão da SEDESE irá atuar para construir pactos formais com as instituições hierarquicamente superiores dos agentes da ponta. No exemplo da Polícia Militar, haverá um esforço formal de pactuar fluxos com o Comando da Polícia Militar, através de ofícios, reuniões e negociações políticas institucionais. Neste nível, a negociação ocorre em um ambiente de cooperação e de formalidade. Mas, os acordos que serão realizados nessa negociação vincularão às rotinas de trabalho dos atores no nível de rua, mesmo que a adesão não seja voluntária. Neste ponto, serão estabelecidas relações hierárquicas e formais. As decisões, nesta perspectiva, podem provocar redução da reciprocidade entre os agentes da ponta, mas ganharão em institucionalização das relações.

Este fluxo de monitoramento está previsto desde a implementação do SIMA, e os acordos de cooperação para a adesão ao uso do sistema já mencionam este dispositivo. No entanto, este processo foi incluído no programa há menos de um mês. Por este motivo, não é possível conhecer com clareza quais serão os desdobramentos. Mesmo assim, convém algumas considerações.

O processo prioriza as negociações locais, conferindo autonomia aos atores da ponta da rede e permitindo que os acordos sejam estabelecidos segundo as preferências e necessidades destes atores. Considerando a contribuição de Marcon e Moinet (2000, citado por BALESTRIN; VARGAS, 2004), este arranjo tem o potencial de construir relações mais cooperativas. Essas interações favorecem a fluidez e a flexibilidade, sendo mais dificilmente formalizadas. No entanto, os diálogos mais frequentes, os esforços de alinhamentos sobre os fluxos e a mobilização em torno de casos concretos pode vir a favorecer relacionamentos mais funcionais para o trabalho cotidiano e, isto tudo somado pode impactar positivamente a cultura da rede. Isso, porque as pessoas que atuam nas políticas públicas passarão a atribuir mais sentido aos relacionamentos e poderão incorporar valores de cooperação no trabalho diário.

De outro lado, a adoção desse método de forma abrupta irá gerar um volume de trabalho muito grande para os gestores dos equipamentos. Isso, porque a todos os casos que não obtiveram respostas neste período, o sistema atribuirá o status “pendente de integração”. Mesmo que este dispositivo tenha sido previsto nos acordos pactuados previamente, a previsão formal não evita totalmente as resistências que podem surgir neste processo. Isso, porque, a avaliação positiva dos órgãos que atualmente utilizam o SIMA é pautada, em partes, na redução do volume de trabalho propiciada pela ferramenta. Sobre este ponto, vale ressaltar que o SIMA está em fase de implementação e de formalização e que, talvez, essa mudança, neste momento, possa enfraquecer a iniciativa politicamente. Como contraponto, nas entrevistas foi relatado com frequência que as equipes técnicas da ponta são muito implicadas no atendimento, sensíveis à temática dos direitos humanos e que, em geral, ficam satisfeitas com as possibilidades de agregar qualidade ao trabalho e de construir redes mais responsivas.

De toda forma, trata-se de um instrumento potente para compreender a rede de direitos humanos, devido ao fato de que a omissão dos órgãos; a recusa em pactuar fluxos que permitam a tratativa dos casos; e a resistência em aderir a instrumentos que tornem o atendimento das políticas públicas mais transparentes; já são informações importantes sobre o estado geral de tratativas dos casos de violação de direitos humanos em Minas Gerais. Estas informações, somadas ao controle social, podem ensejar movimentos políticos que pressionem as organizações à

maiores níveis de transparência e responsividade. Ou seja, a simples existência deste instrumento pode influenciar para a maior integração das redes.

Ou seja, em resumo, a primeira esfera de negociação é entre os atores locais, reafirmando que as relações de cooperação ao longo da rede são privilegiadas em detrimento da autoridade hierárquica típica da estrutura burocrática tradicional. Com esta configuração, também, se privilegia a descentralização das decisões e dos acordos, o que está em consonância com as premissas mais modernas sobre redes que se pautam pela presença de múltiplos atores, mais ou menos autônomos, ao longo de uma rede de relações.

A despeito dos esforços em partir de uma concepção de rede que admite atores em relações horizontais, sem grandes assimetrias de poder, atualmente a forma de adesão ao uso do SIMA é extremamente burocratizada. Este formato exige uma série de documentos, procedimentos, formalidades e fluxos que torna o SIMA um instrumento inacessível para grande parte das organizações não governamentais que poderiam se beneficiar do uso deste instrumento. Neste sentido, há um esforço institucional significativo para a reestruturação das formas de adesão ao uso do SIMA. Ou seja, a despeito de se manifestar em uma estrutura engessada, há evidências de que a rede de direitos humanos, no âmbito do projeto, deve ser construída de forma mais horizontal e empoderando os atores não estatais.

No entanto, como desvantagem, a estratégia de construção de redes a partir no nível de rua, principalmente quando se trata de uma iniciativa estadual que se pretende capilarizar por todo o território, é ineficiente em relação ao volume de adesões. O convencimento e alinhamento na ponta exige que se dialogue com cada um dos atores que potencialmente podem aderir ao SIMA, e com uma equipe pequena é um trabalho inviável em grandes volumes. Este resultado prejudica o desempenho do projeto segundo os indicadores estabelecidos pelo governo. Em um cenário onde o projeto está lutando para se institucionalizar enquanto projeto e onde se vislumbra a consolidação do SER-DH enquanto política pública de Estado, estar atento aos indicadores de desempenho, mesmo que eles não sejam os mais adequados para expressar o que se espera com a política, é muito necessário.

Por este motivo, os esforços e as decisões têm sido no sentido de firmar parcerias nos níveis estratégicos do governo, como entre secretarias. Neste caso, nos âmbitos das relações entre as secretarias e demais órgãos estratégicos, se estabelece uma relação horizontal, de parcerias voluntárias, pautadas por alto grau

de formalidade. Esta formação em rede é principalmente contingenciada pela eficiência, estabilidade e pelo potencial em promover a legitimação dos setores perante a sociedade e aos demais setores.

No entanto, uma vez pactuados estes acordos, o uso das ferramentas do SER-DH, sobretudo do SIMA, é vinculado no nível de rua. Neste ponto, a equipe SER-DH tem a capacidade reduzida no que tange ao controle sobre a forma de implementação, e perde parte da capacidade de trabalhar a sensibilização dos técnicos e gestores da ponta acerca da temática dos direitos humanos e do uso das ferramentas. De outro lado, ganha em volume de órgãos e equipamentos que utilizam a ferramenta, resultando em avanços em relação à capilarização e em “indicadores” mais satisfatórios. Uma forma de mitigar os efeitos do distanciamento é a exigência, prevista na pactuação, da realização de um curso de formação específico para todos os operadores que irão utilizar a ferramenta. Neste curso, além das questões práticas sobre o uso do SIMA, são transmitidos conteúdos, valores e percepções acerca do tema dos direitos humanos.

No relacionamento com os órgãos que são acionados por meio do SIMA, o SERDH parte da premissa de que dar respostas sobre tratativas é atribuição formal destes órgãos, e que esta responsabilidade está de acordo com os princípios que regem a Administração Pública. Em algumas entrevistas, apareceu a percepção de que o fato de não ter norma que obrigue à resposta por meio do SIMA RESPONDE é um dos principais dificultadores para que o SIMA seja capaz de monitorar as tratativas de direitos humanos. Neste sentido, a percepção de rede que orienta esta relação é principalmente hierárquica e formal, na qual a rede seria motivada pela finalidade comum e viabilizada pela estrutura, que no caso seria o próprio SIMA.

Porém, algumas ações de apresentação do SERDH e do SIMA foram realizadas perante a estes órgãos, principalmente no evento de lançamento do projeto, no qual a mesa de abertura foi composta por representantes de diversas políticas setoriais, e dos sistemas de segurança pública e justiça. São esforços que reafirmam a verticalidade desta rede, tendo em vista que a referida apresentação foi destinada às posições mais hierárquicas das redes setoriais. Mesmo reconhecendo que as estratégias de articulação com estas instituições focalizaram os níveis de chefia e liderança, é importante afirmar que assim como há dificuldades de diálogo e sensibilização em relação aos usuários da ferramenta, esta dificuldade também se observa na relação com os órgãos e equipamentos receptores das demandas

oriundas do SIMA. Então, os atores da ponta que utilizam o SIMA tornam-se corresponsáveis pela sensibilização daqueles órgãos que serão acionados. Isso ocorre na interação espontânea entre os equipamentos, mas também no papel de articulação previsto aos gestores da ponta nos fluxos dos casos que ficam pendentes de integração. Tendo em vista que os gestores municipais possuem posição de destaque neste fluxo, é fundamental que o município seja um parceiro engajado e alinhado com os objetivos do projeto.

Uma alternativa adotada de aproximação com os órgãos que, segundo foram descritos nas entrevistas, são mais voltados à responsabilização e à penalização dos violadores do que ao atendimento das pessoas violadas, e que diante disto seriam menos aderentes ao SIMA, é inclui-los como cooperadores do Portal SER-DH. Este foi o caso do MPMG, com o qual se estabeleceu um acordo para que este produzisse conteúdo para o Portal SER-DH. Nesse âmbito, se constrói uma rede menos conectada, mas unida pela capacidade de aprendizagem e caracterizada pela convivência pouco formalizada. Potencialmente, pode-se supor que, com o tempo, a parceria implique maiores graus de credibilidade institucional entre os atores e redução dos custos de transação entre SEDESE e MPMG.

Um ponto que se demonstrou sensível foi a relação entre o SER-DH e a SUBDH e entre o SER-DH e a SEDESE. Trata-se, naturalmente, de uma relação assimétrica, na qual o poder burocrático e hierárquico possui muita legitimidade. Ou seja, é uma rede hierárquica e pautada pela dimensão formal. Do ponto de vista da construção de redes intersetoriais inscritas neste âmbito, pode-se supor que há uma estrutura comum e compartilhada, porém há alguma fragilidade na conectividade entre os atores. De fato, como alegado, a SEDESE é uma pasta que engloba muitos assuntos e muitas demandas sociais, motivo pelo qual estabelecer prioridades é um desafio político e material. No entanto, dentro da SUB-DH, as relações com as coordenadorias temáticas poderiam ser mais alinhadas, tendo em vista que são potentes comunicadoras com a sociedade civil e que o SER-DH pretende ser um viabilizador da participação social e da garantia de direitos. Disto isso, é imprescindível apontar o fato de que todas estas equipes são muito restritas e que as demandas do dia-a-dia limitam muito a capacidade de negociação entre os atores.

Na relação com a sociedade civil, o SER-DH incorpora várias das demandas que emergem dos movimentos sociais e das disputas políticas voltadas para o reconhecimento amplo de humanidade e para a redistribuição. Muitas

instituições, como os Conselhos, as diversas associações e movimentos sociais organizados são tanto potenciais usuários do SIMA como podem ser acionados pelos usuários. Porém, a relação mais continuada é a partir do Portal SER-DH, onde são disponibilizadas diversas informações úteis à participação social e à garantia de direitos. Neste sentido, trata-se de uma rede assimétrica, onde o SER-DH detém a maior parte dos recursos.

No entanto, a função “ações de promoção” contida dentro do SIMA, e a disponibilização destas ações no Portal SER-DH, podem ser anelas para a interação com a sociedade civil, que podem construir redes com características distintas. Como horizonte, pode-se esperar que essa funcionalidade seja capaz de construir redes capazes de promover a cultura dos direitos humanos, integrando diferentes atores da sociedade civil neste intento.

Por fim, além de ser ator em várias redes, como foi exposto, o SER-DH é uma iniciativa que visa diagnosticar e fortalecer a rede de direitos humanos. O SIMA é uma ferramenta que parte de um recorte do atendimento aos casos de violação em direitos humanos. Potencialmente, é uma ferramenta que pode vir a acentuar a conectividade dos equipamentos da ponta, além de oferecer mecanismos de controle social sobre a atuação do Estado frente às violações de direitos humanos. O Portal SER-DH, de outro lado, tem o potencial de publicizar o diagnóstico sobre as redes que for sendo construído pelo SIMA. Tendo em vista que o conceito de redes se insere em um contexto de maior interconexão, democratização e descentralização, pode-se dizer que o SER-DH incorpora estes valores nas suas estratégias, e que tenta se equilibrar entre a institucionalidade e a espontaneidade das relações na sociedade.

9.2 As UPCs de Base Territorial

Neste campo, pode-se considerar um conceito de rede complementar ao utilizado inicialmente. Também proposto por Junqueira (2004), a rede seria uma construção coletiva onde as organizações, a sociedade civil, as lideranças, os voluntários e outros atores interagem para otimizar os resultados para o conjunto da população. Ou seja, a rede é um processo, sempre está sendo construída na mediação e interação entre atores diversos.

Nestes equipamentos, há a interação com três grandes grupos de atores, que são a sociedade civil, as instituições de cuidado e proteção social, e as instituições dos sistemas de segurança pública e de justiça. Ou seja, ocorre um entrelaçamento

das redes primárias, sociocomunitárias, movimentalistas, de setores públicos e privados e das redes intersetoriais. Nesse sentido, também são utilizadas perspectivas distintas e estratégias variadas a depender do recorte.

Na relação com a sociedade civil, ou com a comunidade, essas redes são mais horizontais e de convivência, onde a política busca atuar para mediar os conflitos e garantir o acesso a direitos básicos. As relações são embasadas na confiança, na reciprocidade e na construção de legitimidade, e a rede funciona como redutora das incertezas nas interações, podendo se considerar que oferece recursos de estabilidade. A rede, nesta perspectiva, é fluida e capaz de se adaptar aos diversos contextos e situações, e os gestores mobilizam os atores em torno de finalidades comuns. Neste campo, a informalidade é predominante, e se prioriza o diálogo e a coerência, onde se compartilha interesses e objetivos entre os atores da rede.

Na relação com os equipamentos de proteção social e de cuidado, a rede é inicialmente pautada por princípios de cooperação e reciprocidade. Há a tentativa de negociar fluxos de atendimento, formas de atuação conjunta e alinhamento de expectativas. Neste primeiro momento, a estratégia é voltada para o fortalecimento das capacidades relacionais e de aprendizagem na rede, e viabilizada por maior conectividade entre os atores.

No entanto, nem sempre é possível estabelecer acordos voluntários com os equipamentos da ponta. Nestes casos, as pastas gestoras das políticas setoriais em questão devem ser acionadas pelas gestoras da SUPEC com vias a estabelecer acordos que vincularão à realidade cotidiana. Então, a rede passa a manifestar alguma incoerência entre os atores e torna-se pautada por elementos hierárquicos e formais, tornando-se predominantemente assimétrica.

As relações com as instituições de segurança pública e de justiça podem ser mais tensas. Isto, porque englobam organizações com motivações, culturas e objetivos muito distintos. Neste âmbito, formalmente, as relações são estabelecidas para ações pontuais e estratégicas, mas há constrangimentos para que as equipes das UPCs incorporem valores mais repressivos, principalmente empreendidos pela PMMG. Este tensionamento é, antes da manifestação de incoerência, a manifestação de que a gestão dessa rede é capaz de combinar as negociações e os limites organizacionais, sem que isso implique a dissolução da rede. Ou seja, pode-se considerar que há sucesso neste campo.

De um ponto de vista mais amplo, a UPC Territorial se insere em um contexto de vulnerabilidades sociais, e deve atuar como um elemento agregador e gerador de coesão social. Nesse sentido, deve-se desprender esforços a todas as redes que se manifestam no território, desde as redes primárias, até as redes setoriais, e tecer relações entre elas. A rede, neste recorte, é o processo que visa construir conexões mais fortalecidas entre os atores, e mapear necessidades compartilhadas que podem ser supridas a partir dos recursos disponíveis no território. Diante da necessidade de adequação aos contextos e eventos específicos do território, que muitas vezes são imprevisíveis, é estratégico que seja uma rede fluida que se paute pela construção de relacionamentos e trocas de conhecimentos e saberes. A despeito de eventualmente se utilizar de elementos formais e típicos da estrutura hierárquica, é uma rede predominantemente cooperativa e construída a através da convivência entre os atores.

9.3 UPCs de Base Municipal

As UPCs de base Municipal são principalmente voltadas para as relações interinstitucionais. Tanto para o encaminhamento do cumpridor aos equipamentos que o receberá, quanto no atendimento às necessidades do egresso do sistema prisional, as principais articulações são entre a UPC e as instituições governamentais e não-governamentais. Nesse sentido, é possível o mapeamento claro de atores e instituições que compõem a rede. Por isto, há uma relativa previsibilidade e padronização nos relacionamentos estabelecidos, sendo que existem indicadores capazes de medir os esforços empreendidos pelas equipes das UPCs de articulação em rede.

Porém, os esforços se diferenciam em relação ao atendido. No caso dos cumpridores, há uma menor resistência da rede, que tende a ser recíproca e considerar legítimos os fluxos advindos deste atendimento. Nestes casos, a credibilidade das UPCs é bastante reconhecida, e rede se estabelece em torno da cooperação e da convivência, a despeito de ser pautada por elementos contratuais formais.

Ainda no âmbito do CEAPA, a articulação com o Sistema de Justiça é caracterizada como uma rede em razão dos fluxos estabelecidos para o cumprimento da Alternativa Penal. Esta rede é pautada pela confiança e reciprocidade, e, embora definida por instrumentos formais e hierárquicos, é muito influenciada pela convivência

e cooperação. Há um diálogo e um esforço que resulta no fato de que o Sistema de Justiça reconhece que a equipe CEAPA está apta a realizar o acompanhamento do cumpridor, e encaminha pessoas ao programa.

Em relação ao programa voltado ao egresso do sistema prisional, o PrEsp, um dos maiores desafios é superar a estatização deste grupo ao longo da rede de cuidado e de proteção social. Esta superação é imprescindível para garantir o acesso deste egresso aos direitos e para viabilizar a redução do risco do retorno às atividades criminosas. Neste aspecto, por mais que as relações sejam frequentemente reguladas por instrumentos formais e decisões hierárquicas que obrigam os órgãos a prestar serviços, há aspectos subjetivos que devem ser pautados na gestão da rede.

Dessa forma, a rede que se constrói no PrEsp é formada por uma dimensão formal e hierárquica, negociada muitas vezes nos âmbitos estratégicos das instituições, e por uma dimensão informal, onde se atua, na ponta, para construir cooperação voluntária e reciprocidade. Isso porque, como vimos, o tratamento dispensado aos egressos nos espaços de atendimento, o que inclui olhares, perguntas, posturas e comportamentos, que não podem ser previstos nos instrumentos burocráticos. Estes símbolos e linguagens podem ou não promover o acolhimento da pessoa, sendo que viabilizar este acolhimento e o acesso aos direitos são objetivos do programa.

Ou seja, a despeito dos caminhos burocráticos, há um trabalho constante de sensibilização dos órgãos da rede para que seja garantido o atendimento efetivo ao usuário. Este esforço ocorre por meio de encontros de rede, reuniões, ligações e outras formas de comunicação que visem evitar os preconceitos e promover alinhamento entre as diversas instituições, a partir da construção de objetivos e percepções comuns. Ou seja, há um esforço em construir relações recíprocas e legítimas.

9.4 SUPEC

Em vários momentos da pesquisa, foram sublinhados aspectos relativos ao fato de a SUPEC não compartilhar uma linguagem com a SEJUSP. Isso tem impactos na distribuição de recursos e na priorização política institucional da pauta da prevenção. No entanto, também se constatou que a atuação da SUPEC é legitimada pelos demais atores inscritos na segurança pública, mesmo que em alguns momentos haja resistências.

Uma das manifestações mais recentes desta legitimação ocorreu no contexto em que se cogitava descontinuar ou enfraquecer a política de prevenção. Diante deste risco, diversos atores se manifestaram contrários a esta decisão, inclusive a PMMG, que é historicamente mais voltada à repressão e que compartilha uma cultura mais alinhada ao punitivismo.

Essa rede, vista por este critério, é contingenciada pela legitimação e pela eficiência, na medida em que se reconhece a importância da atuação da SUPEC nos ambientes onde atua. É coerente com o fato de que, diante das divergências de perspectivas valores, é necessário adotar estratégias que priorizem as relações e a credibilidade organizacional.

Além disso, também nos níveis estratégicos, ocorrem muitas negociações da SUPEC com os demais atores, com vias a viabilizar os programas da política. Como exemplo, se o diretor de uma Unidade Prisional específica se mostra muito resistente à permitir a atuação do PrEsp nesta unidade prisional, então é possível que a SUPEC envie um ofício ao Depen-MG solicitando que se estabeleçam rotinas que constringam este diretor à permitir a atuação. Em geral, são estratégias exitosas, segundo os relatos. Neste âmbito, fica reforçada a legitimidade da política de prevenção, que para além da esfera política também se consolida na esfera institucional.

Em relação ao relacionamento entre a SUPEC e as UPCs, pode-se dizer que se constitui uma rede baseada, institucionalmente, em assimetria, mas nas relações, em reciprocidade. Pode-se supor, apesar de a pesquisa de campo não ter incluído as equipes das UPCs, que há uma legitimação mútua entre subsecretaria, na gestão, e as UpCs, na ponta. Essa legitimidade se sustenta no fato de que todas as pessoas que hoje atuam na gestão já trabalharam na ponta, o que confere maior alinhamento e coerência entre as demandas das equipes e as decisões tomadas pela cúpula.

9.5 As Redes nos âmbitos da Política Estadual de Prevenção à Criminalidade e do SER-DH

9.5.1 Níveis estratégicos

As duas iniciativas estudadas encontram-se em graus de institucionalização e de maturação distintos. Incluindo o fato de que a política de prevenção está sendo

construída há aproximadamente 20 anos, e que o SER-DH é uma iniciativa recente, cujos atuais contornos só foram propostos em 2019. Diante disto, é necessário pontuar que há limitações em relação à comparação empreendida neste campo, porque sendo um projeto recente, e ainda muito pouco estabelecido, é natural que as relações interinstitucionais estabelecidas pelo SERDH estejam menos consolidadas e seu espaço institucional menos demarcado.

Dito isto, pode-se supor que a SUPEC possui maior legitimidade institucional em relação ao SER-DH, o que lhe confere uma posição menos assimétrica na relação com os demais atores institucionais. Isso pode ser percebido ao longo da descrição dessas relações, em que há elementos indicativos de legitimidade da SUPEC, enquanto o SER-DH ainda não estabeleceu laços consistentes com os demais órgãos de gestão. Por seu turno, o SER-DH tem se justificado pelo potencial de garantir eficiência aos fluxos de atendimento em direitos humanos e seu monitoramento, com métricas mais facilmente observáveis.

Em relação aos fatores viabilizadores, o SER-DH pretende ser, em si mesmo, uma infraestrutura capaz de fortalecer a rede de direitos humanos, e uma proposta que busca construir conectividade e coerência ao longo da rede. Nos âmbitos institucionais, isso resulta em acordos formais que, a despeito de serem pactuados em uma relação horizontal, cooperativa e formal, possuem implicações hierarquizantes dentro das redes setoriais.

Em relação à viabilização pela conectividade, pode-se dizer que as duas iniciativas se assemelham, pois a rede onde se insere a política de prevenção no âmbito institucional é viabilizada pela interrelação, ou conectividade, fortalecida e promovida pela política entre diferentes atores. Nos níveis institucionais, isso resulta em acordos formais que devem, necessariamente, serem complementados por elementos de cooperação e de convivência na ponta.

9.5.2 Redes estabelecidas com a rede de cuidado e proteção social

Na ponta, as redes onde se incluem o SER-DH e a política de prevenção se assemelham em alguns pontos. Em ambos os casos, se prioriza a construção de relações cooperativas e mais horizontais, e se preza pelos alinhamentos voluntários entre os atores. Estes valores são coerentes com o objetivo de promover direitos, que se observa em ambas as políticas. Isso, porque o convencimento pode resultar do

esforço em modificar a percepção e a cultura das pessoas em prol de um olhar mais voltado aos direitos.

Entretanto, como foi exposto, o SER-DH tem adotado estratégias, de pactuação de acordos nos níveis mais hierárquicos, que podem resultar na vinculação involuntária dos atores da ponta à utilização de suas ferramentas. Isso não significa que a cooperação e a negociação nos níveis locais serão necessariamente suprimidas por outras formas de rede, mas este é um resultado possível das decisões que estão sendo tomadas.

Diante disto, é importante ressaltar que o fato de os equipamentos da política de prevenção serem poucos em comparação com os usuários do SIMA, que são os interlocutores do SERDH. Isso confere às redes compostas pelas UPCs capacidades adaptativas mais acentuadas, o que, além de permitir maiores margens para a negociação e ajustes de arranjos cooperativos, lhes proporciona maior fluidez em relação àquelas compostas pelo SER-DH.

A reciprocidade, ou seja, o alinhamento de valores e de objetivos que favorecem a tendência à cooperação, é um aspecto presente em ambos os casos no relacionamento com a rede de cuidado e proteção social. Em geral, percebe-se que há um padrão em que as pessoas que atendem na ponta desejam prestar um atendimento satisfatório e resolutivo. No entanto, nos casos do atendimento dos egressos do sistema prisional e dos meninos atendidos pelo Fica Vivo! houve relatos dúbios, em que ora eram sublinhadas as características de reciprocidade, ora eram demarcadas as resistências. Diante disto, pode-se supor que a formação de redes entre as UPCs e os equipamentos das políticas setoriais é, ao mesmo tempo, contingenciada pela reciprocidade e pela legitimidade da política de prevenção perante os demais atores, que permite às equipes a autoridade para negociar e dialogar com os atores resistentes e construir ações cooperativas.

9.5.3 Redes estabelecidas com a sociedade civil

Ambas as políticas partem da premissa de que há pessoas, grupos e corpos desumanizados e, diante disso, interagem com a sociedade civil para promover humanização. Isto, dito de outra forma, significa que são políticas voltadas para a construção de cidadania e de garantias de acesso a direitos. Então, é uma perspectiva que legitima e encoraja a formação das redes primárias, sociocomunitárias e movimentalistas.

Porém, são iniciativas com destinatários distintos. Enquanto a política de prevenção atende os cidadãos e interage com as instituições para suprir as demandas que emergem neste atendimento, o SIMA é um instrumento voltado às rotinas de trabalho destes órgãos e equipamentos garantidores de direitos. Há, ainda, o Portal SER-DH que é, ao mesmo tempo, um espaço voltado aos cidadãos e grupos da sociedade civil e, ao mesmo tempo, às organizações governamentais e não governamentais, além de ser um instrumento para promover a interação entre diferentes atores. Então, estabelecer métricas que permitem a comparação torna-se uma tarefa difícil.

Mesmo assim, pode-se dizer que em ambos os casos, a despeito do esforço de construir redes a partir da reciprocidade, caracterizadas por relações horizontais e cooperativas, ainda são redes onde podem ser observadas algumas assimetrias. No caso das UPCs, estes equipamentos mobilizam uma série de recursos a partir da legitimidade que possuem frente à comunidade. No caso do SER-DH, mesmo com o esforço em agregar os saberes e as demandas dispersas na sociedade, o poder de decisão sobre como organizá-los ainda é concentrado em poucos atores. O que se destaca, no entanto, é que estas características não fragilizam a legitimidade enquanto mediadores ou articuladores nem a tendência à cooperação na relação com a sociedade civil.

Por fim, cabe ressaltar, que as redes são dinâmicas e sofrem influências constantes do ambiente, assim como são constrangidas pela estrutura onde se inserem. No caso das redes compostas por atores da sociedade civil, a dinamicidade se acentua, pois se multiplicam o número de atores, as posições relativas entre estes e as possibilidades de interação entre estes. Por este mesmo motivo, a coordenação dessas redes é uma alternativa para reduzir as incertezas e aumentar a previsibilidade.

No caso da prevenção à criminalidade, como debatemos, há teorias que defendem que a redução das incertezas, ao aumentar a confiança entre as pessoas, pode reduzir os eventos violentos. E, sobre a garantia de direitos, que é intento de ambas as políticas, a proteção social opera como um mediador das relações, contribuindo para o fortalecimento dos laços sociais, ou, nos termos que concernem às redes, favorecendo a interconexão entre os atores e acentuando as capacidades relacionais e de aprendizagem da atuação conjunta.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou investigar as temáticas de direitos humanos e de segurança pública e suas manifestações nas políticas públicas, a partir da perspectiva de redes e de redes de políticas públicas. De forma mais específica, neste trabalho buscou-se descrever o Projeto SER-DH, da SUBDH/SEDESE, e quatro dos programas da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade, da SUPEC/SEJUSP, sendo o Fica Vivo!, o PMC, o PrEsp e o CEAPA. A partir dos resultados encontrados, buscou-se categorizar algumas das redes em que se inserem a equipe do SER-DH, as UPCs de base territorial e municipal, assim como as SUBDH e a SUPEC. Entre as interações de interesse, se destaca as relações interinstitucionais nos âmbitos estratégicos, as relações com as políticas setoriais, sobretudo com a burocracia de nível de rua, e as relações com a sociedade civil.

Para isso, partiu-se de uma bibliografia que demarcava os conflitos nos âmbitos das duas pastas, e as contradições presentes nas estruturas e instituições relacionadas.

Parte-se de uma concepção crítica acerca dos direitos humanos, que se pretendem universais, porém são direitos restritos e indicam para o reconhecimento de humanidade desigual na sociedade. A partir disso, se reconhece a necessidade de propor políticas focalizadas que visem superar essas desigualdades, mesmo que elas estejam inscritas em pastas que se baseiam, historicamente, na universalidade – como os direitos humanos e a segurança pública. Este recorte também advoga a favor da indivisibilidade dos direitos humanos, que são multifatoriais e só podem ser garantidos pela ação intersetorial.

Em paralelo a este pressuposto, diversos estudos observaram que desde a década de 1980 a arena pública tem se tornado mais complexa, com a corresponsabilização da sociedade pelo provimento dos serviços públicos e com a democratização das decisões acerca das políticas, que ocorreu junto à descentralização política administrativa no Brasil. Este cenário se desenha com o acirramento das disputas e dos conflitos políticos.

Estes dois fatos, somados, leva à observação da convergência entre as lutas sociais por direitos e os processos de criminalização de determinados grupos. O contexto de violência crescente, principalmente aquela perpetrada pelo Estado, passa a exigir soluções mais aproximadas da sociedade e dos fenômenos locais, e que

levem em conta a interação entre diferentes agentes que podem impactar no resultado da política.

Diante disso, se propõe, do lado dos direitos humanos, a capilarização de ferramentas de gestão para otimizar o atendimento aos direitos humanos, e, do lado da prevenção à criminalidade, o esforço em reduzir os fatores de risco relacionados à resolução violenta dos conflitos e da adesão às atividades criminosas. Nestes dois casos, é necessário fortalecer a participação política, no sentido de responsabilizar as pessoas pela construção do espaço comum, e a cidadania, no sentido de garantir direitos e de construir autonomia e responsabilização individual pelas questões coletivas. Para isso, o paradigma de gestão de redes torna-se um instrumento aplicável nas duas políticas estudadas.

A partir destes apontamentos, focados nos conflitos e na complexidade da arena pública, utiliza-se o argumento da importância da governança e do esforço de coordenação dos diferentes atores em torno dos objetivos da política, tendo em vista os dissensos e contradições observados. Tem-se que este fenômeno pode ser melhor analisado a partir da perspectiva de redes de políticas públicas, que considera a influência das interações e de diferentes atores nos resultados da política.

Também na pesquisa preliminar, foram estudados documentos que descrevem aspectos dos desenhos das políticas, como, por exemplo, alguns instrumentos de institucionalização de diferentes graus de maturidade. Estes documentos são pontos de partida importantes para conduzir a pesquisa de campo, e foi a partir destes que emergiram as principais questões a serem investigadas.

Em relação à pesquisa de campo, um dos métodos utilizados foi a observação participante, tendo em vista que eu cumpri o estágio curricular obrigatório no SER-DH. Muitas informações relativas às rotinas de trabalho, às percepções e valores foram coletadas a partir desta experiência, motivo pelo qual, mesmo com o esforço de imparcialidade, a objetividade dos resultados pode ser limitada.

Outro método utilizado foi a condução de entrevistas semiestruturadas com gestores e técnicos das respectivas pastas, com vias a descrever as relações interinstitucionais, intraorganizacionais e com a sociedade civil que estas políticas constroem e gerem.

Posteriormente, a partir do referencial teórico de redes de políticas públicas, foram construídas categorias de análise para classificar as redes segundo as características de interação, os constrangimentos ambientais que levaram à

formação destas, os recursos que possibilitam que estes atores se organizem em rede, os fatores estratégicos associados a este alinhamento e relações entre diferentes atores, e quanto aos elementos relativos à formalidade e hierarquia.

Uma das conclusões foi que a estrutura restringe a atuação das redes, mas, como previsto na literatura, não é suficiente para descrevê-las. Nesse sentido, emergem questões que merecem maiores estudos, como sobre os papéis e os poderes conferidos pela burocracia em contraponto àqueles que decorrem das inter-relações, como as posições relativas dos atores em rede e a capacidade de ação que a legitimidade confere, a despeito de não ser um poder observado estruturalmente. Como exemplo, tem-se a SUPEC, que, a despeito de conduzir uma política destoante das demais iniciativas da SEJUSP, possui relativa capacidade de negociação e de relações políticas. O SER-DH, no entanto, apesar de estar formalmente alinhado com os objetivos declarados da SUBDH e da SEDESE, encontra maiores dificuldades nas relações nos níveis institucionais, tendo em vista a abrangência de atribuições da pasta.

A relação com a sociedade civil encontra-se mais presente na política de prevenção, devido às próprias diferenças entre os desenhos das políticas, em que uma se destina ao atendimento direto ao cidadão e o outro às relações intrerorganizacionais. Na própria política de prevenção, entretanto, as redes são motivadas por aspectos diferentes e compõem estratégias distintas. Nas UPCs de base territorial, as redes são motivadas por legitimidade e envolvem mais atores e estabelecem diálogos mais intensos com estes diferentes atores, o que exige maior flexibilidade. Também tendem à cooperação, conferindo maior previsibilidade sobre os eventos e maior alinhamento das ações em relação à finalidade, que é reduzir a violência nos locais. A interação das UPCs de base municipal com a sociedade civil ocorre com atores específicos, como os próprios atendidos pelo programa, os movimentos sociais e as organizações não governamentais parceiras, sendo relações mais estáveis.

Em relação ao SER-DH, apesar de ser um projeto desenhado para promover articulações nos níveis institucionais, a cidadania e a democracia orientam o projeto e a intensificação do relacionamento com a sociedade civil é um horizonte possível e previsto no avanço do projeto.

Em relação aos equipamentos e à burocracia de nível de rua, a política de prevenção possui relacionamentos mais frequentes e volumosos no cotidiano. Isso

ocorre por dois motivos: a política intenciona focar na qualidade das relações inscritas em um escopo temático e territorial específico, tanto as relações territoriais quanto municipais; e as equipes que constroem essas relações possuem mais recursos, incluindo equipes instaladas nos locais, para atuação. Nestes relacionamentos são combinadas relações cooperativas e hierárquicas, tendo em vista que muitas negociações ocorrem nos níveis locais, mas também que há situações em que se recorre aos níveis estratégicos. Quanto à formalização, mesmo nas situações em que há contratos rígidos, a convivência ainda é uma ferramenta indispensável para a rede.

O SER-DH, de forma diversa, intenciona capilarizar o uso das ferramentas do projeto. Nesse sentido, apesar de a qualidade das relações ainda serem importantes, a difusão do uso exige uma quantidade de parcerias crescente. Ou seja, a equipe se ocupa de relações mais difusas e volumosas, que tendem a ser menos flexíveis pela própria restrição estrutural que se impõe no tamanho da equipe. Mesmo assim, há indícios de que a rede é facilitada pela legitimidade que tem sido construída pelo projeto, e que as adesões à rede são fortemente sustentadas pelo argumento de eficiência e pelo alinhamento dos objetivos dos atores.

Além dessas relações, o SER-DH se apresenta como infraestrutura capaz de promover a articulação entre as redes locais, motivo pelo qual ele é ambivalente: é, ao mesmo tempo, estrutura, e ator na rede. Apesar deste apontamento, o estudo do SER-DH como infraestrutura e, de forma secundária, como sistema de informação, não foi objeto de investigação e pode configurar uma lacuna interessante de ser estudada e analisada por estudos futuros.

De uma forma mais ampla, a conclusão foi que, a despeito das diferenças estruturais e nos desenhos de cada uma das políticas, é possível perceber que elas priorizam as relações mais horizontais e cooperativas com a burocracia do nível de rua, com diferentes níveis de formalização. Esta preferência se expressa nos próprios desenhos das políticas, mas também nos esforços de construir reciprocidade e alinhamento entre os diferentes atores locais e setoriais. Nos níveis estratégicos, apesar das estruturas hierárquicas e da formalização intensa dos acordos, observa-se redes que podem, frequentemente, expressarem relações horizontais e fortemente construídas pela convivência.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, S. História e desventura: o 3º programa nacional de Direitos Humanos. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 5-20, mar. 2010.
- ADORNO, S. Violência e crime: sob o domínio do medo na sociedade brasileira. *In*: BOTELHO, A.; SCHWARCZ, L. M. **Cidadania, um projeto em construção: minorias, justiça e direitos**. 1. ed. São Paulo: Claro Enigma, p. 70-93, 2012.
- ALMEIDA, W. L. de. A estratégia de políticas públicas em direitos humanos no Brasil no primeiro mandato Lula. **Revista Katálysis**, v. 14, n. 2, p. 230-238, jul./dez. 2011.
- ALMEIDA, O. C. de S. de. Redes interorganizacionais: revisão bibliográfica de 2000 a 2013. *In*: International Conference of Engineering and Technology Education, 13. 2014, Guimarães, Portugal. **Anais [...]** Guimarães, Portugal, 2014.
- ALMEIDA, S. L. **Racismo estrutural**. 1. Ed. São Paulo: Pólen Produção Editorial LTDA, 2019.
- AMELIZE, B. C. **A política pública de direitos humanos fundamentada na luta por reconhecimento**. 167f. Dissertação (Mestrado_ - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte, 2020.
- BALESTRIN, A.; VARGAS, L. M. Evidências teóricas para a compreensão das redes interorganizacionais. *In*: Encontro de estudos organizacionais, 2. 2002, Recife. **Anais [...]** Recife: Observatório da Realidade Organizacional, 2002.
- BALESTRIN, A.; VARGAS, L. M. A dimensão estratégica das redes horizontais de PMEs: teorizações e evidências. **Revista de Administração Contemporânea**, ANPAD, v. 8, ed. especial, p. 203-227, 2004.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- COMISSÃO de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do estado de Minas Gerais. **Manual de direitos humanos**. 2. ed. Belo Horizonte: Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do estado de Minas Gerais, 2008, 80f.
- DOUZINAS, C. **O fim dos direitos humanos**. 1. Ed. São Leopoldo: Unisinos, 2009.
- DOUZINAS, C. Sete teses sobre os Direitos Humanos. **Revista Latino-Americana de Direitos Humanos**, Belém, v. 7, n. 1, p. 206-218, 2016.
- EMICIDA. **Ismália**. São Paulo: Laboratório Fantasma, 2019. Disponível em: <https://soundcloud.com/emicida-official/ismalia-ao-vivo-feat-fernanda>. Acesso em: 04 dez. 2021.
- EMICIDA. **Sujeito de Sorte**. São Paulo: Laboratório Fantasma, 2019. Disponível em: <https://soundcloud.com/user-898083821/emicida-amarelo-sample-sujeito-de-sorte-belchior-feat-majur-e-pablo-vittar>. Acesso em: 04 dez. 2021.

ESCRIVÃO FILHO, A.; SOUSA JUNIOR, J. S. de. Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos. *In: Escola Nacional de Administração Pública. **Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos** – Coletânea. Brasília: Enap, p. 45-118, 2016.*

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. *In: **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, 1991.*

HOBBSBAWM, E. J. **A era das revoluções, 1789-1848**. 36. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

HUNT, L. **A invenção dos direitos humanos: uma história**. 1. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. *In: Concurso de Ensayos del CLAD “El El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones”.* **Anais [...] Caracas, 1997.**

JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização, intersetorialidade e rede na gestão da cidade. **Revista Organizações e Sociedade**, Salvador, n. 11, ed. especial, p. 129-139, jan./dez. 2004.

KRENAK, A. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LIMA, R. S. de; GODINHO, L.; PAULA, L. de. **Os governos subnacionais na gestão da segurança cidadã: a experiência brasileira**. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Diálogo Regional de Desenvolvimento. Textos para debate, jan. 2014.

LIMA, R. S. de; BUENO, S. MINGARDI, G. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. 1, v. 12, p. 49-85, jan./abr. 2014.

LOSURDO, D. **A luta de classes: uma história política e filosófica**. 1. Ed., São Paulo: Boitempo, 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. **Resolução SEDESE n. 22, de 06 de maio de 2021**. Institui a Comissão Técnica Julgadora do processo de seleção de municípios e/ou organizações da sociedade civil para celebração de Convênio e/ou Termo de Colaboração de Saída com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – Sedese – referente ao programa Núcleos de Fomento ao Paradesporto. Belo Horizonte, MG: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, 2021b.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. **Portfólio: política de prevenção social à criminalidade de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG: Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, 2021b.

MIRANDA, D. S. de. **O papel da política de prevenção à criminalidade para o alcance da segurança cidadã: estudo de caso dos programas de base local do**

Governo do Estado de Minas Gerais. 145f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

MONTERO, P. Globalização, identidade e diferença. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 38, 1997.

PEQUENO, M. Sujeito, autonomia e moral. *In*: SILVEIRA, R. M. G. **Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos**. João Pessoa: Editora Universitária, 2007, p. 187-207.

PEREIRA, K. Y. de L.; TEIXEIRA, S. M. Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. **Revista Textos e Contextos**, Porto Alegre, n. 1, v. 12, p. 114-127, jan./jun. 2013.

Arranjos institucionais para implementação de Políticas e Ações Governamentais em Direitos Humanos. *In*: Escola Nacional de Administração Pública. **Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea**. Brasília: Enap, p. 189-210, 2016.

SCHNEIDER, V. Rede de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, n. 1, v. 5, jan./jun. 2005.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SERRATO, H. R. Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina: Marco Conceitual de Interpretação-ação, PNUD. Projeto Regional de Governabilidade Local para a América Latina, 2007. Disponível em: <https://docplayer.com.br/7771075-Rumo-a-uma-politica-integral-de-convivencia-e-seguranca-cidada-na-america-latina-marco-conceitual-de-interpretacao-acao-pnud.html>. Acesso em: 04 dez. 2021.

SILVA, D. P. da; SILVESTRE, H. G.; EMBALO, A. A. A cooperação intermunicipal no Brasil: o caso dos consórcios de resíduos sólidos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 5, v. 54, p. 1239-1259, set./out. 2020.

SOARES, L. E. **Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos**. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SANTOS, B. S. **Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos**. Cortez Editora, 2016.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. FGV editora, 2007.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

SPANIOL, M. I.; MORAES JÚNIOR, M. C.; RODRIGUES, C. R. G. Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais

de Segurança implantados no período pós-Redemocratização. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, n. 2, v. 14, p. 100-127, ago./set. 2020.

TEIXEIRA, S. M. F. O desafio da gestão das redes de políticas. *In*: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. **Anais [...]** Lisboa, Portugal, out. 2002.

VÁZQUEZ, D.; DELAPLACE, D. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. **SUR**: Revista Internacional de Derechos Humanos, São Paulo, v. 8, n. 14, jun. 2011, p. 35-65.