

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Alícia Maricel Oliveira Ramos

NARRATIVAS TEÓRICAS DA SEGURANÇA NA POLÍTICA DE DEFESA SOCIAL
DE MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE PELA ÓTICA DO NEOINSTITUCIONALISMO

Belo Horizonte

2023

Alícia Maricel Oliveira Ramos

NARRATIVAS TEÓRICAS DA SEGURANÇA NA POLÍTICA DE DEFESA SOCIAL
DE MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE PELA ÓTICA DO NEOINSTITUCIONALISMO

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

Orientador: Eduardo Cerqueira Batitucci

Belo Horizonte
2023

R175n Ramos, Alícia Maricel Oliveira.
Narrativas teóricas da segurança na política de defesa social de Minas Gerais : uma análise pela ótica do neoinstitucionalismo / Alícia Maricel Oliveira Ramos. – Belo Horizonte, 2023.
[11], 96 f. : il.

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

Orientador: Eduardo Cerqueira Batitucci

Bibliografia: f. 92-96

1. Segurança pública - Minas Gerais. 2. Neoinstitucionalismo. 3. Políticas públicas - Defesa social - Minas Gerais. I. Batitucci, Eduardo Cerqueira. II. Título.

CDU 351.78:32:35 (815.1)

Alicia Maricel Oliveira Ramos

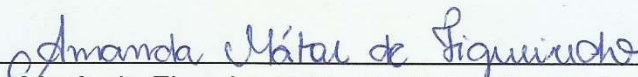
Narrativas teóricas da segurança na Política de Defesa Social de Minas Gerais:
uma análise pela ótica do neoinstitucionalismo

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

Aprovada na Banca Examinadora



Prof. Eduardo Cerqueira Batitucci (Orientador) – Fundação João Pinheiro



Prof.^a Amanda Matár de Figueiredo (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



Prof.^a Karina Rabelo Leite Marinho (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 04 de dezembro de 2023

AGRADECIMENTOS

A todos na AEST Sejus, minha equipe Rondon, amigos, NESP, Gabinete do amor, João, Scooby e Mia.

“[...] words have no power to impress the mind without the exquisite horror of their reality.” - Edgar Allan Poe

RESUMO

A elaboração de políticas públicas é influenciada por motivações diversas: sejam atuações de grupos sociais, entidades interessadas, ou ainda, de forma ampla, pelo contexto social, político e histórico do momento em que o processo de formulação ocorre. O objetivo principal deste trabalho foi analisar a presença das narrativas teóricas da segurança na Política de Defesa Social de Minas Gerais, buscando compreender como a atuação da burocracia, legislação, disputas de opiniões e conflito de interesses influenciaram o desenho e conteúdo da política. Analisar o conteúdo de políticas públicas de forma a identificar quais temas são contemplados, bem como conhecer os mecanismos atuantes em sua formulação, pode contribuir ao maior entendimento sobre o ciclo das políticas públicas e munir gestores públicos de melhores ferramentas na atuação prática. Os resultados apontam que as três narrativas teóricas discutidas se provaram presentes na Política de Defesa Social. A análise neoinstitucionalista indica que este fato resulta, principalmente, das determinações legais que fundamentam a política e da atuação dos burocratas, além da herança de políticas anteriores.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Neoinstitucionalismo, Segurança Pública, Segurança Nacional, Segurança Cidadã.

ABSTRACT

The public policies making is influenced by several different motivations: whether the actions of social groups, interested entities, or even, broadly speaking, by the social, political and historical context of the moment in which the formulation process takes place. The main objective of this work was to analyze the presence of theoretical narratives of security in the Social Defense Policy of Minas Gerais, seeking to understand how the actions of bureaucracy, legislation, disputes of opinions and conflict of interests influenced the design and content of the policy. Analyzing the content of public policies in order to identify which themes are covered, as well as learning the mechanisms involved in their formulation, can contribute to a greater understanding of the public policy cycle and provide public managers with better tools for practical action. The results indicate that the three theoretical narratives discussed are identifiable in the Social Defense Policy. The neo-institutionalist analysis indicates that this fact results, mainly, from the legal determinations that underlie the policy and the actions of bureaucrats, in addition to the legacy of previous policies.

Keywords: Public Policies, Neoinstitutionalism, Public Security, National Security, Citizen Security.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Fontes Contextuais e Institucionais de Mudança Institucional e de Agentes de Mudança.....	32
Quadro 2 - Categorias analíticas.....	48

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APAC	Associação de Assistência e Proteção aos Condenados
CEAPA	Central de Penas Alternativas do Estado de Minas Gerais
CEFLA	Central de Flagrantes
CIA-BH	Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
DSN	Doutrina da Segurança Nacional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ESG	Escola Superior de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FEBEM	Fundação Estadual de Bem Estar do Menor
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem Estar do Menor
GEPAR	Grupo Especial de Policiamento em Áreas de Risco
INFOPEN	Sistema de Informação Penitenciária
LA	Liberdade Assistida
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PETP	Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
PMC	Programa Mediação de Conflitos
PrEsp	Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional
Pronasci	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SGAS	Superintendência de Gestão das Medidas em Meio Aberto e Semiliberdade
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SL	Semiliberdade
SUASE	Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	Objetivo e objetivos específicos	14
1.2	Justificativa	15
1.3	Metodologia	16
2	POLÍTICAS PÚBLICAS E NEOINSTITUCIONALISMO.....	18
2.1	Formulação de Políticas Públicas	18
2.2	Neoinstitucionalismo como ferramenta de análise de Políticas Públicas.....	23
3	NARRATIVAS TEÓRICAS DA SEGURANÇA.....	34
3.1	Segurança Nacional.....	35
3.2	Segurança Pública.....	38
3.3	Segurança Cidadã	44
4	POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA SOCIAL DE MINAS GERAIS: NARRATIVAS TEÓRICAS E INFLUÊNCIAS INSTITUCIONAIS.....	49
4.1	Política de Prevenção à Criminalidade.....	50
4.2	Política Socioeducativa	61
4.3	Política Prisional	74
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
	REFERÊNCIAS	90

1 INTRODUÇÃO

A elaboração de políticas públicas é influenciada por motivações diversas: sejam atuações de grupos sociais, entidades interessadas, ou ainda, de forma ampla, pelo contexto social, político e histórico do momento em que o processo de formulação ocorre. Uma breve revisão das principais políticas públicas brasileiras é capaz de apontar várias características que indicam as ideias e posicionamentos vigentes em cada época, como aquelas com maior foco social ou econômico durante diferentes governos. Neste sentido, pode-se inferir que as políticas públicas de segurança de Minas Gerais carregam em si indícios das disputas políticas e embates de perspectivas da época em que foi formulada.

Analisar o conteúdo de políticas públicas de forma a identificar quais temas são contemplados, bem como conhecer os mecanismos atuantes em sua formulação, pode contribuir ao maior entendimento sobre o ciclo das políticas públicas e munir gestores públicos de melhores ferramentas na atuação prática.

No que concerne os estudos sobre a segurança, Costa e Lima (2014, p. 482) destacam que a segurança pública¹ não está limitada a uma única definição conceitual, mas sim “imersa num campo em disputa”, não havendo um consenso quanto ao seu significado. Segundo os autores, a legislação brasileira e as normas que regulam as instituições responsáveis pela segurança tampouco se ocupam em determiná-lo. Assim, é possível identificar diferentes narrativas e modos de pensamento os quais ordenam e categorizam várias características que logram distinguir três perspectivas gerais sobre o tema. Freire (2009) propõe analisar estas narrativas definindo três paradigmas teóricos para a segurança, os quais ela relaciona a períodos específicos da história recente do país:

a) paradigma da segurança nacional: predominante durante a ditadura militar, tem como prioridade a defesa do Estado e da ordem, visando os objetivos nacionais em face de inimigos externos, ameaças internas à ordem ou pressões diversas, podendo fazer uso de repressão ostensiva e supressão de direitos;

b) paradigma da segurança pública: tendo emergido na ocasião da Constituição de 1988, tem como marcos a definição do papel das polícias e a

¹ Aqui, o termo “segurança pública” é usado de forma genérica, se referindo à segurança da sociedade e dos indivíduos sem, contudo, estar atrelado às narrativas e modelos discutidos em seguida.

descentralização da condução política para os estados, em que a violência é entendida como ameaça à integridade de pessoas e patrimônio; e

c) paradigma da segurança cidadã: surgindo em meados da década de 1990, entende a violência como um fenômeno multicausal que ameaça a cidadania plena e demanda atuação em várias frentes, envolvendo organizações públicas e sociedade.

A categorização proposta por Freire (2009) é útil na medida que simplifica e organiza as ideias, valores e crenças, esclarecendo as diferenças entre as perspectivas. Entretanto, a mesma ressalta que os paradigmas não são estanques e correspondem a conjuntos de ideias, valores e crenças que surgem e se fortalecem sem marcação temporal precisa e capazes de coexistir entre si. Com isso, pode-se inferir que as políticas públicas de segurança de Minas Gerais carregam em si proximidades e influências de um ou mais paradigmas.

Uma forma de analisar como ideias e valores são introduzidos no desenho de políticas públicas e passam a fazer parte da implementação das mesmas é por meio das instituições. Ao terem o potencial de influenciar o processo decisório e os resultados políticos, as instituições representam uma variável fundamental para compreender o comportamento dos atores, as dinâmicas de poder e as repercussões de ambos na formulação de políticas públicas e nas mudanças que estas sofrem ao longo do tempo. A importância das instituições para as políticas públicas é ainda mais consolidada quando se reconhece que a segurança se encontra imersa num campo em disputa e, como tal, é alvo de interesse das diversas esferas de poder atuantes por meio das instituições.

Com base nos pontos até aqui apresentados, é possível inferir que a formulação de novas políticas expressa o comportamento das esferas do poder, bem como demonstram o advento e/ou predominância de uma narrativa. Neste sentido, os postulados do neoinstitucionalismo se tornam uma importante ferramenta de análise para esta pesquisa. Como Cavalcante (2011, p. 1782) sublinha, o entendimento nas ciências sociais “é que ‘as instituições importam’ na compreensão do comportamento dos atores, do processo decisório e dos resultados das políticas públicas”.

Assim, esta pesquisa pretende responder o seguinte: Como as características das narrativas teóricas da segurança se expressam na política de

Defesa Social de Minas Gerais e quais mecanismos atuaram para isto? A hipótese considerada é a de que, apesar das fortes mudanças no campo acadêmico e social ocorridas, a Política de Defesa Social trouxe mudanças apenas incrementais ao longo de sua existência, de forma que manteve, simultaneamente, aspectos de todos as contribuições teóricas aqui discutidas.

É importante esclarecer o recorte cronológico da análise aqui apresentada. Na primeira década dos anos 2000, a Política de Defesa Social de Minas Gerais se encontrava em um momento de elaboração e consolidação de seu desenho. A análise foi baseada no Diagnóstico que avaliou os primeiros nove anos de implementação desta política, de 2003 a 2011.

O trabalho se apresenta dividido em 5 partes. Neste primeiro capítulo, apresentam-se a proposta de trabalho seguida dos objetivos, da justificativa e da metodologia que fundamentou a análise. A primeira parte do capítulo 2 traz uma revisão teórica acerca da formulação de políticas públicas, destacando o processo de seleção de alternativas e conformação do conteúdo de uma política. Na segunda parte, discute-se o neoinstitucionalismo como uma ferramenta de análise de políticas públicas, especialmente no que tange a atuação do Estado e seus funcionários na conformação de políticas públicas. O capítulo seguinte traz um apanhado das principais contribuições teóricas para as narrativas sobre a segurança. O quarto capítulo contém a análise da Política de Defesa Social de Minas Gerais. Finalmente, o quinto capítulo contém um apanhado dos principais resultados encontrados e algumas considerações sobre o tema.

1.1 Objetivo e objetivos específicos

O objetivo principal deste trabalho foi analisar a presença das narrativas teóricas da segurança na Política de Defesa Social de Minas Gerais, buscando compreender como a atuação da burocracia, legislação, disputas de opiniões e conflito de interesses influenciaram o desenho e conteúdo da política por meio da análise comparativa entre a política e a literatura, tendo como ferramenta o neoinstitucionalismo. Para isto, pretendo:

a) revisar a literatura sobre formulação de políticas públicas, neoinstitucionalismo e segurança;

b) descrever a Política de Defesa Social de Minas Gerais e as três políticas principais que a compõem;

c) analisar a opinião dos gestores dessas políticas;

d) analisar a política de Defesa Social de Minas Gerais por meio do Diagnóstico executado pela Fundação João Pinheiro na ocasião dos dez anos de sua implementação, tendo por base as categorias analíticas fundadas na literatura.

1.2 Justificativa

Segundo dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o Brasil registrou em 2022 um total de 47.398 mortes violentas intencionais, categoria que agrega as vítimas de homicídio doloso, roubos seguidos de morte, lesão corporal seguida de morte e as mortes decorrentes de intervenções policiais. Apesar deste número dar continuidade à tendência de queda dos últimos anos, também evidencia que o país ainda é extremamente violento. Uma análise qualificada dessas mortes ainda demonstra o quanto questões de gênero, raça e classe econômica definem quem são as vítimas e os perpetradores da violência letal, comprovando as profundas desigualdades que afligem a população (FBSP, 2023).

Estes dados explicam a primazia destinada ao tema pela população geral e as disputas acirradas por atores políticos. A urgência social provocada pela violência suscita a necessidade de desenvolvimento de trabalhos que visem compreender e avaliar como a Administração Pública tem buscado tratar o problema.

Conhecer quais as ideias predominantes das disputas de opinião e conflitos de interesse, bem como os mecanismos que levam determinados pensamentos para o processo de formulação de políticas públicas de segurança contribui para fundamentar a atuação no planejamento de novas políticas e informar atores sobre as experiências bem sucedidas, as abordagens obsoletas, as alternativas viáveis e, especialmente, a diversidade de ideias, modelos e formas de pensar a segurança pública.

Identificar as ideias que influenciaram a formulação das políticas públicas ainda permite “melhor conhecer os objetivos dos formuladores de políticas e os resultados que estas podem trazer para a sociedade” (Freire, 2009, p. 49), facilitando

a avaliação de gestores quanto à aplicabilidade, grau de sucesso e viabilidade de manutenção ou reformulação das políticas em operação.

Frente às novas demandas sociais e novas formas de abordar a segurança, fica evidente a necessidade de estudos sobre a política implementada em Minas Gerais, tendo em vista avaliar como sua implementação contribuiu para mudanças e incrementos a partir do seu desenho ao longo dos anos, além de fundamentar inovações para modernizar a segurança pública do estado. No campo teórico, este trabalho pode contribuir para o entendimento sobre a formulação de políticas públicas no que abrange as disputas políticas, os conflitos de interesse, o embate de ideias e a atuação dos diversos atores.

A ausência de reflexão sobre o tema, ou de trabalhos examinando políticas públicas do campo, pode fadar a segurança pública a repetir enfoques e abordagens que não sejam mais capazes de lidar com as questões atualmente enfrentadas. Assim, pensar a modernização da segurança pública faz parte do processo de superação da herança autoritária da história recente do país com vistas a alcançar um modelo de proteção das pessoas sob os princípios dos direitos humanos.

Ademais, com um maior entendimento sobre o processo de formulação de políticas públicas, dos agentes, fatores e contextos que favorecem ou prejudicam determinados perfis de políticas públicas de segurança, os formuladores estarão munidos de melhores conhecimentos e ferramentas para elaborar melhores políticas – com vistas à realidade que pretendem mudar – e para identificar janelas de oportunidade para propostas de inovação e mudanças mais aprofundadas.

1.3 Metodologia

A partir da hipótese de que as políticas públicas de segurança expressam em seu desenho proximidades e distanciamentos das narrativas teóricas sobre a segurança devido às influências institucionais às quais foram submetidas, ficou entendida a necessidade de uma pesquisa bibliográfica sobre as narrativas teóricas do tema, o processo de formulação de políticas públicas e o neoinstitucionalismo.

Esta revisão teve como missão demonstrar as principais contribuições no campo e, ao mesmo tempo, contribuir para refinar a pergunta norteadora e os objetivos desta pesquisa. Ademais, a revisão sobre o neoinstitucionalismo e sobre as

narrativas teóricas sobre a segurança assentou as referências que conformaram a teoria de base (Lakatos & Marconi, 1992), sobre as quais as análises desta pesquisa foram realizadas, embasando a interpretação dos dados coletados.

Com a pesquisa bibliográfica e documental realizadas, o próximo passo foi analisar o conteúdo da Política de Defesa Social de Minas Gerais, sob a luz da teoria de base, buscando identificar indícios e expressões das principais narrativas teóricas da segurança, identificadas neste trabalho como a Segurança Nacional; a Segurança Pública; e a Segurança Cidadã. A estratégia metodológica utilizada foi a análise de conteúdo, como descrita por Laville e Dionne (1999), que "consiste em desmontar a estrutura e os elementos desse conteúdo para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação" (p. 214). As categorias analíticas foram definidas *a priori* como termos e ideias-chave descritivas de cada narrativa teórica, as quais foram construídas com base na revisão de literatura para orientar a interpretação e análise das políticas públicas foco da pesquisa.

Buscando ainda identificar e compreender as forças e os interesses atuantes na formulação das políticas públicas de segurança do estado, foi realizada a análise das entrevistas com os gestores das políticas que compõem a Política de Defesa Social, que testemunharam e participaram da construção desta política. Estas entrevistas foram realizadas no âmbito do Diagnóstico do Plano Estadual de Defesa Social, elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2013).

O propósito desta análise complementar, fundada nas categorias analíticas sobre o neoinstitucionalismo, foi ampliar e enriquecer o entendimento sobre o contexto em que tal construção se deu, os embates que ocorreram e os agentes e ideias que saíram vitoriosos nas disputas políticas, sociais e de opinião ao longo deste processo de elaboração das políticas.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E NEOINSTITUCIONALISMO

2.1 Formulação de Políticas Públicas

O processo de formulação de políticas públicas é o passo inicial da busca por soluções para demandas públicas. Kingdon (2014) propõe um entendimento simplificado em que formulação de políticas públicas são o conjunto de processos que incluem, pelo menos:

- a) a definição da agenda;
- b) a definição de alternativas a partir das quais uma escolha deve ser feita;
- c) uma escolha entre as alternativas especificadas por um ator competente;
- d) a implementação da decisão.

De forma similar, Capella (2018) aponta como elementos deste processo (i) a definição de agenda; e (ii) a definição de alternativas. As definições propostas por ambos os autores para estes elementos se assemelham. Capella (2018) considera que a definição de agenda corresponde ao reconhecimento de questões ou problemas identificados na sociedade enquanto Kingdon (2014) define como a lista de assuntos e problemas foco da atenção de funcionários governamentais e de atores fora do governo num determinado momento. Já em relação às alternativas, Kingdon aponta que se tratam de possibilidades de ação consideradas, sendo algumas mais seriamente consideradas que outras. Capella ressalta que a definição de alternativas se trata da escolha e desenho de um plano de ação visando enfrentar os problemas identificados. Vale ressaltar ainda que Kingdon argumenta que

alternativas, propostas e soluções são geradas em comunidades de especialistas. Este grupo relativamente oculto de participantes inclui acadêmicos, investigadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para grupos de interesse. O seu trabalho é realizado, por exemplo, em departamentos de planeamento e avaliação ou de orçamento na burocracia ou nas agências de pessoal do Congresso (Kingdon, 2014, p. 200).

Tendo em vista o objetivo de investigar no conteúdo das políticas de segurança pública de Minas Gerais indícios dos paradigmas teóricos da segurança e de buscar compreender as dinâmicas que levaram tais paradigmas a comporem a legislação estadual, tornou-se fundamental repassar as contribuições da literatura sobre a definição de alternativas de ação, de forma a construir uma base conceitual para entendimento deste elemento da formulação de políticas. Pretende-se assentar

com esta revisão teórica os parâmetros norteadores para a análise proposta neste trabalho.

Capella (2018) aponta que o momento de definição de alternativas – o debate e avaliação de viabilidade de cursos de ação e propostas de solução para lidar com os problemas elencados na agenda – refere-se à formulação, propriamente dita, de uma política pública.

Para Howlett e Mukherjee (*apud* Capella, 2018):

[...] formulação é o estágio da produção de políticas em que uma variedade de opções disponíveis é considerada e, em seguida, reduzida a um conjunto sobre o qual atores relevantes, especialmente o governo, podem concordar que sejam úteis para lidar com uma questão de política pública (Howlett; Mukherjee, 2017, *apud* Capella, 2018, p. 71)).

Desta definição, apura-se que o processo de definição de alternativas envolve a atuação de poderes para apoiar ou bloquear as opções de atuação colocadas. Schattschneider (1960 *apud* Capella, 2018, p. 71) corrobora com este entendimento, afirmando que “a definição de alternativas é o instrumento supremo do poder”. Com um leque de alternativas disponíveis para escolha do curso de ação, a consequência lógica é haver uma dinâmica para a seleção daquelas que farão parte da política e guiarão a fase de implementação. Tal dinâmica implica um jogo político, de poder e influência, que resulta na legitimação e fortalecimento de algumas alternativas em detrimento das demais.

Para Kingdon (2014) há duas categorias de fatores que afetam a especificação de alternativas: “os participantes ativos e os processos pelos quais os itens e alternativas da agenda ganham destaque” (p. 15). O autor aponta como participantes ativos chefes do Executivo, parlamentares, burocratas, além da mídia, grupos de interesse, partidos políticos e o público em geral. Por sua vez, os processos de definição de agenda e especificação de alternativas são influenciáveis pelo surgimento e evolução de problemas, crises ou eventos que pressionem mudanças, ou ainda, o “processo de acumulação gradual de conhecimentos e perspectivas entre os especialistas numa determinada área política, e a geração de propostas políticas por esses especialistas” (p. 17).

Além disso, Capella (2018) ressalta ainda que as soluções apresentadas não são meramente ferramentas, instrumentos ou técnicas a serem selecionadas,

mas sim “construções sociais envolvendo diferentes pontos de vista e interesses em disputa” (p. 72). De forma geral, deve-se considerar que a definição de alternativas:

- a) relaciona-se aos resultados que se espera alcançar com sua aplicação;
- b) corresponde à indicação de medidas concretas como criação de leis e alterações no orçamento;
- c) deve estar necessariamente conectada a problemas específicos;
- d) integra e legitima a ação governamental (Capella, 2018).

A partir do conjunto de alternativas definidas para a formulação de uma política, parte-se para a redução em número, em que restam apenas aquelas alternativas mais exequíveis e que vão receber mais consideração para seguirem no processo. Para Kingdon (2014), a seleção de alternativas é determinada por quatro fatores principais:

- a) viabilidade;
- b) aceitabilidade dentro da comunidade política;
- c) custos; e
- d) probabilidade de aquiescência pública e de receptividade entre os tomadores de decisão eleitos.

A viabilidade está relacionada à implementação, em que se avalia se cada alternativa pode realmente realizar aquilo a que se propõe:

Os defensores de uma proposta devem aprofundar-se nos detalhes e nos aspectos técnicos, eliminando gradualmente as inconsistências, atentando para a viabilidade de implementação e especificando os mecanismos reais pelos quais uma ideia seria colocada em uso prático. É um pouco difícil especificar precisamente o que os formuladores de políticas querem dizer com viabilidade técnica, mas todos eles sentem, à medida que reagem a uma proposta, se esta está “bem elaborada”, “dotada de pessoal suficiente”, “finalizada” ou “pronta para ser implementada” (Kingdon, 2014, p. 131, tradução nossa).

Ou seja, a viabilidade de uma alternativa é resultado de um trabalho de refinamento e melhoria da ideia inicialmente proposta em que não apenas a qualidade da ideia é determinante, mas também as possíveis formas de concretização da ideia.

No que tange a aceitabilidade dentro da comunidade política, Kingdon (2014) argumenta que apenas as propostas compatíveis com os valores dos especialistas sobrevivem na comunidade política. Propostas que se encaixam nos

valores defendidos por esta comunidade de especialistas ou que fazem parte de qualquer pensamento dominante possuem maiores chances de seguirem no processo de formulação do que aquelas contrárias ou consideradas de menor importância. Além de ideologias dominantes, Kingdon cita equidade – como um argumento a favor ou contra uma determinada medida – e eficiência – considerando custos e benefícios gerados – entre tais valores como determinantes para aceitabilidade na comunidade política.

Vale ressaltar que esta contribuição do autor corresponde ao que se considera como ideal no processo de escolha de propostas viáveis entre as alternativas disponíveis. É notório que as pressões políticas e sociais, além do poder exercido por determinados atores, serão determinantes em relação à aceitabilidade, mesmo quando em detrimento dos valores defendidos por especialistas ou do pensamento dominante em um determinado momento.

Limitações orçamentárias também integram o rol de fatores que influenciam na seleção de alternativas na formulação de políticas públicas. É necessário que o custo orçamentário das alternativas consideradas esteja dentro das possibilidades de financiamento e de aceitação por parte de políticos e do público geral. Mesmo após o teste de exequibilidade e de custos de uma alternativa, ela ainda precisa conquistar a aprovação pública, seja da população geral, seja de grupos específicos (classes profissionais, recortes demográficos e outros). A reação deste público influencia em muito as possibilidades de implementação de quaisquer alternativas.

Finalmente, o apoio político que garante, por exemplo, o número de votos necessários para aprovação de uma determinada lei, se torna fundamental. Neste sentido, enquanto algumas alternativas são deixadas de lado devido à baixa receptividade no clima político vigente, outras emergem e ganham proeminência com a possibilidade de receber apoio.

Seguindo com a argumentação do autor, alternativas que não atendam a todos estes fatores, ou que atendam insatisfatoriamente, tendem a ter menos chances de se concretizarem. Assim, quando uma proposta falha em quaisquer dos critérios colocados, ela provavelmente passará por retrabalho, podendo inclusive ser combinada com outras ideias de forma a voltar a ser considerada. Todos estes fatores, como apontados por Kingdon, serão considerados como pontos-chaves para compreender as formas com que as referências teóricas sobre segurança pública chegaram até as normas.

Complementarmente, cabe discorrer sobre os instrumentos utilizados por governos, burocratas e tomadores de decisão para a construção de alternativas e as possíveis implicações de cada um deles. Tomando como referência as definições dos diversos autores discutidos por Capella (2018), entende-se que os instrumentos de políticas públicas correspondem ao conjunto de elementos, técnicas, procedimentos e métodos de desenho de políticas que agem na mudança social, afetando comportamentos de agentes públicos e público-alvo, da administração pública e do sistema político, buscando resolver problemas públicos ou alcançar objetivos de políticas.

Os instrumentos são classificados a partir de quatro elementos – nodalidade, autoridade, tesouro e organização (Hood *apud* Capella, 2018) – e podem ser utilizados coadunada ou separadamente.

Para Howlett e Ramesh (*apud* Capella, 2018), a nodalidade está relacionada ao acesso governamental a informações relevantes devido à dimensão, abrangência ou capilaridade, fatores que tornam o governo capaz de mobilizar recursos diversos para implementar suas ações; a autoridade corresponde à competência para determinar, recomendar e impor ações em caráter oficial, ou delegar esta competência a um agente de sua escolha; tesouro diz respeito à arrecadação e distribuição de recursos financeiros, como por meio de subsídios e investimentos; e a organização, que corresponde à estrutura organizacional à disposição dos governos.

A escolha dos instrumentos a serem utilizados na formulação de uma política pública pode demonstrar indícios da atuação de atores, de valores predominantes, de janelas de oportunidade, do clima político e de outros fatores que venham a influenciar o conteúdo a fazer parte de uma política. A literatura apresenta diversas explicações para a dinâmica de escolha desses instrumentos.

Para Hood, (*apud* Capella, 2018, p. 89), a seleção de instrumentos é determinada pela combinação de fatores como “restrição de recursos; pressões políticas; restrições legais; e o aprendizado gerado pela falha na aplicação de instrumentos no passado”. Já Howlett e Ramesh (*apud* Capella, 2018) apresentam a tradição da Economia, em que a escolha é técnica, combinando o instrumento ao problema, e a tradição da Ciência Política, em que as pressões sociais e o clima político influenciam no perfil dos instrumentos selecionados. Linder e Peters (*apud* Capella, 2018) ainda defendem que a percepção que os atores possuem dos

instrumentos, considerando fatores cognitivos e subjetivos, são determinantes na escolha.

Peters (*apud* Capella, 2018), por outro lado, defende uma dimensão política composta por quatro elementos. As (i) ideias, ou seja, as “visões de mundo, representações sociais, ideologias”, são determinantes da escolha na medida que ajudam a moldar as percepções sobre a qualidade de instrumentos e dos impactos gerados por ele, bem como delineiam “os entendimentos sobre os problemas, seus mecanismos causais e soluções percebidas como mais ajustadas” (p. 91). Os (ii) interesses sociais e econômicos influenciam na escolha devido aos reflexos que determinados instrumentos podem causar para diferentes grupos, sejam prejuízos ou benefícios. O papel das (iii) instituições se faz perceptível na escolha por instrumentos com os quais possuem maior familiaridade, que lhe proporcionem benefícios ou sobre os quais podem exercer controle efetivo. Finalmente, (iv) indivíduos podem atuar apoiando ou opondo-se a diferentes instrumentos. Neste elemento, destaca a atuação de burocratas que podem favorecer uma ferramenta em detrimento de outras de acordo com sua percepção.

A continuidade do processo tende a definir uma lista mais apurada de alternativas que porventura irão compor o conteúdo das políticas públicas. Para Kingdon (2014), não há consenso quanto a uma alternativa única, mas sim um acordo quanto à predominância de um número reduzido de propostas sobre as demais.

Neste ponto, cabe direcionar a discussão teórica para uma ferramenta de análise que acrescente novos elementos às contribuições até aqui debatidas, visando fundamentar a análise proposta por este trabalho.

2.2 Neoinstitucionalismo como ferramenta de análise de Políticas Públicas

Ao ter como objetivo buscar indícios de narrativas teóricas sobre a segurança na Política de Defesa Social de Minas Gerais, e procurando explicar o papel dos atores envolvidos e os fatores que levaram a teoria para o desenho e conteúdo da norma legal, o neoinstitucionalismo apresenta-se como uma alternativa interessante de ferramenta de análise para este trabalho. Porém, antes de adentrar o tema, importa esclarecer um conceito para o termo instituição que assente a referência neste trabalho.

Na concepção de Scott (2008, p. 48), “as instituições são estruturas sociais multifacetadas e duráveis, compostas de elementos simbólicos, atividades sociais e

recursos materiais”, bem como “por elementos reguladores, normativos e cultural-cognitivos que, juntamente com atividades e recursos associados, proporcionam estabilidade e significado à vida social”. As instituições fornecem diretrizes e recursos, e impõem proibições e restrições. Dessa forma, conferem legitimidade a determinadas ações ao impor restrições que são moldadas pelos limites legais, morais e culturais que elas próprias definem.

Como explicitado por Cavalcante (2011, p. 1789), “as instituições são cruciais na análise do fenômeno social, uma vez que podem exercer forte influência na determinação do processo decisório e dos resultados políticos”. Este autor ainda salienta que as instituições são importantes para a compreensão do comportamento de atores, do processo decisório e dos resultados das políticas públicas. Rocha (2005) corrobora com este entendimento ao salientar que “a mudança é configurada pelo embate dos interesses em jogo, expressando a configuração da esfera de autoridade sobre as políticas governamentais” (p. 19).

A argumentação desses autores permite inferir que a formulação de novas políticas, bem como o advento e/ou a predominância de uma determinada forma de pensar ou conjunto de valores, são expressões, ainda que apenas em parte, do comportamento das esferas de poder atuantes por meio das instituições. Entretanto, o neoinstitucionalismo vai além de considerar apenas as relações de poder na sociedade ao considerar o Estado como agente e variável fundamental na determinação de políticas.

De acordo com Rocha (2005), o Estado não simplesmente se submete aos interesses de grupos sociais diversos, mas atua buscando “reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda” (p. 14). É por meio da burocracia estatal – seus funcionários, mas especialmente aqueles de carreira – que o estado implanta políticas de longo prazo que não necessariamente atendam a demandas de atores da sociedade.

As relações de poder neste contexto estão, em muito, atreladas à posição ocupada pela burocracia na dinâmica de produção de políticas e ao acesso a informações que tal posição proporciona e que, conseqüentemente, influencia na sua capacidade de elaborar e implementar políticas que julga adequadas para o ambiente em que atuam. Ainda que isto represente um aspecto do insulamento da burocracia, a atuação independente dos funcionários estatais demonstra como as “decisões

públicas trazem [...] a marca dos interesses e das percepções que a burocracia tem da realidade” (Rocha, 2005, p. 15), confirmando seu papel como agente de mudança ainda que com a seguinte ressalva:

Porém, cada Estado tem sua capacidade dada por uma série de requisitos próprios. Esses requisitos são historicamente condicionados: os instrumentos de políticas estatais não são criações deliberadas de curto prazo, mas sim dependem da história de cada nação. O poder político dos grupos de interesse e das classes depende, em grande medida, das estruturas e capacidades do Estado. E só o exame de cada caso específico pode definir o grau de “insulamento” que cada Estado possui (Rocha, 2005, p. 15).

Além disso, Przeworski (*apud* Rocha, 2005) reforça que apenas estudos de caso concretos podem avaliar qual o real papel que um determinado Estado representa perante a sociedade na tomada de decisões e implementação de políticas. É a partir desta percepção que os estudos do neoinstitucionalismo assumiram a perspectiva *polity-centered analysis*, como denominada por Skocpol (*apud* Rocha, 2005), que entende o Estado como parte da sociedade que pode, por vezes, ser mais influenciado por ela do que influenciá-la. Esta autora propõe quatro dimensões de análise para o estudo de políticas sociais sob os pressupostos do neoinstitucionalismo:

a) O grau de autonomia de funcionários estatais frente aos interesses sociais: está relacionado à capacidade destes funcionários implementarem políticas públicas de acordo com suas ideias, necessidades de suas carreiras e organizações, ao mesmo tempo em que procuram aliar seus interesses àqueles da sociedade. Esta capacidade é determinada pelas características das organizações em que os funcionários atuam;

b) A relação entre instituições políticas e identidades sociais: as identidades, metas e capacidades políticas de grupos de interesse atuantes são afetadas pela estrutura e pelos processos políticos. Assim, é possível investigar como fatores políticos e sociais exercem essa influência;

c) A capacidade das instituições governamentais, sistemas partidários e regras eleitorais de afetarem o sucesso político de grupos: as instituições políticas são capazes de ofertar ou impedir a participação de determinados grupos às decisões públicas. A capacidade desses grupos atingirem suas metas políticas vai além da autoconsciência e possibilidades de mobilização; e

d) Influência de políticas anteriores na reestruturação de processos políticos: entendendo que políticas adotadas anteriormente têm a capacidade de influenciar na formulação de novas políticas, numa dinâmica de feedback: quando positivo, fortalece a manutenção de uma política; quando negativo, tende a guiar o processo político numa direção diferente daquela anterior (Skocpol *apud* Rocha, 2005).

De forma geral, o neoinstitucionalismo observa a atuação do Estado e seus funcionários na conformação de políticas públicas. Por este motivo, tais dimensões como descritas por Skocpol são tomadas neste trabalho como algumas das categorias analíticas na busca de explicações para as dinâmicas de formulação e implementação das políticas públicas de segurança de Minas Gerais.

Hall (1993) destaca que para entender como a aprendizagem social ocorre, é necessária uma descrição do papel das ideias no processo político já que “o conceito de aprendizagem social pressupõe que as ideias são fundamentais para a formulação de políticas” (p. 279). De acordo com este autor, a estruturação de políticas ocorre dentro de uma estrutura de ideias determinadas que caracterizam os problemas a serem enfrentados, especificam os objetivos da nova política e definem as ferramentas que podem ser utilizadas para alcançá-los:

Tal como uma Gestalt, esta estrutura está incorporada na própria terminologia por meio da qual os formuladores de políticas comunicam o seu trabalho, além de ser influente precisamente porque grande parte dela é dada como certa e refratária a qualquer escrutínio. Chamarei esta estrutura interpretativa de paradigma político (Hall, 1993, p. 279, tradução nossa).

Portanto, no entendimento de Hall (1993), os paradigmas políticos se assemelham aos paradigmas científicos e, com base nisso, o autor propõe algumas hipóteses para explicar como a aprendizagem social ocorre dentro de três tipos de mudança que podem tomar corpo no processo de formulação de políticas.

As mudanças de primeira ordem correspondem ao processo habitual de ajustes na política (como aqueles relacionados ao orçamento, por exemplo) sem que os preceitos e normas gerais sejam alterados, incluindo ações incrementais e as tomadas de decisões rotineiras. De maneira semelhante, mudanças de segunda ordem podem trazer novos instrumentos políticos e avançar no direcionamento estratégico sem, contudo, implicar em rupturas ou alterações de objetivos gerais. Neste contexto, a formulação de novas políticas ocorre sem necessariamente ser

acompanhada de mudanças marcantes na estrutura de ideias e padrões de que fazem parte.

Por outro lado, as mudanças de terceira ordem implicam alterações mais drásticas em que as configurações das políticas são modificadas, bem como os objetivos almejados, a priorização destes objetivos e o conjunto de instrumentos que serão utilizados para alcançá-los. O ponto de descontinuidade política é marcado por uma mudança no paradigma político. Entretanto, Hall aponta a especificidade deste processo de troca de paradigmas políticos:

Primeiro, o processo pelo qual um paradigma político substitui outro é provavelmente mais sociológico do que científico. Isto é, embora a mudança de pontos de vista dos especialistas possa desempenhar um papel, os seus pontos de vista serão provavelmente controversos e a escolha entre paradigmas raramente pode ser feita apenas com base científica. A mudança de um paradigma para outro implicará, em última análise, um conjunto de julgamentos de tom mais político, e o resultado dependerá, não apenas dos argumentos das facções concorrentes, mas de suas vantagens posicionais dentro de um quadro institucional mais amplo, dos recursos auxiliares que podem controlar nos conflitos relevantes, e em fatores exógenos que afetam o poder de um conjunto de atores para impor o seu paradigma sobre os outros (Hall, 1993, p. 280).

Ou seja, a substituição de um paradigma político advinda de uma mudança de terceira ordem é mais relacionada a fatores sociais como o debate político e a capacidade de influência dos atores interessados, do que um reflexo dos avanços científicos. Além disso, aponta o autor, uma mudança de paradigma ainda implica em prováveis mudanças no *locus* de autoridade na medida que conflitos de opiniões devem repercutir na disputa por autoridade. Segundo Hall, esta disputa é concluída quando os apoiadores de um paradigma alcançam posições de autoridade que permitam impor um novo arranjo ao processo político que possibilite a institucionalização de um novo paradigma.

Entende-se, portanto, que a mudança de paradigma político é precedida por mudanças nas esferas de poder. Este é mais um fator a ser considerado na análise proposta por este trabalho já que, além da tradicional priorização da segurança pública no discurso político brasileiro, o tema frequentemente se torna uma arena de disputas intensas que envolvem questões sociais, econômicas e históricas.

Nas mudanças de primeira e segunda ordem, fica evidente a maior autonomia de funcionários e do Estado, demonstrando um certo grau de insulamento na operação das políticas, fato que se difere nas mudanças de terceira ordem. Nestas

últimas, há maior participação de grupos representativos (sociedade, empresariado, mercado, mídia, especialistas), por meio do conflito e da disputa de interesses. Em suma, é o discurso político baseado num conjunto determinado de ideias que fundamenta a elaboração de políticas, favorecendo ou não interesses diversos.

De forma geral, North defende que a mudança institucional é “um processo complicado porque as mudanças à margem podem ser uma consequência de mudanças nas regras, nas restrições informais e nos tipos e eficácia da aplicação” (North, 1990, p. 6, tradução nossa). Ademais, o autor salienta que as instituições tendem a passar por mudanças incrementais mais frequentemente que mudanças provocadas por descontinuidades como no caso de uma revolução², ou seja:

Embora as regras formais possam mudar de um dia para o outro como resultado de decisões políticas ou judiciais, as restrições informais incorporadas nos costumes, tradições e códigos de conduta são muito mais imunes a políticas deliberadas. Estas restrições culturais não apenas conectam o passado com o presente e o futuro, mas também nos fornecem uma chave para explicar o caminho da mudança histórica (North, 1990, p. 6, tradução nossa).

Enquanto as restrições informais desenvolvem-se gradualmente ao longo do tempo, representando uma herança cultural profundamente enraizada, as regras formais mudam rapidamente. Esse descompasso causa uma tensão contínua entre as restrições informais e as novas regras formais, cuja interação resulta num novo equilíbrio em que as mudanças efetivas são minoradas (North, 1990).

É a partir deste pressuposto que a abordagem do incrementalismo se torna fundamental. Mais ainda, a importância de tal abordagem se deve à sua constância em regimes democráticos: “As democracias mudam as suas políticas quase inteiramente através de ajustes incrementais. A política não se move aos trancos e barrancos” (Lindblom, 1959, p. 84).

Lindblom define o cerne do termo como “uma mudança política em passos curtos” (1979, p. 517, tradução nossa). Para North (1990), a mudança incremental provém da percepção de empreendedores de organizações políticas e econômicas de que poderiam obter resultados melhores se alterassem o quadro institucional existente em alguma medida.

Entretanto, ainda que por meio de pequenos passos que causem menores reações ou resistências – e frequentemente representando um acordo entre partes

² E mesmo estas nunca são completamente descontínuas devido à incrustação de restrições informais nas sociedades (NORTH, 1990).

divergentes –, “mudanças incrementais muitas vezes resultam em transformações fundamentais” (Mahoney & Thelen, 2010, p. 2). Lindblom corrobora com esta percepção ao salientar que a política incremental é também uma forma de introduzir mudanças pouco perceptíveis no sistema político, de forma que essas mudanças incrementais se somem a algo mais do que realmente aparentam. Mesmo que tal possibilidade possa ser alvo de questionamentos do ponto de vista moral, ela se coloca como um caminho para reformas que, caso fossem claramente manifestas, enfrentariam grande resistência (Lindblom, 1979).

No mesmo sentido, Dino (2018) salienta que as decisões tomadas de maneira marginal, levando a mudanças incrementais, tendem a diminuir o conflito, o choque de valores e a disputa de interesses já que não resultam, imediatamente, em mudanças acentuadas no *status quo*. As mudanças graduais ainda permitem que as instituições se adaptem ao meio em permanente transformação, ao mesmo tempo garantindo sua manutenção e conquistando novos papéis no jogo político (Santos, 2015).

Santos (2015) aponta que a questão interpretativa também pode iniciar a mudança institucional. Ainda que fortemente formalizadas, as regras podem dar espaço a ambiguidades, possibilitando a atribuição de novas interpretações e significados de acordo com interesses e ideias dos atores envolvidos, sujeitando as regras formais a contestações e refletindo em formas de cumprimento diversas.

Indo além das questões relacionados a conflitos políticos causados por mudanças políticas, o incrementalismo também colabora para um processo de tomada de decisão e implementação de mudanças mais cuidadoso. Frente à impossibilidade de se prever erros e/ou resultados, Lindblom (1959) defende que uma sucessão de mudanças incrementais evita erros graves e duradouros.

Mahoney e Thelen (2010) propõem um modelo de análise de mudança institucional. Este modelo considera que as características do contexto político e da instituição em questão – ao moldarem o tipo de agente de mudança dominante que possivelmente emergirá e os tipos de estratégias que este provavelmente buscará – impulsionam o tipo de mudança institucional que pode acontecer.

Inicialmente, Mahoney e Thelen (2010) definem quatro modos de mudança institucional. Vale ressaltar que, de acordo com estes autores, a compreensão destes diferentes tipos de mudança institucional ajuda a explicar por que e como um ou outro tipo ocorre num determinado contexto.

No Deslocamento (*Displacement*), há a introdução de novas regras em substituição às regras previamente existentes. Essa substituição pode tanto ser abrupta, como numa revolução, quanto se dar ao longo de um processo lento, como quando uma instituição perde apoiadores para outra criada posteriormente até que seja extinta por completo.

Na mudança por Camadas (*Layering*), ocorre a sobreposição ou complementação das regras existentes por novas regras. Não envolve introduzir regras totalmente novas, mas altera as já existentes por meio de revisões ou acréscimos, podendo alterar a própria lógica de implementação de uma regra. Este modo de mudança geralmente, ocorre quando os opositores institucionais não possuem capacidade para alterar as regras originais e agem dentro do sistema implementando pequenas mudanças que, somadas, podem gerar grandes transformações no longo prazo.

Mudanças por Deriva ou deslizamento (*Drift*) caracterizam-se pela mudança no impacto causado por regras existentes devido a alterações no ambiente. Ou seja, as regras mantêm-se as mesmas, mas as condições externas fazem com que seus resultados sejam alterados. Nesse caso, a inação pode ser a estratégia para alcançar uma mudança desejada.

Finalmente, na Conversão (*Conversion*), as regras permanecem formalmente as mesmas, mas são interpretadas e promulgadas de novas maneiras. A possibilidade de reinterpretar e ressignificar uma regra se dá pela lacuna existente entre as regras em si e sua concretização, a qual possibilita a exploração das ambiguidades e leva as instituições a adquirirem novas funções e objetivos. A conversão pode resultar da incorporação de novos apoiadores ou da tomada por opositores que, incapazes de dismantelar a instituição, a reaproveita para novas funções.

Mahoney e Thelen (2010) ressaltam que o contexto político e as características das regras institucionais existentes afetam diretamente a probabilidade de um ou outro tipo de mudança ocorrer. Num contexto político com fortes resistências e possibilidades concretas de veto, por exemplo, é improvável que ocorra uma total substituição de regras como descrito no tipo Deslocamento. Da mesma forma, a mudança do tipo Conversão não encontra ambiente propício quando não há espaço para novos apoiadores ou opositores ressignificarem as instituições existentes. Por outro lado, as mudanças do tipo Camadas ou Deslizamento têm maiores chances de

ocorrerem neste ambiente. No que concerne as características de uma dada instituição, os níveis de discricionariedade na interpretação ou implementação também influenciam na ocorrência dos modos de mudança. A conversão tende a ocorrer em instituições que propiciam maior discricionariedade devido à ambiguidade das regras.

Além dos tipos de mudança, Mahoney e Thelen (2010) sugerem a identificação de quatro agentes de mudança, os quais emergem em contextos determinados e promovem diferentes padrões de mudança.

Os Insurgentes (*Insurrectionaries*) “procuram conscientemente eliminar as instituições ou regras existentes” (p. 23) opondo-se de forma ativa e visível ao *status quo* e, frequentemente, não cumprindo seus regulamentos. Tendem a surgir quando “grupos de indivíduos são prejudicados por múltiplas instituições que se reforçam mutuamente”, característica que pode servir como base para a ação coletiva coordenada. Este tipo de agente está especialmente relacionado à mudança por Deslocamento, particularmente em ambientes de baixa discricionariedade de interpretação/execução e fracas possibilidades de veto.

Os agentes do tipo Simbiontes (*Symbionts*) dependem (e prosperam) de instituições que não foram criadas por eles próprios. Na variedade parasita, esses agentes exploram a instituição para ganhos próprios que se materializam apenas com a eficácia da instituição. Apesar disso, suas ações tendem a minar as instituições no longo prazo. Parasitas podem surgir em “ambientes onde as expectativas sobre a conformidade institucional são elevadas, mas a capacidade real limitada para fazer cumpri-las” (p. 24). Dessa forma, os parasitas estão especialmente associados à mudança do tipo Deslizamento em que as fortes possibilidades de veto mantêm o *status quo* de sua instituição e a alta discricionariedade o permite alterar a aplicabilidade e o significado das regras institucionalizadas. Na variedade mutualista, esses agentes usam regras pré-existentes de formas inovadoras para promover os seus interesses, sem, contudo, comprometer a eficiência das regras, nem a sobrevivência da instituição. Ocasionalmente, mutualistas são associados às mudanças do tipo Conversão, na medida que agentes que não participaram da criação de uma instituição passam a apoiá-la por desenvolverem interesse na sua manutenção.

Por sua vez, os agentes Subversivos (*Subversives*) procuram substituir uma instituição de forma disfarçada, trabalhando dentro do sistema e seguindo as

regras da instituição até o momento que considerarem certo para expor sua oposição. Enquanto esperam, promovem mudanças marginais que podem levar ao desvio de arranjos pré-existentes, característica que os relaciona às mudanças do tipo Camadas. Apesar disso, ainda podem promover mudanças do tipo Conversão ou Deslizamento, a depender do contexto político-institucional em que se encontram. Este tipo de agente tende a aparecer em contextos caracterizados pela existência de fortes possibilidades de veto e pouca discricionariedade para interpretação e execução, levando-os a agir ocultamente até identificarem e oportunidade adequada para ação visível.

Finalmente, os Oportunistas (*Opportunists*) são agentes de postura ambígua, que não procuram preservar as instituições, tampouco opor-se a suas regras. Apenas buscam fazer uso de quaisquer oportunidades que surgirem para atingir seus objetivos particulares. Agentes oportunistas costumam atuar nas mudanças do tipo Conversão pois, a discricionariedade de interpretação e implementação de regras, além das fracas possibilidades de veto, viabilizam sua atuação livre e de acordo com seus interesses.

O quadro a seguir resume como a interação entre os contextos políticos e as instituições refletem nos tipos de mudança e os agentes relacionados:

Quadro 1 - Fontes Contextuais e Institucionais de Mudança Institucional e de Agentes de Mudança

		Características da instituição alvo	
		Baixo nível de discricionariedade na interpretação / execução	Alto nível de discricionariedade na interpretação / execução
Características do contexto político	Fortes possibilidades de veto	Subversivos Camadas	Simbiontes parasitas Deslizamento
	Fracas possibilidades de veto	Insurgentes Deslocamento	Oportunistas Conversão

Fonte: Mahoney & Thelen, 2010

A partir da discussão realizada cabe, neste momento, sumarizar as categorias analíticas fundadas no neoinstitucionalismo que nortearão a análise: 1) atuação da burocracia estatal na determinação de políticas e cursos de ação na segurança pública; 2) relações, disputas e conflitos entre órgãos internos Estado

(burocracia estatal - Poder Executivo, políticos - Poder Legislativo, Poder Judiciário e MP) e externos (sociedade, mídia, grupos de interesse); 3) ideias e valores que se fizeram presente na formulação das políticas e grau de influência de políticas anteriores na reestruturação de processos políticos; 4) contextos políticos e características institucionais; 5) evidências de mudanças incrementais na política original; 6) tipos de mudança e de agentes de mudança.

3 NARRATIVAS TEÓRICAS DA SEGURANÇA

Tendo em vista o objetivo de identificar e analisar a presença das narrativas teóricas da segurança na Políticas de Defesa Social, é evidente a relevância de uma revisão teórica dos conceitos, ideias, crenças e valores que caracterizam cada uma destas narrativas.

Propõe-se aqui a categorização de três narrativas gerais cujas características fundamentais julgam-se suficientes para identifica-las e distingui-las entre si: o da i) Segurança Nacional; o da ii) Segurança Pública; e da iii) Segurança Cidadã. A divisão destas três narrativas segue, em parte, a proposta de Freire (2009) que define estes termos como paradigmas teóricos. De forma a evitar o aspecto engessado e estanque que a palavra “paradigma” tende a evocar, opta-se por utilizar o termo “narrativa” para diferenciar as diversas ideias e pensamentos que caracterizam os modos de pensar a segurança.

Para Freire (2009), a forma de atuação de instituições públicas na segurança está relacionada às formas de pensamentos predominantes de cada época. Apesar disso, a autora ainda reconhece que ideias e valores anteriormente predominantes podem manter-se presentes mesmo após o advento de novas ideias e persistir nas políticas públicas de segurança subsequentes no que se conhece como “dependência da trajetória”.

North (1990, p. 98, tradução nossa) explica que a dependência da trajetória é “uma forma de estreitar conceitualmente o conjunto de escolhas e vincular o processo de tomada de decisão ao longo do tempo”, ou seja, elementos cronologicamente anteriores exercem influência naqueles posteriores por gerarem acontecimentos e circunstâncias que podem determinar certas escolhas e soluções as quais, conduzem a determinadas ações e escolhas, a determinadas trajetórias. Nas palavras do autor: “a consequência de pequenos acontecimentos e circunstâncias fortuitas pode determinar soluções que, uma vez prevalecentes, conduzem a uma determinada trajetória” (North, 1990, p. 94).

Reconhece-se aqui que a forma de atuação de instituições públicas na segurança e a formulação de políticas públicas estão relacionadas aos diversos valores, ideias e modelos existentes. Assim, conhecer as narrativas teóricas presentes na literatura, sem se limitar ao período histórico em que cada uma tenha predominado,

é essencial para compreender as ideias, ações e escolhas indicadas pela política analisada.

3.1 Segurança Nacional

Montagna (2012) situa o surgimento da Doutrina da Segurança Nacional (DSN) no contexto da Guerra Fria. Truman, em 1947, formulou sua doutrina que considerava que a segurança dos Estados Unidos da América (EUA) estaria em risco em qualquer lugar do mundo em que o “comunismo” ameaçasse impor-se, tornando então a defesa contra a influência comunista da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) como primordial para a proteção da nação.

No mesmo sentido, Ferreira aponta a DSN como um dos maiores legados da política de contenção do expansionismo soviético. Na definição do autor,

Trata-se de um conjunto de construções teóricas que visava a orientar a política norte-americana e de seus aliados frente à disputa no contexto de mundo bipolar. Seu objetivo era difundir a ideia da caracterização da União Soviética como uma ameaça à “segurança nacional”, conceito de extrema ambiguidade, que abrange, desde a proteção da integridade territorial, a expansão do capitalismo, até mesmo a defesa do *american way of life* (Ferreira, 2012, p. 24).

Ainda de acordo com Ferreira (2012), tal política de contenção se caracterizava pela presença e ação dos EUA em todos os territórios em que a URSS manifestasse interesse. Do Plano Marshall até o patrocínio de golpes de estado na América Latina, todas as ações americanas neste contexto visavam garantir uma contra-força à presença soviética. Na busca por fortalecer o bloco anti-comunista no mundo e temendo a entrada do comunismo nos países do Terceiro Mundo – a qual ocorreria por meio do patrocínio de forças rebeldes internas com objetivo de executar um golpe de Estado (Ferreira, 2012) –, a doutrina acabou por transformar-se no modelo contra-revolucionário que adentrou a América Latina (Montagna, 2012), fazendo frente à ameaça de “cubanização” do continente.

No Brasil, a Escola Superior de Guerra (ESG) teve papel marcante no fortalecimento desta doutrina. Impressionados e influenciados pelo poderio e organização militar dos EUA na Segunda Guerra Mundial, oficiais brasileiros que comandaram contingentes na Itália fundaram, em 1949, a ESG nos mesmos moldes da *National War College* e com o suporte americano (Montagna, 2012). Essencialmente, a influência americana e o contexto do pós-guerra aprofundaram uma nova concepção de Defesa Nacional para os oficiais brasileiros. Se anteriormente

a Defesa Nacional correspondia à proteção das fronteiras, agora o termo "não se tratava mais de fortalecer o Poder Nacional contra eventuais ataques externos, e sim contra um 'inimigo interno', que procurava solapar as instituições" (Arquidiocese de São Paulo *apud* Coimbra, 2000, p. 9).

Montagna (2012) ainda descreve:

Os alunos da ESG eram civis e militares formados e instruídos para se tornarem uma classe dirigente, imbuídos da doutrina americana de segurança desdobrada em objetivos nacionais, poder nacional, segurança nacional e conceito estratégico nacional que englobavam todos os aspectos da realidade nacional. Um esquema abstrato do que seria um Brasil no futuro, caso chegassem ao poder (Montagna, 2012, p. 34).

Como este autor ressalta, o golpe concretizado em 1964 foi a oportunidade para que este projeto de país começasse a ser implementado. Ferreira corrobora com esta visão ao apontar que

Os setores militares, que já demonstravam o descontentamento com os rumos políticos do Brasil, situação mais evidente a partir da década de 60, encontraram na ESG uma oportunidade única. Acostumados com as atuações temporárias no cenário político nacional apenas em momentos de instabilidade, este era o momento para implementação de um projeto mais duradouro, que conseguisse excluir qualquer traço da ameaça comunista, fundando-se, assim, as bases para uma democracia reformada.

O recurso ideológico para a conquista e a manutenção do poder pós-golpe residiria na doutrina de segurança nacional, familiar para muitos militares brasileiros que tiveram formação no exterior e enraizada no ensino da ESG (Ferreira, 2012, p. 30).

A ESG se torna então a formadora dos quadros da administração do novo regime (Coimbra, 2000).

Ademais, é importante ressaltar que a concepção de Defesa Nacional como proteção contra "forças internas de agitação" da DSN vem à tona num contexto da bipolarização da Guerra Fria: tais forças internas correspondiam aos apoiadores do "comunismo". Assim, dada a importância da noção de perseguição e contenção de um suposto inimigo interno, o próprio bem estar social e os direitos humanos ficam subjugados à necessidade de manutenção da ordem (Coimbra, 2000, p. 10).

Em suma, Comblin (1980) considera que a DSN é constituída por quatro conceitos principais:

a) os objetivos nacionais: integridade territorial (preservação do território da nação), integridade nacional (preservação da cultura), democracia, progresso, paz social e soberania;

b) a segurança nacional: capacidade do Estado para impor seus objetivos, frente a quaisquer antagonismos ou pressões contrárias, especificamente o “comunismo”, ou seja, é a força do Estado contra seus adversários;

c) o poder nacional: “conjunto de meios de ação dos quais o Estado pode dispor para impor sua vontade” (p. 58), abrangendo recursos humanos, naturais, políticos, econômicos, sociais e outros; e

d) estratégia nacional: a habilidade de “reparar e aplicar o Poder nacional para obter ou manter os objetivos fixados pela Política Nacional” (Gurgel *apud* Comblin, 1980, p. 62).

Com as discussões feitas até aqui, é possível conceber alguns aspectos que caracterizem o paradigma da Segurança Nacional que têm suas raízes na DSN. A figura de um inimigo que ameaça a ordem e manutenção do Estado é essencial para fundamentar as concepções e as ações típicas deste paradigma. A existência de um inimigo que põe em risco a própria existência da nação justifica o uso da força sem medida: a atuação do Estado na segurança é, portanto, repressiva. Ele pode adotar quaisquer medidas visando a sua defesa e a defesa da ordem política e social numa lógica de “custe o que custar”, ainda que os custos sejam os direitos garantidos por lei.

A consequência dessa atuação é a consolidação de uma “supremacia inquestionável do interesse nacional, definido pela elite no poder, e pela justificativa do uso da força sem medidas em quaisquer condições necessárias à preservação da ordem” (Freire, 2009, p. 50). Assim, a proteção e preservação dos interesses nacionais é, de fato, a proteção dos interesses das elites que ocupam e controlam o poder do Estado.

Apesar da predominância dos preceitos da Segurança Nacional ter ocorrido nos anos pós-guerra e durante o regime militar no Brasil, Coimbra (2000) menciona uma nova roupagem desse paradigma na década de 1990. Segundo a autora, apesar da superação de muitos dos aparatos de repressão e da legislação que os sustentavam “alguns permanecem sendo utilizados, sob novas maquiagens, porém utilizando as mesmas estratégias” (p. 16). Segundo a autora, os inimigos internos deixam de ser simplesmente aqueles ligados ao “comunismo” e passam a serem representados, junto aos opositores políticos, pelos segmentos desfavorecidos social e economicamente da população. A suspeição constante recai sobre essas pessoas

desfavorecidas em uma sociedade desigual, tornando-as alvo de uma "limpeza social" por parte dos mais abastados ou influentes, a qual visa, não solucionar sua condição degradante, mas retirá-las de cena. A atuação da mídia fortalece ainda mais a crença de uma ligação de causalidade entre pobreza e criminalidade. É neste contexto que a narrativa da Segurança Pública atualiza os mecanismos de distinção entre grupos da Segurança Nacional, aspecto que será abordado na seção seguinte.

Outro aspecto da Segurança Nacional que persiste é a prerrogativa da justiça militar julgar parte dos crimes cometidos por policiais militares (Coimbra, 2000). Foi apenas em 2004, com a Emenda Constitucional nº 45, que a competência para julgar crimes dolosos contra a vida de civis passou a ser garantida ao júri (Brasil, [2020]).

Estes dois aspectos levantados por Coimbra demonstram o quanto o paradigma da Segurança Nacional manteve-se presente décadas depois de seu surgimento e apogeu. Este fato conversa com o a visão de Freire (2009) que salienta ser impossível determinar com exatidão a data de início e de extinção de um paradigma já que, não sendo excludentes, eles podem coexistir: "o advento de um novo paradigma não significa que todos os anteriores deixaram de existir " (p. 50). Assim, a mudança de um paradigma para outro caracteriza-se mais como um processo e raramente como uma ruptura brusca, o que é demonstrado nas discussões sobre o paradigma da Segurança Pública a seguir.

3.2 Segurança Pública

O enfraquecimento gradual do regime militar seguido pela redemocratização e advento de uma nova constituição revelaram ideias, valores e formas de pensar até então reprimidos pelo ambiente autoritário. De forma geral, a Constituição Federal de 1988 trouxe garantias para a sociedade contra o arbítrio e abuso de poder por parte do Estado. Além disso, todas as instituições públicas e seus procedimentos passaram por ajustes e readequações para a nova realidade democrática (Soares, 2003). Como destacado por Madeira et al (2015, p. 6):

Toda a reflexão realizada no período levava aos temas do republicanismo e da democracia, utilizando-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça — questões praticamente ausentes nas políticas públicas em décadas anteriores —, culminando na promulgação da Constituição Federal de 1988.

Contudo, a segurança no novo período democrático não recebeu a mesma atenção no que concerne *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, como citados pelos autores, tampouco assistiu a uma reestruturação que a modernizasse e lhe trouxesse para o ambiente democrático do Estado de Direito. A segurança pública manteve-se isolada das oportunidades de participação popular, principalmente pelo insulamento das polícias, sendo que apenas nos anos 2000 a participação popular na questão tomou força (Godinho et al., 2016).

Para Souza (2011), apesar do reconhecimento das liberdades públicas e direitos políticos, pouco foi feito em relação a desvincular o passado autoritário do regime democrático, tendo a nova Constituição limitado-se apenas a “pôr fim aos vestígios formais do regime autoritário”. Como a mesma autora aponta, “enquanto a nova Constituição de 1988 ampliou inúmeras áreas da política social, com relação à segurança ela limitou-se a pôr fim aos vestígios formais do regime autoritário” (p. 124). Isto significa que a estrutura criada pelo regime autoritário no final dos anos 1960 foi mantida mesmo após a promulgação da nova constituição (Godinho et al, 2016; Madeira et al, 2015; Souza, 2011).

O descompasso entre o país democratizado e a estrutura de segurança a seu dispor fica evidente, como discutido a seguir. A Constituição Federal de 1988 inaugura um momento voltado para a perspectiva democrática e para a modernização de conceitos:

A esse período que se inicia em 1988 podemos atribuir conceitualmente, contudo, outro paradigma, fundamentado no próprio art. 144 da Constituição, que estabelece a segurança pública como a defesa da incolumidade das pessoas e do patrimônio público e privado por meio de suas várias instituições ou órgãos de polícia (Madeira et al 2015, p. 6).

A segurança é inicialmente citada no texto constitucional (Brasil, [2020]) no artigo 5º — como direito fundamental de todos junto ao direito à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade — e no artigo 6º — em que ela integra o rol de direitos sociais. A segurança pública, entretanto, ainda aparece em outros artigos.

O artigo 144 expressa que a segurança pública é um dever do Estado e um direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. O *caput* deste artigo já indica uma mudança marcante em relação ao paradigma da Segurança Nacional: ao invés da defesa do Estado, a segurança se volta agora para a proteção das pessoas e do

patrimônio, além da preservação da ordem pública. O artigo 144 segue com a indicação dos órgãos responsáveis pela segurança pública:

- a) polícia federal;
- b) polícia rodoviária federal;
- c) polícia ferroviária federal;
- d) polícias civis;
- e) polícias militares e corpos de bombeiros militares;
- f) polícias penais federal, estaduais e distrital.

Complementarmente, o artigo 142 define como competências das Forças Armadas a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais, bem como da lei e da ordem por iniciativa de qualquer destes poderes.

Como apontado por Souza (2016), a separação entre as competências das polícias e das Forças Armadas (mais especificamente o Exército) é importante pois estabelece, na lei maior do Estado, a distinção entre Segurança Pública — segurança interna contra a violência e criminalidade — e Segurança Nacional — voltada a ameaças externas ao território e defesa da soberania. Assim, a Segurança Pública, como paradigma norteador no ambiente recém democratizado, pode ser caracterizada com base nos aspectos enumerados por Souza (2016):

a) os interesses nacionais deixam de ser o foco da segurança para dar lugar à preservação da ordem pública e da integridade das pessoas e do patrimônio;

b) conseqüentemente, o conceito de violência adotado é o de ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio, e não mais o risco aos interesses nacionais, à soberania e à ordem pública;

c) o papel do Estado é limitado ao controle e prevenção da violência, ao invés da eliminação de qualquer ameaça percebida aos interesses nacionais.

Um ponto que merece atenção no citado artigo 144 é que somente as polícias integram o rol taxativo de órgãos, sendo as polícias penais incluídas apenas em 2019, pela Emenda Constitucional nº 104, deixando de fora grande parcela da estrutura governamental que atua diretamente no campo. Esta característica é um

importante indicativo de que as mudanças trazidas pela nova constituição tenham carregado em si algumas características de doutrinas anteriores.

Apesar da nova Constituição garantir a proteção das pessoas e criar mecanismos de controle de abusos, ela “não alterou significativamente os dispositivos legais impostos pelos governos militares para organizar as polícias, que na época eram entendidas como forças de segurança do Estado, e não uma instituição de interesse público” (Madeira *et al*, 2015, p. 7), resultando numa estrutura praticamente inalterada.

Como apontado anteriormente, apesar da tentativa de superação de práticas de repressão típicas do regime autoritário, a estrutura de perfil autoritário que se manteve refletia numa persistente “política pautada em um direito penal total” em que predominava “um ponto de vista criminalizador na interpretação dos conflitos sociais” (Souza, 2011, p. 125).

Além disso, a ausência de iniciativas e propostas para reestruturar as polícias, de forma que se adequassem à nova realidade do Estado de Direito, resultou na manutenção das formas de atuação típicas do período ditatorial: “a violência arbitrária contra excluídos (particularmente pobres e negros), a tortura, a chantagem, a extorsão, a humilhação cotidiana e a ineficiência no combate ao crime, sobretudo se os criminosos pertencem a altos escalões” (Soares, 2003, p. 76). Ao discutir a inexistência de ações de reformas voltadas para as polícias e para a segurança como um todo no processo de redemocratização, Soares (2003) aponta que

as instituições policiais, em seu conjunto e com raras exceções regionais, funcionaram e continuam a funcionar como se estivéssemos em uma ditadura ou como se vivéssemos sob um regime de apartheid social. [...] Nesse sentido, poder-se-ia afirmar que o negligenciamento para com a polícia, no momento da repactuação democrática, em certa medida, acabou contribuindo para a perpetuação do modelo de dominação social defendido pelos setores mais conservadores. Ou seja, essa negligência apresenta-se muito mais como estratégia do que uma indiferença política propriamente dita (p. 75-6).

Tal constatação corrobora com diversos autores (Coimbra, 2000; Santos, 2012; Soares, 2003) que veem na atuação das polícias uma comprovação da coexistência dos valores da Segurança Nacional e aquelas da Segurança Pública. Paulo Sérgio Pinheiro (*apud* Santos, 2012) ainda salienta que mesmo passando por processo de transições de ditaduras para governos civis, práticas autoritárias nas sociedades latino-americanas não foram afetadas e mantiveram um sistema autoritário no controle da violência e do crime. Como Batitucci (2019, p. 4) aponta, as

polícias a “tendem a se afastar simbolicamente da população e estranhar as complexidades que necessariamente estão associadas aos pressupostos da cidadania nas sociedades contemporâneas”, fato que acaba correspondendo a uma atuação típica de doutrinas autoritárias em que o crime é combatido tendo em vista o extermínio do indivíduo criminoso, e não no combate às vulnerabilidades e vitimizações que a criminalidade causa na sociedade.

Uma consequência marcante deste fato é a própria interpretação dos termos trazidos pela Constituição. A preservação da ordem, como expressa no artigo 144, tendeu a ser apropriado pelo pensamento autoritário tradicional presente das organizações policiais, em detrimento de um viés democrático. Souza (2016) salienta:

trata-se de uma orientação que não é estranha à cultura das instituições policiais brasileiras, na qual a lei é muitas vezes entendida como um entrave à garantia da ordem pública e os direitos humanos, como obstáculos à atuação eficiente das autoridades policiais (Souza, 2016, p. 34).

Para Nóbrega Jr. (*apud* Santos, 2012), a redemocratização deveria ter sido acompanhada da desmilitarização do aparato de segurança do Estado, a qual acarretaria uma separação mais clara e sólida das funções da Segurança Nacional e Pública entre militares e civis, respectivamente. Entretanto, a atuação do lobby das Forças Armadas e o papel dos militares na constituinte contribuíram para a manutenção de um arranjo institucional quase inalterado (Souza, 2016), cujas prerrogativas militares na política de segurança pública permaneceram praticamente as mesmas (Santos, 2012).

Em síntese, o paradigma da Segurança Pública não foi acompanhado de mudanças profundas e consistentes, seja por meio da nova norma constitucional ou pelas transformações de valores e ideias dominantes. Por outro lado, todas as normas legais criadas a partir de 1988, obrigatoriamente, tiveram que alinhar-se ao disposto na Constituição como a definição de competência e respeito aos direitos garantidos contra arbitrariedades dos detentores do poder.

A ressalva que deve ser feita diz respeito à pouca atenção que a segurança recebeu durante o processo de redemocratização e formulação da constituição atual:

O relativo esquecimento com relação à estrutura do sistema de segurança, em especial, das instituições policiais, em meio a um processo de transição política em que praticamente todas as instituições e procedimentos públicos foram revistos, foi funcional à perpetuação do modelo de controle da população defendido pelos

setores conservadores. A polícia parecia continuar organizada para defender o Estado e não os cidadãos (Souza, 2011, p. 124).

Souza salienta que a preservação da ordem pública não seguiu os princípios constitucionais de 1988, ou preceitos democráticos, mas manteve sua atuação tradicional tendo apenas mudando seu “alvo”:

houve o deslocamento da figura do inimigo político, que era o alvo prioritário da Segurança Nacional, para o inimigo responsabilizado pela criminalidade de rua e pela insegurança social, onde entrou em cena como protagonista a figura do traficante, também rotulado como bandido, delinquente, marginal, entre outras etiquetas penais (Souza, 2016, p. 36).

Ou seja, o novo aparato legal no qual todas as políticas devem ser baseadas não foi suficiente para que práticas autoritárias e repressivas fossem extintas, mas se voltaram contra determinados grupos – desfavorecidos social e economicamente – para atender aos interesses particulares de outros grupos – elites e detentores de poder. Dessa forma, “as práticas de violência arbitrária contra pobres e negros, a tortura, a extorsão, a humilhação cotidiana e a ineficácia no enfrentamento do crime continuaram sendo reproduzidas por essas organizações” (Souza, 2011, p. 124).

Ainda durante a década de 1990, a segurança efetuada pelo Estado permaneceu pautada por um viés repressivo e encarcerador da parcela da população excluída dos direitos fundamentais garantidos formalmente, ao invés de voltar-se para a proteção social visando a integridade das pessoas. Madeira (*apud* Madeira *et al*, 2015, p. 7) constata que esta realidade se refletiu no crescimento da população carcerária, no uso das Forças Armadas no controle do tráfico de drogas em favelas e na criminalização de populações desfavorecidas.

Ao passo que a criminalidade após o período autoritário aumentava, a administração pública insistia em ações de perfil puramente penal como ampliação do número de unidades prisionais e do efetivo policial, ignorando fatores causais, de forma que as camadas empobrecidas da população fossem cada vez mais criminalizada (Miranda, 2015). Esta realidade é observável na atuação das polícias militares que se baseiam nas características de bairros e moradores para criar estratégias e planos de ação. Descrevendo como são definidos os locais para implementação de projetos de policiamento comunitário, Silva e Ribeiro (2015, p. 9) informam que “Ser rotulado como ‘cidadão da classe A’, ‘classe média’, ‘pobre’ ou ‘favelado’ implica diretamente no modelo de programa de policiamento comunitário

que será destinado à determinada região". O resultado dessa atuação é a destinação de ações de policiamento com viés repressivo nas áreas de ocupação irregular, favelas e aglomerados habitados pelas classes mais baixas.

A discussão aqui estabelecida reforça que o advento de um novo conjunto de ideias pressupõe a coexistência àquelas ideias, crenças e valores anteriores, e muitas vezes antagônicos e contraditórios, além de indicar uma mudança de cultura e costumes. Caracterizada como um processo lento e gradual, a sobreposição de uma narrativa à outra enfrenta ainda resistências e interesses tanto particulares quanto institucionais.

3.3 Segurança Cidadã

A partir dos anos 2000, assistiu-se ao surgimento de novas maneiras de pensar e entender a segurança para além dos preceitos da Segurança Nacional e da Segurança Pública. Se até a década de 1990 o foco das ações estava na repressão à violência, a prevenção e promoção de convivência social segura e pacífica passam a ocupar o centro das atenções (Madeira et al, 2015).

Chegamos assim ao paradigma da segurança cidadã, que incorpora avanços iniciados na década de 1990, como a reorganização institucional do governo federal, mas amplia em termos conceituais o entendimento sobre que modelo de política de segurança pública pode trazer resultados mais efetivos ao bem-estar da população (Madeira et al, 2015, p. 8).

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH (2009, p. 8) aponta que o termo segurança cidadã surgiu como conceito na América Latina no período de transição entre os regimes autoritários para as nascentes democracias, como uma forma de se diferenciar e afastar do modelo de segurança até então predominantes. Para esta Comissão, o conceito de segurança cidadã “deriva pacificamente de um enfoque na construção de maiores níveis de cidadania democrática, tendo a pessoa humana como objetivo central das políticas, de maneira diversa da visão de segurança do Estado ou de determinada ordem política”.

Os fundamentos do conceito para a segurança cidadã partem da perspectiva do desenvolvimento humano tal como adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em que se trata de um processo de expansão do leque de oportunidades disponíveis a todas as pessoas. Dentre as fontes de oportunidades para uma vida plena, destacam-se a educação, a liberdade política, rendimentos, um

ambiente saudável, e também, a segurança. Neste contexto, a segurança humana é uma condição fundamental para que as pessoas possam exercer suas escolhas com segurança e liberdade, sem que as oportunidades se tornem inalcançáveis repentinamente (IDHAC, 2009).

Neste sentido, a segurança humana é entendida como “a condição de viver livre do medo e da necessidade”. A segurança cidadã, por sua vez, é entendida como uma modalidade de segurança humana e definida como a “proteção universal contra crimes violentos ou predatórios”, ou seja, a “proteção de certas opções ou oportunidades de todas as pessoas – a sua vida, a sua integridade, os seus bens – contra um tipo específico de risco (crime) que altera repentina e dolorosamente a vida cotidiana das vítimas” (IDHAC, 2009, pág. 31, tradução nossa). Em outras palavras, a segurança cidadã está relacionada “à segurança pessoal e, mais especificamente, a ameaças como o crime e a violência”. Destarte, ela é centrada no bem estar das pessoas e “consiste na proteção de um núcleo básico de direitos, incluindo o direito à vida, o respeito pela integridade física e material da pessoa e o seu direito a ter uma vida digna” (PNUD, 2013, p. 5, tradução nossa).

Complementarmente, Freire (2009) aponta que a segurança cidadã está relacionada à garantia da plenitude da vida de cada pessoa em que “permanece a proteção à vida e à propriedade já presente no paradigma de Segurança Pública, mas avança-se rumo à proteção plena da cidadania” (p. 53).

Para Velásquez (2006, p. 187) a segurança cidadã é um bem público e “refere-se a uma ordem cidadã democrática que elimina as ameaças de violência na população e permite a convivência segura e pacífica”. Dessa forma, implica entender a segurança cidadã para além dos riscos da criminalidade e do delito, mas incluindo as noções de vulnerabilidade, exclusão e desproteção, tornando-a, assim, um direito a ser exigido do Estado.

Para Madeira (*et al*, 2015), é a partir do conceito de desenvolvimento humano que se buscou induzir os países a elaborar políticas públicas para a segurança mais inclusivas e integradas, com respeito aos direitos humanos e sem ignorar as desigualdades sociais. Para os autores, a “aproximação do governo brasileiro com os organismos internacionais através dos acordos de cooperação para implementação de políticas públicas forneceu muitos subsídios teóricos para a elaboração das políticas de segurança pública” (p. 8).

Entretanto, para alcançar o objetivo de segurança cidadã para todos, de forma a garantir a integridade física e material sob os preceitos dos direitos humanos, é necessária uma estrutura condizente com o fortalecimento da segurança dos cidadãos e a implementação de formas de convivência democrática. Isto se deve à segurança cidadã não se limitar à proteção contra a criminalidade e violência, mas abranger o bem estar e qualidade de vida, a participação social em ações de prevenção, a acessibilidade à justiça, a coexistência pacífica e a coesão social (PNUD, 2013).

Entretanto, o Brasil não foi o único, nem o primeiro país a buscar adotar os princípios da segurança cidadã. Bogotá, Colômbia, iniciou um processo de gestão da segurança cidadã em meados da década de 1990. Focado no nível municipal, com geração e compartilhamento de informações confiáveis sobre a violência e com ações voltadas à prevenção, o modelo executado na cidade apresentou resultados positivos marcantes (Velásquez, 2006). O êxito alcançado lá difundiu ainda mais os preceitos da segurança cidadã em todo o continente, especialmente o Brasil (Madeira *et al*, 2015). Assim como em outros países latino-americanos, o conceito de segurança cidadão surgiu no Brasil de forma a distinguir a atuação dos novos Estados de Direito daquela típica de doutrinas anteriores, logo a partir da transição democrática. Entretanto, o termo só ganhou força no país início dos anos 2000 (Miranda, 2015).

A distribuição de responsabilidades e competências em que municípios e cidadãos assumem papel de destaque na implementação de políticas de segurança cidadã, é destacada por Freire: “na perspectiva de Segurança Cidadã, além do papel de suma importância das instituições policiais, é conferido também espaço de atuação ao município, principalmente na gestão local das políticas setoriais voltadas à prevenção à violência” (2009, p. 53). A participação direta dos municípios, possibilita à Administração Pública uma maior proximidade à realidade local, favorecendo a configuração de iniciativas adequadas ao território em que for executada. Ademais, a gestão local “aproxima os cidadãos da implementação da política” (Freire, 2009, p. 53), oportunizando a participação da sociedade civil na construção da segurança por meio da identificação de prioridades, tomada de decisões e resolução de problemas.

Para além da ampliação de atores participantes, a Segurança Cidadã – agora como paradigma norteador – amplia as formas de abordagem da violência ao destinar maior importância às medidas de prevenção, além de várias ações setoriais além das polícias como a educação, o esporte e a saúde. Essa abordagem

multidisciplinar e integrada se deve ao entendimento da violência como fenômeno de natureza multicausal (Freire, 2009) e com formas manifestações diversas (Madeira *et al*, 2015). Assim, as ações de controle da violência e criminalidade são complementadas pelas iniciativas de prevenção, sendo desenvolvidas no âmbito local.

A Lei Federal nº 11.530 de 2007, que instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), demonstra várias aproximações ao paradigma da Segurança Cidadã. Entre as diretrizes expressas no artigo 3º, o inciso I enfatiza o respeito aos direitos humanos; os incisos II e XVII destacam a criação de redes comunitárias e participação da sociedade civil; o inciso XV prevê a promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência em diversas manifestações, indicando o compromisso em gerar informações qualificadas e confiáveis; e o inciso XVI traz a transparência complementada pelo fácil acesso público às informações³.

A citada lei também prevê a possibilidade de a União firmar convênios, acordos ou similares com órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como com entidades de direito público e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), visando a execução do Pronasci. Neste ponto, a lei abre a possibilidade para o entendimento de ser necessária uma ação integrada e multidisciplinar da abordagem da segurança. Além disso, o Pronasci institui a implementação de projetos relacionados à prevenção como Reservista-Cidadão, Proteção de Jovens em Território Vulnerável - Proteção e Mulheres da Paz.

Apesar de praticamente inativo por mais de 10 anos e retomado apenas em 2023, o Pronasci representa um passo importante em direção ao paradigma da Segurança Cidadã ao incorporar, formalmente, vários de seus preceitos numa lei com potencial de definir os contornos da atuação do Estado na segurança.

De modo geral, o diferencial da segurança cidadã está no foco no cidadão e “no fato das novas políticas serem pautadas pela transparência, participação popular, subordinação à lei e respeito à cidadania e aos direitos humanos” (Fabretti, 2013, p. 102), já que sua faceta democrática não se limita à mera existência de

³ Seguem os incisos citados: I - promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural; II - criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias; XVII - garantia da participação da sociedade civil. XV - promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual; XVI - transparência de sua execução, inclusive por meios eletrônicos de acesso público.

processos eleitorais. O objetivo é garantir o gozo da cidadania em sua plenitude por todos.

De forma complementar à seção 2.2, cabe agora sumarizar as categorias de análise baseadas nos três modelos teóricos acima discutidos. Estas categorias incluem termos, conceitos e ideias-chave que caracterizam os três modelos, de forma que seja possível diferenciá-los e distingui-los na análise:

a) Para a Segurança Nacional, podem-se considerar como aspectos definidores a busca da proteção da integridade da nação, a figura de inimigos (um interno e outro externo) que ameaçam o Estado, a capacidade estatal de agir em busca dessa proteção a qualquer custo (por quaisquer meios e pelo uso da força sem medida);

b) A Segurança Pública é fundamentalmente caracterizada pelo foco na preservação da ordem pública e a integridade das pessoas e do patrimônio, que compreende o “inimigo” como os grupos que ameaçam a ordem e a proteção de pessoas e patrimônio, e pela limitação do papel do Estado é ao controle e prevenção da violência;

c) Finalmente, a Segurança Cidadã tem como fundamentos o respeito por direitos básicos como o direito à vida, à integridade física e material e à dignidade, a cidadania plena, a convivência segura e pacífica e a proteção contra a vulnerabilidade e a exclusão.

Estas características são as referências para a análise de conteúdo do capítulo seguinte.

4 POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA SOCIAL DE MINAS GERAIS: NARRATIVAS TEÓRICAS E INFLUÊNCIAS INSTITUCIONAIS

A fonte para análise da Política de Defesa Social foi o Diagnóstico para a Política de Defesa Social do estado de Minas Gerais, elaborado em 2012 pelo Núcleo de Estudos em Segurança Pública, da Fundação João Pinheiro, para a Secretaria de Estado de Defesa Social. A opção pela utilização deste documento motivou-se pelo fato deste abordar os primeiros nove anos de implementação da Política de Defesa Social, de 2003 a 2011, apontando as previsões de seu desenho e a realidade de sua execução, incluindo negociações, conflitos, ações, limitações e dificuldades enfrentadas.

Além do citado Diagnóstico, a análise foi complementada pelas entrevistas realizadas na ocasião com os gestores das 3 políticas que compunham a Política de Defesa Social naquele período: a Política de Prevenção à Criminalidade, a Política Socioeducativa; e a Política Prisional.

Para a análise de conteúdo que se segue, foram utilizadas as categorias analíticas definidas com base na revisão da literatura sobre as narrativas teóricas existentes na segurança – ideias, conceitos e valores que possam estar presentes na política – e o neoinstitucionalismo – processos e mecanismos que levaram aquelas ideias, conceitos e valores a adentrarem na política. O quadro abaixo compila essas categorias:

Quadro 2 - Categorias analíticas

Narrativas Teóricas da Segurança	Neoinstitucionalismo
<ul style="list-style-type: none"> • Segurança Nacional: proteção da integridade da nação; figura do inimigo que ameaça o Estado; proteção do Estado a qualquer custo; • Segurança Pública: preservação da ordem pública e a integridade das pessoas e do patrimônio; o novo “inimigo” ameaça a ordem e a proteção de pessoas e patrimônio; limitação do papel do Estado ao controle e prevenção da violência; • Segurança Cidadã: respeito por direitos básicos; a cidadania plena; 	<ul style="list-style-type: none"> • atuação da burocracia estatal na determinação de políticas e cursos de ação na segurança pública; • relações, disputas e conflitos entre órgãos internos Estado (burocracia estatal – Poder Executivo, políticos – Poder Legislativo, Poder Judiciário e MP) e externos (sociedade, mídia, grupos de interesse); • ideias e valores que se fizeram presente na formulação das políticas e o

convivência segura e pacífica; proteção contra vulnerabilidade e exclusão.	grau de influência de políticas anteriores na reestruturação de processos políticos; <ul style="list-style-type: none"> • contextos políticos e características institucionais; • evidências de mudanças incrementais na política original; • tipos de mudança e de agentes de mudança.
--	--

Fonte: Elaboração própria com base na revisão de literatura

4.1 Política de Prevenção à Criminalidade

A Política de Prevenção à Criminalidade era composta por 5 programas com focos diferenciados: Fica Vivo!; Programa Mediação de Conflitos; Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional; Central de Penas Alternativas; e Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Apesar desta divisão, fez-se aqui a análise conjunta desses programas nas suas definições, perfis e ações implementadas, destacando-se suas particularidades, quando cabível.

Os programas voltados para prevenção surgiram de formas variadas:

a) O Programa de Controle de Homicídios do Estado de Minas Gerais, Fica Vivo!, resultou de um projeto piloto executado em 2002 no âmbito da Prefeitura de Belo Horizonte, a partir de pesquisas acadêmicas que indicavam o aumento dos crimes de homicídio na cidade (Silveira, 2007). O programa foi instituído em âmbito estadual pelo Decreto nº 43.334, de 2003.

b) O Programa Mediação de Conflitos (PMC) teve início como uma atividade do projeto de extensão Pólos de Cidadania, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. O Decreto Estadualº 42.715, de 2002, que instituiu o Programa Centro de Referência do Cidadão, integrou a mediação extrajudicial de conflitos às competências deste Centro. Entretanto, foi apenas a partir de 2005 que o PMC passou a figurar na Política de Prevenção.

c) O Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrEsp) foi criado no contexto do Decreto nº 43.295, de 2003, que dispunha sobre a organização da Secretaria de Estado de Defesa Social.

d) A Central de Penas Alternativas do Estado de Minas Gerais (CEAPA) foi criada pela Decreto nº 43.751, de 2004, no âmbito da Secretaria de Estado de Defesa Social.

e) Finalmente, o Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PETP) surgiu apenas em 2011 pelo Decreto nº 45.870, dentro do Núcleo de Resolução Pacífica de Conflitos.

A Política de Prevenção foi a que mais se aproximou dos preceitos da Segurança Cidadã já que as ações de prevenção por si mesmas fazem parte das características principais definidoras dessa narrativa. Além disso, apesar do público-alvo de cada programa possuir suas particularidades, a política como um todo agia na promoção de cidadania e bem estar de um público em comum que é substancialmente vulnerável. Como relatado:

Porque a gente tem percebido, cada vez mais, é que, embora sejam programas diferentes, o público é o mesmo. O público está sendo o mesmo que está passando por todos esses programas. [...] São moradores daqueles territórios, dos “hot spots”, ali onde tem uma atuação mais intensa da dinâmica criminal, [onde] há um processo de criminalização (Entrevista com gestor da Política de Prevenção).

Os objetivos dos programas expressam como a política procurava atender às demandas sociais desse público. O Fica Vivo! buscava acabar com a taxa de homicídios de adolescentes e jovens por meio do “desenvolvimento de estratégias que incidam sobre fatores de risco e fortaleçam fatores de proteção em comunidades” (FJP, 2013, p. 45). A implementação do Fica Vivo! era atrelada às taxas de homicídios e, por este motivo, destinava-se às regiões com altos índices de violência, as quais concentram populações socioeconomicamente vulneráveis. De forma semelhante, o PMC, buscava ampliar o acesso à Justiça por meio da resolução pacífica de conflitos, evitando a privação de acesso a este serviço. O PrEsp pretendia mudar a situação de vulnerabilidade de egressos de forma a evitar que estes voltassem a se envolver com o crime. A CEAPA atuava nas condições institucionais para o monitoramento de penas e medidas alternativas determinadas pelo Poder Judiciário. E o PETP, por sua vez, visava prevenir e enfrentar o tráfico de pessoas que, geralmente, atinge as camadas mais pobres da população.

O trecho a seguir ilustra, pela experiência do gestor, como todos os programas da prevenção compartilhavam o mesmo público:

A Mediação está ali porque há um desarranjo das relações sociais, um baixo capital social, uma falta e uma fragilidade dos equipamentos públicos, uma dificuldade de acessar direitos. Então a Mediação trabalha com as famílias que estão ali, que são as famílias dos jovens que estão entrando dentro do Fica Vivo!, ou que estão entrando na SUASE, ou que já receberam penas alternativas, que estão sendo penalizados pelo artigo 28 e está entrando na CEAPA, que o pai já está chegando pelo PRESP e está chegando ali. Então eu estou num grupo de intervenção estratégica e a gente está lá, tem um “alvo” ali e a gente vai ver, já foi atendido pelo programa CEAPA ou passou pelo PRESP e está assinando lá todo mês o livro da condicional (Entrevista com gestor da Política de Prevenção).

Reconhecendo que todos os programas atendiam ao mesmo público, era previsível que um mesmo indivíduo pudesse demandar serviços prestados por mais de um programa ou procurasse erroneamente por um determinado atendimento. Esta situação seria reflexo de questões como o pouco conhecimento sobre os programas ou a fraca promoção deles junto ao público-alvo. Neste cenário, a integração entre os programas da Política de Prevenção e a consolidação de uma rede poderiam contribuir para a celeridade na identificação das demandas e para a prestação do atendimento adequado a cada caso. O relato abaixo ilustra como o atendimento inicial ao usuário permitia aos técnicos identificar as reais demandas e direcionar os atendimentos:

Então você vai vendo ali no atendimento, você vai colhendo os elementos que de alguma forma podem ser objeto de intervenção junto com o sujeito, a articulação de rede do próprio programa, do próprio centro de prevenção contra a criminalidade. A partir da leitura que o próprio sujeito traz, você pensar as intervenções e pensar principalmente as articulações de rede porque você tem um público ali muitas vezes estigmatizados, que às vezes a política pública que é universal não está atendendo. Às vezes, manda para a gente “isso aí é público do Fica Vivo!”, “não, isso aí é público da CEAPA”. Aí eu falo “não, mas ele tem que acessar essa política que faz essa articulação com essas instituições” (Entrevista com gestor da Política de Prevenção).

A partir deste relato, fica evidente que a atuação em rede dos programas da Política de Prevenção era componente substancial para a consecução dos objetivos almejados, nomeadamente, a construção da cidadania e da convivência pacífica, livre de violências.

Neste sentido, vale ressaltar que a interação entre esses programas poderia contribuir para a maior efetividade nos atendimentos prestados e, conseqüentemente, atingir resultados mais notórios. Para que tal interação ocorresse, era necessária uma visão sistêmica da Política de Prevenção a qual, por sua vez,

demandaria a atuação conjunta dos burocratas atuantes e uma estrutura integrada que propiciasse as condições mínimas adequadas. Sobre este ponto, o entrevistado relatou algumas dificuldades enfrentadas nas iniciativas visando a maior integração. Segundo o relato, a falta de uma normativa que formalizasse a ação integrada viabilizaria comportamentos, por parte de funcionários, que não colaborassem ou até criassem empecilhos para o trabalho conjunto:

Eu vejo que esse é o momento, porque eu vejo que essas ações ainda não aconteceram por má vontade. Eu vejo muito mais um olhar isolado para o mundo de coisas que cada um tem que responder né. [...] Acho que um plano estadual pode contribuir muito pra isso. [...] Mas enquanto isso não virou agenda de um outro externo, que chegou, parecia que era algo como um favor quase. [...] Mas eu acho que tem que ter um movimento institucional para que a gente possa percorrer esses canais (Entrevista com gestor da Política de Prevenção).

Como discutido na revisão teórica, a atuação de burocratas tem o potencial de provocar alterações significativas na implementação de uma política. No caso da Política de Prevenção, se, por um lado, o gestor buscava integrar vários setores atuantes na Defesa Social, outros funcionários poderiam apresentar entendimento contrário e atuar de forma a “seccionar” o trabalho realizado pelas diferentes áreas. O apoio institucional da agenda governamental (como na possibilidade relatada no trecho de entrevista acima) ou uma norma formal seriam formas de procurar evitar o conflito entre ideias.

O Diagnóstico (FJP, 2013) salienta que a implementação de uma política pública pressupõe um certo nível de discricionariedade na implementação tendo em vista adaptações necessárias na ponta que possibilitem a consolidação de ações. Ao mesmo tempo, uma alta discricionariedade pode ser um indício de ausência de diretrizes ou de rotinização de serviços. Este cenário conversa com a situação apontada pelo entrevistado acima na medida que a ausência de uma política de abrangência estadual que apontasse diretrizes para a integração e atuação sistêmica da política de prevenção abria espaço para a discricionariedade dos burocratas. Outro exemplo citado pelo gestor nesta questão aborda a abertura de diretores de unidades prisionais para as ações do PrEsp:

Eu sei que tem questões de segurança, se tiver risco de rebelião vai suspender, mas não é isso que inviabiliza alguns lugares de acontecer. Às vezes, o diretor acha que aquilo ali não é interessante, ele não entende que é importante para quem está preso ter acesso a um grupo ou uma roda de conversa. Ele acha que não vale a pena o risco e o custo benefício disso e simplesmente “não sei nem o que é

PRESP”. Então por mais que o gestor vá lá, a gente vai apresentar e tal... aí mudou, 6 meses depois, o diretor e descontinuou tudo que a gente estava fazendo (Entrevista com gestor da Política de Prevenção).

Os objetivos e formas de atuação dos programas também indicam as ideias e valores que permearam a sua formulação. No caso da CEAPA, o Diagnóstico informa que a metodologia do programa incluía, além do acompanhamento às medidas determinadas e prevenção da reincidência, a busca por promover “uma cultura de solidariedade e da não violência” (FJP, 2013, p. 109). Este objetivo corrobora com o perfil da prevenção como um aspecto típico da Segurança Cidadã, a qual visa a proteção das pessoas por meio da convivência pacífica e democrática.

No que concerne o PrEsp, as possibilidades de reintegração que se buscava proporcionar também perpassavam uma mudança no pensamento e opiniões predominantes no campo:

[...] antigamente era reintegrar o indivíduo para a sociedade né, como se fosse uma opção dele essa saída da sociedade e agora a gente quer reintegrá-lo a uma sociedade que tá perfeita e da qual ele resolveu por livre e espontânea vontade quebrar o pacto social. Não, a gente entende que ele é um sujeito de reintegração da própria sociedade, que estigmatiza, que tem um preconceito, que rotula. E uma frente de trabalho do programa que sempre foi um desafio e ainda é, mais do que trabalhar com esses sujeitos que passaram pela experiência prisional, é trabalhar com as demais políticas públicas e com a própria sociedade (Entrevista com gestor da Política de Prevenção).

Se anteriormente, a função de reintegração correspondia apenas a devolver o indivíduo à liberdade, o entendimento daquele período considerava as condições da sociedade para receber o indivíduo, tendo em conta as condições de reinserção e de garantia de bem estar que esta sociedade poderia prover. Essa forma de pensar a ressocialização coloca em xeque a noção presente na Narrativa da Segurança Pública, como discutida por Coimbra (2000), em que determinados grupos de pessoas são assinalados socialmente como ameaças à ordem.

Diferente da ideia central da Segurança Nacional sobre um inimigo que ameaça a Nação, na Segurança Pública, pessoas egressas do sistema são marcadas por, supostamente, representarem um risco para as elites dominantes e, portanto, devem ser excluídas. Ainda que não haja ferramentas formais de exclusão destes grupos, o pensamento predominante consolida o tratamento com que egressos se deparam e que podem vir a minar o processo de ressocialização pretendido. A Política de Prevenção, por meio do PrEsp, indicava buscar enfrentar essa realidade, munindo

seu público de meios para auxiliá-lo no processo de volta à liberdade. A abordagem do programa apontava para a construção da cidadania do indivíduo ressocializado, tal como preconizado pela Segurança Cidadã. Ademais, a existência de programas como a CEAPA e o PrEsp para condenados judicialmente, que indiquem possuir como preceito aspectos tão caros à Segurança Cidadã, abre caminho para se pensar ações diferenciadas numa área tradicionalmente repressiva, como será analisado na seção 4.3 sobre a Política Prisional.

A reinserção social era um objetivo onipresente na política. Pode-se dizer, inclusive, que este intento contemplaria tanto os egressos do cumprimento de penas quanto adolescentes e jovens que nunca estiveram em conflito com a lei. Tal interpretação se deve à situação de vulnerabilidade social prevalecente no público-alvo da política, tal como descrito no relato do gestor entrevistado acima, a qual exclui essas pessoas dos serviços, equipamentos e oportunidades disponíveis à sociedade como um todo. Historicamente, essas pessoas encontram-se impedidas de usufruir da cidadania plena, protegida de ameaças, e a fala do gestor indica reconhecer esta realidade.

Tendo em vista que, de modo geral, os atendimentos nos vários programas visavam promover a cidadania para seus usuários, com acesso a serviços e direitos básicos para a proteção e o bem estar, umas das formas pelas quais a política tentava realizar este objetivo foi a articulação de uma Rede de Proteção. Os encaminhamentos realizados a partir da CEAPA ilustram esse movimento:

O eventual encaminhamento para a Rede de Proteção Social garante ao usuário o acesso a direitos (serviços públicos), nos âmbitos da saúde, educação, lazer, inclusão produtiva, assistência social e assessoria jurídica. Esse encaminhamento é realizado tendo em vista os variados aspectos de vulnerabilidade social apresentados pelo público do CEAPA, o que, acredita-se, gera diferentes riscos de cometimento dos comportamentos legalmente reprovados ou de tornarem-se alvos da seletividade das instituições do sistema de justiça criminal e de segurança pública (FJP, 2013, p. 105).

Outra demonstração dos esforços neste sentido pode ser ilustrada pela fala do entrevistado quando descreve o trabalho de convencimento de jovens a participarem de reunião para desenvolvimento do Fica Vivo! em que a Polícia Militar estaria presente:

[...] a gente queria que participassem os meninos do Beira Linha. Aí os meninos disseram “não, vai ter polícia lá? Se tiver polícia a gente não vai.” Aí a gente “mas se a polícia vai estar lá, é para garantir a proteção de todo mundo que vai estar naquele lugar. E se a polícia

não estiver e os jovens da outra... eu não lembro o nome do outro território... forem lá, que vocês têm rivalidade? Quem que vai proteger vocês? Porque inclusive é a polícia que vai estar lá. Que se chegar um outro jovem, de outro lugar, que pode evitar de alguma forma que haja um conflito armado”. Aí eles começam a enxergar a polícia no lugar de quem pode protegê-los naquele território. Então é uma atuação que quando acontece, inclusive pensando na articulação do eixo da proteção social com intervenção estratégica, se você não tem um GEPAR atuante, não é intervenção estratégica (Entrevista com gestor da Política de Prevenção).

A atuação dos técnicos da política se dava, muitas vezes, por meio da conscientização da população quanto ao papel de serviços públicos. Neste caso, a presença da Polícia Militar visava a garantia da proteção de todos os presentes em um evento. Entretanto, a demonstração de relutância e desconfiança pelo público-alvo sugere a visão que este público teria da corporação, o que remonta a experiências passadas com a polícia. Tratava-se, portanto, de um trabalho de transformação da imagem da polícia, tradicionalmente repressiva, para um perfil marcado pela proximidade com a população.

Mudanças como a discutida acima nem sempre acontecem sem enfrentar algum tipo de resistência. A tradição punitiva e encarceradora surge com frequência em várias discussões sobre a segurança e, como se poderia esperar, também se fazia presente no cotidiano da Prevenção. A relação com o Poder Judiciário foi apontada em entrevista como fonte de intenso trabalho de conscientização e de construção de novas lógicas para o cumprimento de penas, como o trecho a seguir indica:

[CEAPA] era um programa que corria o risco de virar algo muito procedimental muito grande porque o Poder Judiciário, de modo geral, acha que [o programa] é quase um braço do Poder Judiciário para o mero cumprimento da pena. E a gente desconstrói isso até hoje. A gente não quer só cumprir a pena. A gente entende que houve um processo de criminalização e que esse sujeito foi criminalizado, não por ele ser o único que comete essa conduta, mas porque tem essas vulnerabilidades, tem umas questões aí que a gente pode intervir para além do cumprimento da pena. Então, quando a gente orienta o técnico nesse acolhimento, é para enxergar o contexto desse sujeito, da trajetória e de outras demandas. Então direto você chega com uma pena e o acolhimento não dá conta, porque ele está demandando um tratamento. Então a gente vai encaminhar ele para uma rede para ele poder fazer esse tratamento e avisa para o juiz inclusive, às vezes, pedindo “olha, ao invés de prestar serviço comunitário, vamos combinar que ele vai participar do AA durante 6 meses”. E a gente vai acompanhar isso e é o cumprimento da pena dele. Aí o juiz concordava (Entrevista com gestor da Política de Prevenção).

A passagem demonstra como outras instâncias e órgãos públicos, ao perpetuarem determinadas ideias e valores, poderiam afetar o desenvolvimento de

ações ou a própria implementação de políticas, direcionando interpretações ou promovendo modos de agir por meio do exercício de poder. As possibilidades representadas pela CEAPA, neste caso, se contrapunham ao caráter encarcerador-punitivo da justiça penal por visar a proteção de direitos além do cumprimento de pena.

Situações como a relatada acima evidenciam o embate de valores e formas de pensar presentes na Política de Prevenção (e no campo da segurança como um todo). Ações de caráter repressivo, provenientes da Segurança Nacional, coexistiam às iniciativas ressocializantes e garantidoras de direitos, mais frequentes na Segurança Cidadã. Este cenário fortalecia o potencial da atuação dos diferentes profissionais envolvidos com a política em incitar a mudança gradual, podendo culminar em uma mudança profunda em todo o sistema de justiça.

Essa questão é de especial importância para a prevenção já que ela depende do acionamento de variados atores (saúde, educação, assistência e outros) para a consecução de suas ações. No caso do Fica Vivo!, as dificuldades do trabalho conjunto são claras no relato coletado em entrevista.

A metodologia do Fica Vivo! previa a atuação a partir de dois eixos: i) Eixo Proteção Social e; ii) Eixo Intervenção Estratégica. O Eixo Proteção Social voltava-se à mobilização comunitária e à articulação em rede para realização de cursos de formação e campanhas educativas, organização de fóruns comunitários, encontros, conformação de rede de proteção e grupos de apoio. Já o Eixo de Intervenção Estratégica visava, entre outras funções, a organização de dados sobre a criminalidade e o desenvolvimento de ações de repressão qualificada, a serem realizadas pela Polícia Militar por meio do Grupo Especial de Policiamento em Áreas de Risco (GEPAR). A relação do GEPAR com o programa foi palco de atritos e contradições.

Silveira (2007) e Laczynski (*apud* FJP, 2013) apontam que este grupamento policial pretendia-se comunitário na medida que foi criado para buscar uma maior aproximação da população e também como forma de mudar a imagem da polícia. Apesar disso, Silveira salienta que o aspecto comunitário do GEPAR se confundia com o aspecto repressivo (ainda que supostamente qualificado) de sua atuação.

Estas informações permitem inferir que as ações típicas do policiamento ostensivo, muito caracterizadas pelos pressupostos da Segurança Pública – em que o risco às pessoas e ao patrimônio é representado por um grupo específico de

sujeitos, geralmente das classes menos abastadas – ou, até mesmo, da Segurança Nacional – em que a garantia da ordem pode assumir qualquer custo, até mesmo direitos básicos e o bem estar das pessoas – perpetuaram-se na atuação do GEPAR junto ao Fica Vivo!. Dessa forma, a implementação do programa para a prevenção foi distorcida, e muitas vezes prejudicada, pela atuação da polícia na medida que as ações dessa contradiziam as ideias que fundamentavam o Fica Vivo!. O trecho a seguir da entrevista demonstra a percepção do gestor sobre esta situação:

[...] a gente tem esse problema no Taquaril, que o GEPAR não dialoga também com as outras instituições. Eles entram e fazem um estrago danado e depois a comunidade, de alguma forma inclusive, se afasta do próprio GEPAR, porque houve um atropelamento de ações (Entrevista com gestor da Política de Prevenção).

Fica evidente que as diferentes perspectivas podem minar a implementação da política, especialmente quando comunidades estão envolvidas.

No que tange a participação popular, aspecto que foi favorecido pela própria conformação da política que opera a partir de bases comunitárias locais (FJP, 2013), a Política de Prevenção apresenta vários exemplos. A operação local do Fica Vivo! se sustentava na realização de oficinas oferecidas por membros da comunidade em que o programa estaria instalado. Geralmente, as atividades ofertadas eram a continuação de trabalho já desenvolvido anteriormente na comunidade, mas que tomavam novo fôlego com o apoio dado pelo programa, especialmente o financeiro, com o pagamento aosicineiros pelo trabalho e a ajuda de custo para materiais (FJP, 2013).

A comunidade também agia em prol do Fica Vivo! na identificação de jovens propensos a adentrar a criminalidade para que ações direcionadas fossem planejadas. O exemplo relatado pelo entrevistado explicita esta situação com o caso de uma gangue que foi identificada com o apoio da comunidade:

A gente tem o caso de Santa Luzia, ali no Santa Lúcia, tinha um beco ali que tinha uma gangue que eram 6 jovens. Então a gente precisava de umicineiro que conseguisse chegar ali e começar a desenvolver alguma atividade com aqueles 6 jovens e a partir dessa atividade a gente começar a conversar, entender as perspectivas, o porquê, fazer algum link. [...] Então o programa tem essa flexibilidade e as vezes é mais importante eu ter aquela oficina lá dentro com aqueles 6 jovens, do que eu ter uma de futebol com 50 meninos. Não que não seja importante também, mas é uma forma de chegar até esses jovens e escutá-los. E através dessa escuta, o técnico, oicineiro pensem em ações, em encaminhamentos “então o quê que vocês querem e tal?”. Porque eles não trazem assim, um discurso que você vê por traz uma

necessidade de uma visibilidade social, de um reconhecimento, de não ter formas de escoar o que pensam da vida. Você começa a desenvolver uma oficina, você chega. O primeiro passo é o programa chegar a esse jovem e ver quais são essas demandas e a partir dele construir os encaminhamentos (Entrevista com gestor da Política de Prevenção).

Ainda de acordo com o entrevistado, a intervenção aconteceu a partir do desenvolvimento de oficinas, de acordo com as demandas e desejos dos jovens, que abre o diálogo para que os encaminhamentos apropriados fossem identificados.

O PMC também se apoiava na base territorial para desenvolver suas ações. Implementado em nível local, o programa buscava promover o acesso a direitos e a solução de conflitos para “populações socialmente vulneráveis, geralmente concentradas em áreas que apresentam altas taxas de violência e criminalidade” (FJP, 2013, p. 86).

No caso da CEAPA, o Decreto nº 43.751 previa a criação de um Conselho Local em cada município contemplado pelo programa, os quais eram compostos, além de atores públicos do Ministério Público e dos Poderes Executivo e Judiciário, por representante da sociedade civil organizada, indicado por associações comunitárias. Competia aos Conselhos Locais a promoção do programa, o envolvimento da comunidade e consolidação de uma rede de apoio, o que supõe a importância deste ator na execução da política.

Outra característica dessa narrativa que ainda é possível observar na política aqui analisada é a celebração de parcerias visando o alcance dos objetivos. A celebração de parcerias foi prevista nos Decretos de criação dos vários programas, como no inciso III do artigo 7º do Decreto nº 43.751 de criação da CEAPA, o qual prevê a realização de parcerias públicas e privadas voltadas para a consecução da finalidade do programa (MINAS GERAIS, 2004). A parceria com o Instituto Elo, por exemplo, estava presente na execução dos programas Fica Vivo!, CEAPE e PMC (FJP, 2013).

Finalizando as discussões sobre a política, ainda vale a pena ressaltar um processo de mudança ocorrido no âmbito do PrEsp e relatado em entrevista. Originalmente, o programa focalizava suas ações nos egressos do sistema penitenciário que correspondiam às pessoas que haviam finalizado o cumprimento de sua pena (egresso definitivo) ou que se encontravam em livramento condicional. Entretanto, os técnicos do programa identificaram uma lacuna na atuação do Estado

no que se referia às pessoas em regime aberto ou regime domiciliar do cumprimento de pena:

Ele ficava em domiciliar com prestação de serviços à comunidade, né? Mas é um público que terminando a domiciliar entraria no livramento condicional, aí sim acessaria dentro daquele padrão inicial do público do Programa que era o livramento e o egresso definitivo. Só que aí entrou uma lacuna aqui e é uma lacuna que se o Programa não intervisse, não chegasse nesse público aqui, consequentemente o livramento condicional ia ser muito menor ainda [...]. Então a gente começou de alguma forma já a expandir para o aberto. Hoje eu considero que o regime aberto né, é o público do Programa. A gente já acessa esse público ali e de uma forma mais intensa. Hoje a maioria do público é do regime aberto. Que a gente tá criando essas alternativas de propor um acompanhamento do sujeito, uma inclusão do sujeito em outras políticas públicas pra não ficar só nesse viés do monitoramento e do controle (Entrevista com gestor da Política de Prevenção).

Somada à identificação da lacuna citada, a situação de vulnerabilidade reforçou a necessidade de articular ações para esta parcela de pessoas, o que motivou a pequena mudança na política. Pode-se dizer que esta mudança incremental não dependeu de uma mudança no desenho do programa, mas apenas representou uma adaptação em sua implementação que ocorreu a partir da ação dos técnicos da política.

A discussão feita aqui sobre a formulação, execução e mudanças ocorridas na Política de Prevenção indica como as ideias e valores da narrativa da Segurança Cidadã permeavam a política. Ainda que seja possível identificar características relacionadas às demais narrativas discutidas na revisão teórica, fica evidente que a Segurança Cidadã predominava no desenho que direciona a implementação da política e dos programas que a compunham. A própria perspectiva de prevenir crimes é um aspecto da Segurança Cidadã (Madeira *et al*, 2015), entretanto a política aqui analisada demonstra outros que merecem destaque:

a) a priorização da proteção de direitos visando a dignidade: como nas ações para atração e atendimento individuais de jovens vulneráveis no Fica Vivo!;

b) a busca da construção da cidadania plena: na capacitação profissional de egressos para ressocialização no PrEsp;

c) a promoção de convivência social segura e pacífica: por meio das penas alternativas de acordo com o perfil de cada indivíduo na CEAPA;

d) a acessibilidade à justiça: por meio da promoção ao acesso à justiça pelo PMC.

Assim, a Política de Prevenção representa um modelo de política de segurança que buscava alternativas além da tradição repressiva-punitiva para alcançar a proteção contra o crime e a violência tendo em vista o bem estar da população.

4.2 Política Socioeducativa

Os atos ilegais e/ou violentos praticados por adolescentes, ainda que causem as mesmas consequências à qualidade de vida da sociedade, demandam políticas e ações diferenciadas devido às particularidades de seus perpetradores. O Diagnóstico (FJP, 2013) relembra que a questão de menores envolvidos com a criminalidade é tema de normas legais desde o século XIX em que foi criado o Código Criminal do Império, em 1830. A primeira unidade de atendimento desses menores foi inaugurada apenas no século seguinte, em 1913. O ano de 1927 trouxe o Código de Menores, ou Código Mello Mattos o qual, apesar da visão conservadora predominante, tornou uma responsabilidade do Estado prestar assistência aos menores expostos, abandonados ou delinquentes (AZEVEDO, 2007). Uma singularidade deste código foi fixar a menoridade até os dezoito anos, ao passo que o Código Penal de 1890 permitia que crianças a partir de 9 anos fossem levadas a julgamento como adultos (WESTIN, 2015).

Em 1941, o Decreto-Lei nº 3.799 cria o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), diretamente subordinado ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores e articulado com o Juízo de Menores do Distrito Federal, que tinha como função "amparar, socialmente, os menores carentes, abandonados e infratores, centralizando a execução de uma política de atendimento, de caráter corretivo-repressivo assistencial em todo o território nacional" (Gandini Júnior, 2007, p. 2). O SAM é substituído, em 1964, pela Fundação Nacional de Bem Estar do Menor (FUNABEM) – com a Fundação Estadual de Bem Estar do Menor (FEBEM) como um de seus órgãos executores – a qual se pauta pelo perfil assistencialista "em uma mescla de autoritarismo e tecnocracia" (FJP, 2012, p. 122).

A Lei nº 6.697, de 1979, institui um novo Código de Menores que dispunha sobre assistência, proteção e vigilância a menores em situação irregular como

privados de cuidados básicos de vida, saúde e educação; vítimas de violência; ou habitualmente encontrados em ambiente contrários aos “bons costumes”. Este código manteve a menoridade até os dezoito anos de idade, com exceção para casos específicos expressos em lei para aqueles entre dezoito e vinte e um anos.

Barcelos (2008) informa que Minas Gerais iniciou o trabalho com adolescentes em conflito com a lei na década de 1970 ao criar a Escola Febem Monsenhor Messias, cujas práticas “seguiram os princípios correccionais e repressivos do Código de Menores” (p. 75), confirmando a predominância da narrativa da Segurança Nacional no trato de crianças e adolescentes pelo Estado.

Apenas com a redemocratização em meados da década de 1980, a situação dos menores passa a ser repensada, culminando em um novo aparato legal que levava em conta preceitos de proteção e garantia de direitos de crianças e adolescentes. O artigo 227 da Constituição Federal (Brasil, [2020]) determina a prioridade de assegurar os direitos de crianças e adolescentes, além de sua proteção de quaisquer formas de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A Política Socioeducativa de Minas Gerais, responsável pelo atendimento a adolescentes autores de atos infracionais – atos análogos a crimes e contravenções previstas no Código Penal –, teve como marco regulatório fundamental o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei nº 8.609, de 1990. Este estatuto traz a criança e o adolescente como sujeitos de direito, que demandam atenção diferenciada, inclusive no que trate de medidas frente ao cometimento de atos infracionais. Menicucci e Carneiro (2011, p. 536) apontam que o ECA introduz na política “uma perspectiva pedagógica de atendimento focada no respeito à singularidade do adolescente” e, com base nisso e na condição peculiar do adolescente como pessoa em desenvolvimento, foram criadas as medidas socioeducativas que possuem como objetivo maior a reinserção social dos jovens.

Menicucci (2010) informa que, contrariando a tendência iniciada pelo ECA, a Política Socioeducativa de Minas Gerais iniciou sua adaptação ao preconizado pelo estatuto apenas em 2000, ano posterior a uma rebelião ocorrida em Sete Lagoas, na citada Escola Febem Monsenhor Messias, a qual resultou na morte de vários internos. É importante destacar que, até 1999, ou seja, após a promulgação do ECA, aquela unidade ainda atuava sob os preceitos do Código dos Menores de 1979:

Este seria o ponto de partida para que os princípios do ECA de fato chegassem a Minas Gerais, o que geraria o desenvolvimento de uma série de ações com o foco na ressocialização dos adolescentes e não apenas sua punição. A partir deste marco começa a ser desenvolvida, sob o olhar atento de atores externos ao governo, como o Judiciário, o Ministério Público, a Assembléia Legislativa e as entidades da sociedade civil organizada, uma política de atendimento (Menicucci, 2010, p. 58).

A característica mais marcante do ECA ao tratar dos direitos de crianças e adolescentes, em relação às legislações anteriores, se deve ao reconhecimento da necessidade específica de proteção por tratarem-se de pessoas em desenvolvimento, em situação de vulnerabilidade e “portadoras de continuidade do seu povo”, o que demanda proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado. Este estatuto substitui as ideias de “situação irregular”, delinquência e repressão-punição presentes nas normativas anteriores, reconhecendo a condição de sujeito de direito dos adolescentes e tirando-lhes o caráter outrora atribuído de mero alvo de intervenção (SINASE, 2006). Com isto, o Estado se torna responsável por criar as condições, por meio de políticas públicas e sociais, para a promoção e defesa de seus direitos (SINASE, 2006).

As medidas socioeducativas a que adolescentes infratores podem ser submetidos estão expressas nos artigos 112 do ECA. São elas:

- a) I - advertência;
- b) II - obrigação de reparar o dano;
- c) III - prestação de serviços à comunidade;
- d) IV - liberdade assistida;
- e) V - inserção em regime de semi-liberdade;
- f) VI - internação em estabelecimento educacional;
- g) VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

Como citado no inciso VII deste artigo, seguem as previsões do artigo 101 do mesmo estatuto que complementam o rol de medidas socioeducativas:

- a) I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- b) II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;

- c) III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- d) IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- e) V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- f) VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- g) VII - acolhimento institucional;
- h) VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar;
- i) IX - colocação em família substituta.

Complementarmente, o artigo 113 determina que a aplicação das medidas deve respeitar o expresso no artigo 100 como a obrigação de qualquer medida ser voltada à proteção integral e prioritária dos direitos do adolescente e a de qualquer intervenção ser a mínima e apenas a indispensável à efetiva promoção desses direitos.

Observa-se que a Constituição Federal, seguida pelo ECA dois anos mais tarde, representam uma ruptura formal que impulsiona um processo de mudança na forma de lidar com o adolescente infrator que pode ser explicada pela tipologia Deslocamento, como descrita por Mahoney e Thelen (2010), em que há a introdução de novas regras em substituição às regras previamente existentes. Este movimento determinou um novo contexto político que levou a alterações nas instituições e nas políticas até então em vigor. A análise vai indicar os pontos de manutenção e de mudanças incrementais até aquelas de maior profundidade.

Apesar de indicar a lista de medidas socioeducativas, o ECA não detalha as formas ou condições com que as mesmas serão aplicadas aos casos concretos, restando esta tarefa a outra normativa. O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) enumera os princípios que atingem indiscriminadamente todas as medidas socioeducativas do Sistema de Atendimento Socioeducativo que devem ser cumpridos em todo o país. Os princípios do atendimento socioeducativo se somam àqueles integrantes e orientadores do Sistema de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como o expresso da Constituição Federal e no ECA,

além das normativas internacionais para o tema, a saber: Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança; Sistema Global e Sistema Interamericano dos Direitos Humanos: Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil – Regras de Beijing; e Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (SINASE, 2006).

Em primeiro lugar, o citado Sistema enfatiza que a condição de adolescente em conflito com a lei não resulta em restrição de seus direitos garantidos pelo ECA, mas sim motiva a elaboração de políticas para esse público visando a promoção de seus direitos, bem como sua proteção. Uma vez dentro do sistema socioeducativo, a aplicação de medidas não pode se traduzir em isolamento do convívio social, demonstrando um primeiro aspecto comunitário que a Política Socioeducativa deveria desenvolver.

Com o exposto até aqui, fica evidente que o objetivo primordial da política passou a ser a promoção da cidadania do adolescente infrator. Esta é uma característica da Segurança Cidadã cujo foco é o cidadão e a garantia de plenitude no gozo da cidadania. Nesta narrativa, a segurança não se limita à proteção contra a criminalidade e violência, mas também se volta para o bem estar e qualidade de vida, além da integridade física e material, sempre sob os preceitos dos direitos humanos.

Em respeito ao princípio de intervenção mínima, como expresso no inciso VII do artigo 100 do ECA, o SINASE determina que “toda medida socioeducativa, principalmente a privação de liberdade, deve ser aplicada somente quando for imprescindível, nos exatos limites da lei e pelo menor tempo possível” (SINASE, 2006, p. 27). O entendimento é de que a limitação de direitos impostas por uma medida socioeducativa não pode ultrapassar a razoabilidade (de forma e tempo de medida) da relação entre o ato e responsabilização decorrente de decisão judicial. Neste sentido, as medidas socioeducativas devem ser caracterizadas pela excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. A medida de internação é a mais grave entre as previstas e aplicada apenas por juiz competente em casos de infração grave ou como sanção por descumprimento de outra medida.

Observa-se que os preceitos do ECA e as diretrizes indicadas pelo SINASE procuram, de diferentes formas, afastar a Política Socioeducativa da noção da segurança como forma de “extirpar o mal da sociedade” tal como entendido pela Segurança Nacional e, em muitos aspectos, pela narrativa da Segurança Pública.

Nesta, apesar da segurança voltar-se para a proteção das pessoas e do patrimônio, ainda mantém o foco no combate a um “inimigo”, agora interno, que põe em risco a ordem e personificado na figura do “bandido” que, muitas vezes, corresponde ao jovem em conflito com a lei. Contra este entendimento, o ECA reforça a noção do adolescente infrator como sujeito de direito.

A excepcionalidade e brevidade também se aplicam à internação provisória, em que o jovem é mantido sob tutela por prazo máximo de 45 dias nos casos em que houver indícios suficientes de autoria e materialidade, além da real necessidade de internação. Além disso, a liberação do adolescente (sob termo de compromisso) deverá ser imediata no comparecimento de qualquer dos pais ou responsável. Apenas em casos de ator de maior gravidade e repercussão social será possível a manutenção da internação provisória (SINASE, 2006).

Entretanto, a execução da política no estado demonstrava não seguir essa diretriz. Foi relatado pelo entrevistado existir um termo próprio desta prática, a “internação-susto”, indicando o quanto a prática é comum no sistema socioeducativo mineiro. A internação-susto era usada para chamar os casos em que a internação foi determinada sem, contudo, realmente atender ao requisito de real necessidade de internação:

[...] num universo que eu tinha de 1300 internações, eu tinha 40 casos que se distorciam. Quer dizer, de um cara [...] que mandou acautelar uma menina que estava batendo em outra na escola, e a outra que apanhou era filha do delegado. Ai a menina vai parar em internação e isso tem consequências pro resto da vida dela (Entrevista com gestor da Política Socioeducativa).

A possibilidade de haver a medida de internação pode ser vista como indício da manutenção de traços de legislações anteriores ao ECA, caracterizadas pela coercitividade correcional. Somado a isto, deve-se citar as pressões por segmentos da sociedade e pelos meios de comunicação, além das frequentes incitações de desrespeito aos princípios legais e direitos dos adolescentes em conflito com a lei (SINASE, 2006).

Pode-se ainda comentar sobre o papel exercido pelos agentes socioeducativos. O Diagnóstico apurou que estes profissionais detêm uma identificação simbólica com o imaginário social do policial militar (FJP, 2013), caracterizado pelo “combate ao crime” do policiamento ostensivo. Essa identificação reflete no papel exercido por estes burocratas de rua na implementação da política

que, ao mesmo tempo que desfavorece o perfil socioeducador da profissão, reforça preceitos e noções que não condizem com o preconizado nas leis em vigor, notadamente o ECA. O trecho de entrevista a seguir ilustra esse embate:

Sinceramente, porque o cara chama Agente Socioeducativo, ele representa, na minha cabeça, o cara que vai mais diretamente e por mais tempo ficar com o menino. Não é o psicólogo, não é o diretor, não é ninguém, eu tampouco, não é a família. É o agente que vai encostar no menino, que vai falar com o menino, que vai escutar o menino... O maior tempo possível, não é. E eu acho que hoje a dimensão dele de segurança eclipsa a dimensão socioeducativa.

O agente hoje eu acho que é um grande desafio para o Socioeducativo porque ele está perdido num “entre-dois”. Ele não sabe o que ele é. Se ele é polícia, se ele é educação; ele não se situa. E isso para nós é terrível, porque alguns conseguem um pouco melhor se situar, “Olha, eu estou aqui e se precisar fazer uma contenção eu vou fazer, mas eu trabalho é com a palavra com os meninos.” Mas muitos não. Eles querem levar arma pra unidade, vivem me enchendo falando que tem que ter arma, e isso é uma questão que a gente já disse que não de uma maneira bem definitiva, mas sempre eles re-esquentam a história, vão colocar deputado no meio, com propostas na Assembleia... Então fica essa coisa chata, sabe? E, ao mesmo tempo, a gente tem que reconhecer que é um trabalho difícil de fazer, que os meninos podem se esquentar lá e taca xixi, xingar de tudo quanto é nome, e até partir pra uma violência mais física, né? Então assim, como cuidar desse personagem tão importante para o Socioeducativo é um desafio hoje (Entrevista com gestor da Política Socioeducativa).

A insistência da categoria em incluir armas de fogo aos seus equipamentos de trabalho diário é apenas um dos exemplos que demonstravam como o aspecto da segurança recebe maior atenção e legitimidade por parte destes profissionais, em detrimento da socioeducação. Dessa forma, a atuação dos agentes mantinha na Política Socioeducativa características repressivas que vão coexistir com os aspectos de educação, bem estar e inserção social preconizados pela legislação. Fica evidente o atrito entre os preceitos típicos da Segurança Pública e da Segurança Cidadão, respectivamente.

Ademais, a permanência do aspecto coercitivo, repressivo e punitivo próprio de legislações anteriores pode ser relacionada ao que North (1990) nomeia “dependência da trajetória”. Este autor esclarece que quando escolhas, acontecimentos ou ações alcançam resultados fortuitos, estas tendem a influenciar a escolha de soluções futuras, determinando uma trajetória. O que se pode inferir a partir da realidade trazida pelo ECA é que a medida de internação ainda é vista como razoável para determinados casos e, por este motivo, mantida no sistema socioeducativo.

Por outro lado, era patente a tentativa de mudança em relação à aplicabilidade desta medida na atuação de alguns burocratas da Política Socioeducativa que procuram limitá-la a infrações graves. O resultado é que a mudança que teve como ponto de partida a Constituição e o ECA vinha sendo gradual, consolidada por incrementos que podem, de forma conjunta, resultar em mudança mais profunda ao longo dos anos.

O SINASE considera que “a discussão aprofundada e contínua com a população em geral, por meio dos diversos segmentos organizados, favorecerá a construção de uma sociedade mais tolerante e inclusiva” (2006, p. 31), demonstrando uma característica da Segurança Cidadã que promove a participação social e a transparência na formulação e implementação de políticas públicas.

De modo a contribuir ao caráter de excepcionalidade e brevidade da internação provisória, a celeridade do fluxo legal por todas as instituições relacionadas é favorecida, como disposto no artigo 88, inciso V, do ECA, pela atuação integrada de Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente num mesmo espaço físico, atuando e regime de plantão permanente. Cavalcante (2011) aponta que as instituições exercem forte influência nos resultados das políticas públicas, influenciando o comportamento de atores e o processo decisório. Este aspecto pode ser exemplificado nas ações do estado visando atender ao referido artigo.

Em busca de cumprir o disposto no referido estatuto, Resolução-conjunta nº 68, de 2 de setembro de 2008, criou o Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional (CIA-BH) que reunia, num mesmo local, a Vara Infracional da Infância e Juventude, a Promotoria da Infância e Juventude, a Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SUASE) e as Polícias Militar e Civil. Desse modo, fica claro que a operação da Política Socioeducativa de Minas Gerais e seu sucesso era reflexo do comportamento das esferas de poder atuantes por meio das instituições e do papel do Estado (nas esferas estadual e federal) como agente na determinação de políticas.

O respeito aos direitos humanos dos adolescentes era tratado de variadas maneiras na Política Socioeducativa. A garantia da integridade física, incolumidade e segurança apresentam-se como os aspectos mais sensíveis já que se relacionam à própria salvaguarda dos adolescentes sob tutela do Estado. Dentre o indicado no artigo 94, do ECA, incluem-se, entre outros, prover instalações físicas em condições

adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança; oferecer ambiente de respeito e dignidade; oferecer vestuário e alimentação suficientes e adequados à faixa etária; oferecer cuidados médicos, psicológicos, odontológicos e farmacêuticos; fornecer escolarização e profissionalização; recebimento de visitas; correspondência com familiares e amigos; e entrega ou confecção de documentos pessoais no momento de sua liberação.

Considerando a segurança cidadã como modalidade da segurança humana, a narrativa da Segurança Cidadã era contemplada, ao menos formalmente, de várias formas na Política Socioeducativa. Entretanto, a trajetória desta política em Minas Gerais teve como estopim para a mudança uma rebelião que expôs, em 1999, o fracasso do sistema socioeducativo em garantir condições básicas de habitabilidade para os acautelados de acordo com o ECA. Foi a partir deste fato que os princípios do ECA começaram a integrar este campo em Minas Gerais, iniciando o desenvolvimento de ações voltadas para a ressocialização dos adolescentes e não apenas sua punição (Menicucci, 2010).

Dessa forma, o triste episódio gerou um ponto de descontinuidade no estado e deu início ao que pode ser considerado uma mudança de terceira ordem (Hall, 1993), tipologia que implica alterações mais drásticas nas configurações das políticas (como o tardio compromisso do estado com o ECA), mudança nos objetivos almejados (da punição para a ressocialização), e nos instrumentos que serão utilizados para alcançá-los (medidas de liberdade assistida, de semiliberdade, ações pedagógicas, de cultura e lazer, dentre outras).

No que tange o acesso a políticas sociais pelos adolescentes em cumprimento de medida, foi previsto o uso preferencial dos equipamentos públicos próximos ao local de residência ou local de cumprimento da medida, ao invés do interior do próprio sistema socioeducativo. Isto se deve à lógica da incompletude institucional presente no ECA segundo a qual a política socioeducativa não pode ser isolada das demais políticas públicas, como saúde e assistência social, resultando num “conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais para a organização das políticas de atenção à infância e à juventude” (SINASE, 2006, p. 29).

Pode-se considerar este um aspecto do caráter comunitário e de integração ao território da política mineira, tal como indicada pelo SINASE. Essa forma de atuação, além de buscar promover a maior inserção do adolescente à sua comunidade, procurava trabalhar “os preconceitos que pesam sobre os adolescentes

sob medida socioeducativa e internação provisória" (SINASE, 2006, p. 24). Ainda de acordo com o SINASE, "a operacionalização da formação da rede integrada de atendimento é tarefa essencial para a efetivação das garantias dos direitos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, contribuindo efetivamente no processo de inclusão social do público atendido" (p. 29).

Para além do respeito aos direitos humanos dos adolescentes, a Segurança Cidadã tem como pressuposto a consolidação de uma estrutura condizente com a segurança dos cidadãos e a implementação de formas de convivência democrática, o que envolve serviços de saúde, educação e assistência, pois a segurança não se limita à proteção contra a criminalidade e violência, mas inclui a coesão social, a coexistência pacífica, o bem estar e qualidade de vida geral. O acesso dos jovens em cumprimento de medidas aos serviços oferecidos a toda a sociedade faz parte da construção da sua reinserção social.

Ainda visando a inserção do adolescente no meio social, o atendimento socioeducativo ainda deveria buscar a municipalização tanto das medidas socioeducativas quanto do atendimento inicial do adolescente infrator, de modo que ambos devem ser, idealmente, "executados no limite geográfico do município, de modo a fortalecer o contato e o protagonismo da comunidade e da família dos adolescentes atendidos" (2006, p. 29). No mesmo sentido,

Dentro desse contexto, a municipalização das medidas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade é ainda mais premente, uma vez que elas têm como *locus* privilegiado o espaço e os equipamentos sociais do Município. Nelas há **maior efetividade de inserção social**, na medida em que possibilitam uma **maior participação do adolescente na comunidade**, e, ao contrário das mais gravosas, não implicam em segregação (SINASE, 2006, p. 30, grifo nosso).

A municipalização cria maiores oportunidades de participação popular na execução da política socioeducativa – outro importante preceito da Segurança Cidadã (Fabretti, 2013; PNUD, 2013) – ao aproximar o jovem à comunidade, facilitando a participação familiar e comunitária em sua ressocialização; e possibilitando a aplicação de medidas mais brandas (adequadas a sua infração) devido à oferta de vagas compatíveis.

As entrevistas realizadas na ocasião do Diagnóstico (FJP, 2013) apontaram a necessidade de aprimorar a estrutura que possibilite a execução de medidas na

proximidade do local de moradia dos jovens, ou seja, próximo de sua família, vizinhança, escola e demais recursos sociais de sua comunidade.

E vamos investir em outras medidas, por exemplo, o meio aberto. O estado não fomentava. Até 2006 não fomentava. O estado não tem que cuidar diretamente do meio aberto. [...] Você tem que apelar para aquelas estruturas que são comunitárias, que são ligadas ao município, é o meio aberto, deixa próximo das famílias, vizinhança, da igreja, da escola, tudo que tem de recurso na primeira arena, que é o município, isso tem que ser potencializado (Entrevista com gestor da Política Socioeducativa).

Para suprir essa necessidade, a ampliação de vagas (para todos os tipos de medidas) e a interiorização das unidades socioeducativas eram fundamentais. Neste sentido, entre 2005 e 2009, foram inauguradas 14 novas unidades no estado, sendo que algumas delas passam a ser operadas por meio da celebração de convênios (FJP, 2013).

O esforço pela municipalização é indicado pelas mudanças na organização administrativa do estado como o ocorrido em 2007 que criou a SUASE, cuja Superintendência de Gestão das Medidas em Meio Aberto e Semiliberdade (SGAS) tinha entre seus objetivos “investir na interlocução junto aos municípios para criação de alternativas à internação, tais como as medidas de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA)” (FJP, 2013, p. 125). Apesar disso, foi relatado em entrevista que os investimentos para desenvolvimento do sistema, especialmente no que se tratou das medidas de semiliberdade, foram escassos, situação que pode estar relacionada, também, à hipervalorização das medidas de privação de liberdade como a melhor alternativa.

A compreensão dos gestores corroborava com o esforço de expansão da municipalização, pois o entendimento era de que a maior proximidade do jovem ao seu território favorece a aplicação das medidas, suas chances de ressocialização e o controle popular da política. A contradição a este movimento para o melhor atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas foi a tendência de aumento na demanda por vagas para internação, como apontado em entrevista. Foi relatado que a criação de novas vagas para internação acabava gerando um fluxo maior da demanda para internação, sem que os atos cometidos justificassem a necessidade da mesma, empurrando a lotação constantemente para o limite máximo do sistema.

[...] se você cria vaga, o pessoal vai encher logo pra “cadeinha”, né, o Centro Socioeducativo. A vaga cria demanda. Isso também é verdade. Mas isso tem que ser casado com o movimento de você sentar com o Judiciário e falar “Olha, a vaga é para quem precisa de vaga. É pro ato que precise de uma vaga de internação, e não...”. E criar uma compreensão para o futuro. Mas a vaga tem que ser disponibilizada, necessariamente, para esses casos (Entrevista com gestor da Política Socioeducativa).

Este fato revela a cultura repressiva-coercitiva de privação da liberdade, fruto de uma tradição conservadora e autoritária, que ainda perdurava no ambiente democrático. Na tentativa de barrar o aumento desenfreado de medidas de internação, muitas vezes inadequadas aos atos infracionais cometidos, a SUASE passou a verificar a adequação dos pedidos em relação à natureza do ato, perfil do adolescente e vínculo social, solicitando a reavaliação dos casos que julgava passíveis de medidas mais brandas (FJP, 2013). A ação direta do gestor da política, buscando a conscientização de outras áreas em relação às medidas socioeducativas além da internação, também foi evidenciada:

Eles queriam que eu tivesse vaguinha à disposição. Porque aí sim o juiz vendo que está à disposição, porque aí o juiz vai mandar todo mundo. O ladrãozinho do boné, todo mundo! Como agora está escasso, o que eu faço é sair dando palestra pra juiz. É até divertido, eu falo: “Olha, a gente vai ter que negociar. Eu só faço venda casada. Vocês apertam com o MP do município de vocês – você não precisa de uma ação para constranger o município para desenvolver o meio aberto –, mas vaga você só vai ter quando vocês se mobilizarem daí, quando tiver uma contrapartida. Não tinha que ser assim, mas o que eu posso dizer? (Entrevista com gestor da Política Socioeducativa).

A situação expõe um atrito entre as instituições participantes da Política Socioeducativa cujas ações não estavam plenamente alinhadas, resultando num gargalo para o avanço da política como um todo. O fato demonstra como a atuação das instituições é determinante para os resultados das políticas públicas. Se, por um lado, gestores da SUASE entendiam que o avanço do sistema passaria pela superação do modelo correccional de privação da liberdade, por outro, este posicionamento esbarrava nos costumes consolidados que favoreciam o punitivismo e isolamento social dos indivíduos infratores. Deve-se destacar que a atuação da SUASE indicou a busca para alcançar a conformidade com o preconizado pelo ECA e, desta forma, contribuir para o processo de mudança gradual da política para um modelo mais próximo da Segurança Cidadã.

Outro campo de conflito no sistema socioeducativo estava relacionado ao orçamento necessário para manter os jovens em cumprimento de medidas. A

experiência de gestores da área era especialmente árdua com o Poder Legislativo, cujo questionamento frequente quanto ao gasto com os adolescentes demandou um trabalho de explicação das necessidades do sistema e justificção dos valores aplicados.

E, para mim, desde que eu chego na Secretaria eu percebo que são duas perguntas que, recorrentemente, as pessoas me colocam. Elas querem saber preço do menino, quero dizer, preço da vaga ali e quanto que o estado gasta para cuidar de bandido. É isso que eles querem saber. [...] Um ex-Secretário, quando o [Subsecretário da SUASE anterior] falou que o menino custa R\$5000,00 por mês, ele levantou, puto, "O que é isso?! Eu cuido da minha filha na Suíça com esse dinheiro!!" Aí vamos voltar e detalhar a questão: ninguém aceita isso. É um sistema caro e vamos detalhar porque é caro: vocês estão vendo o que eu estou falando e quem é esse público. Significa que ele nunca foi ao cinema, nunca foi ao museu, ele nem está sabendo o que está acontecendo nesses lugares. Escola, ele já deixou de saber; capacitação para o trabalho não existe, então tudo o que ele poderia ter tido até então, falhou, ou funcionou mal. Aí quem tem que cuidar? A SEDS [Secretaria de Estado de Defesa Social] (Entrevista com gestor da Política Socioeducativa).

Nota-se que os profissionais atuantes no Sistema Socioeducativo enfrentavam resistência quanto ao custo do sistema justamente nas ações que procuravam restabelecer a convivência do jovem infrator na sociedade, ou seja, nas ações que iam além da tradição repressiva-encarceradora.

Mais um ponto que merece destaque entre as diretrizes do SINASE é a busca pela transparência, gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações voltadas a crianças e adolescentes, além do contato permanente com os Conselhos dos Direitos e Tutelares, com a comunidade e com a sociedade civil organizada.

No que concerne a transparência, o Diagnóstico aponta a dificuldade da SUASE quanto à consistência dos dados, especialmente aqueles sobre a trajetória dos adolescentes autores de ato infracional e sua trajetória após egresso (FJP, 2013). Esta situação demonstra como mesmo mudanças incrementais, necessárias para melhorias, ainda batem de frente com as fragilidades do sistema, apesar da importância fundamental da transparência e da sistematização de dados confiáveis para viabilização da participação popular e para o monitoramento dos índices de reincidência.

De modo geral, a Política Socioeducativa enfrentava uma série de dilemas internos ao mesmo tempo que lidava com conflitos externos. Enquanto buscava

adequar-se às diretrizes da Constituição Federal, do ECA e do SINASE, principalmente por meio da ação positiva de burocratas do nível gestor, a política esbarrava em limitações estruturais de pessoal e de orçamento, nos atritos por instituições e nas resistências institucionais e de grupos organizados (como profissionais do sistema, grupos da sociedade organizada e meios de comunicação) ancorados em costumes, ideias e crenças obsoletos ou incompatíveis com a legislação.

4.3 Política Prisional

A Política Prisional tem como fundamento a Lei de Execução Penal, instituída pela Lei nº 7.210, de 1984. No âmbito estadual, a Lei nº 11.404, de 1994, regula a execução das medidas privativas de liberdade e restritivas de direito, bem como a manutenção e a custódia do preso provisório no estado. Ambas as leis determinam as regras e condições básicas para o funcionamento e administração do sistema carcerário. Porém, antes de adentrar à análise da Política Prisional mineira, uma breve retomada histórica é importante para explicar o cenário que aquela política encontrou ao ser promulgada.

Os esforços do estado para expandir, modernizar e humanizar o sistema prisional remontam ao final da década de 1990, com a promulgação da Lei Estadual 12.985/1998 que determinou a transferência da gestão das cadeias da Polícia Civil para a então Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos. Inicialmente previsto para ser executada em dois anos, essa mudança de competências enfrentou diversas dificuldades como limitações fiscais e de estrutura, levando-a a se estender até 2009.

Alguns dos fatores que motivaram as alterações trazidas pela Lei 12.985 estavam relacionados às condições das cadeias, marcadas pela superlotação, ausência de padrões mínimos de habitualidade e baixas condições para a ressocialização. Além das condições inadequadas das cadeias, um contingente significativo da Polícia Civil se encontrava alocado em funções de guarda dos presos, prejudicando a execução de suas funções como polícia judiciária. A lotação das carceragens refletia também na capacidade da Polícia Civil dar o prosseguimento legal às prisões efetuadas pela Polícia Militar ou condenados pela justiça: o ingresso dos indivíduos em instituições penitenciárias não podia ser assegurado devido à falta de espaço físico para o acolhimento.

Em meio à nova realidade de um nascente sistema prisional mineiro, o qual ainda carecia de sistematização e procedimentos claramente definidos, algumas ações foram implementadas visando a melhoria sistema, especialmente no que envolvia o processo de ressocialização dos custodiados. Uma dessas iniciativas foi o programa Perspectiva voltado para atividades laborais e educacionais (FJP, 2013). A reação de funcionários, notadamente de agentes penitenciários, ao programa é um fator pertinente para a compreensão do ambiente prisional e das ideias e valores predominantes. A estrutura precária do programa levou a mudanças nas rotinas o que, como relatado pelo entrevistado, provocou consequências negativas nos processos de segurança internos das unidades relacionados a comportamento e rebeliões, resultando na falta de apoio daqueles profissionais ao programa e quaisquer iniciativas semelhantes:

Ele [o programa Perspectiva] era tendencioso ao preso, a muito direito e pouco dever. Então, no meu entendimento, falhou foi nisso, porque deu muitos direitos pros presos e tudo, mas a questão da segurança ficou um pouco capenga. Na época, isso gerou muito problema, nós tivemos muitas rebeliões, porque os presos ficavam soltos demais, livres demais (Entrevista com o gestor da Política Prisional).

O relato acima permite inferir que havia uma maior valorização do aspecto de segurança nas unidades prisionais em detrimento ao aspecto de ressocialização. Ainda que sejam válidas as críticas quanto à execução do programa Perspectiva, ações visando a ressocialização são descritas aqui como problemáticas, pois proporcionariam liberdade em excesso aos acautelados. Ao usar expressões como “os presos ficavam soltos demais, livres demais”, o entrevistado indicou alguma preferência por procedimentos de contenção e controle – que são predominantes na narrativa da Segurança Pública – e conseqüente desfavorecimento de medidas visando a preparação para a vida em liberdade, a qual demandaria atividades de convivência, estudo e profissionalização, entre outras – majoritariamente presentes na Segurança Cidadã.

Em 2003, de acordo com o relatado em entrevista, a construção de novas unidades prisionais foi impulsionada pela entrada de recursos federais, o que permitiu incremento no processo de transferência de presos para a tutela da Secretaria de Estado de Defesa Social (criada no mesmo ano em substituição à Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos). Entretanto, a lógica de receber mais presos somente à medida que novas unidades eram entregues teve fim em 2006, quando a

Secretaria resolve assumir definitivamente a tutela de toda a população prisional, ainda que a questão orçamentária continuasse atuando como limitador para a conclusão deste movimento.

Tanto é que até em 2006, nós tínhamos 11.000 presos e com a qualidade muito melhor do que tem hoje, porque você tinha quase o mesmo tanto de vaga... porque você criava Unidade, colocava o preso, criava Unidade, colocava o preso, criava Unidade, colocava o preso. [...] Então, a partir desse momento, a lógica nossa era montar um plano para acabar com 100% dos presos da Polícia Civil, não era parte somente. Até então a lógica era 'ah, se me der a estrutura, eu faço', 'se me der a estrutura, eu crio'. Já o [Secretário Adjunto] fez uma coisa que não tinha feito, que era começar a assumir cadeia da Polícia Civil. Na época do [Secretário Adjunto anterior] nós assumimos uma, que foi a Dutra Ladeira, porque ela tinha estrutura de penitenciária praticamente, por isso que nós assumimos. Já com [Secretário Adjunto] não, 'nós vamos assumir as cadeias, das maiores para as menores, e vamos pra lá, vamos tacar...' [...] Na realidade, aquela época era assim: você tinha uma Unidade com 400 vagas, você tinha 380 presos e 20 de reserva técnica. Era muito nessa lógica. E essa lógica do [Secretário Adjunto] de chegar e sair cortando tudo, acabou com isso. Então nós tivemos que aprender. Eu mesmo posso falar que eu fui uma pessoa que resisti bastante, porque era a cultura que eu tinha de antes, de você trabalhar 'eu trabalho com o meu aqui, problema lá da Polícia Civil com o resto'. Eu acredito que se a gente não tivesse tomado essa decisão à época, hoje a situação tava muito pior (Entrevista com o gestor da Política Prisional).

É no contexto dessas alterações que se pode falar de estruturação de um sistema penitenciário no estado. Entretanto, a maior atenção para a temática se deu num período de crise marcado por rebeliões e mortes no interior de cadeias públicas entre 2007 e 2008 (FJP, 2013).

Cruz *et al* (2021) salientam que o viés punitivo tem sido reforçado diante do aumento da violência e da criminalidade, situação que pautou ações como endurecimento de penas e o conseqüente aumento da população prisional. Por conseqüência disso, de 2003 até 2011, a população carcerária mineira cresceu mais de 800%, um salto de 5656 para 48107 pessoas. O aumento exponencial da população encarcerada sob a tutela da Secretaria teve reflexo imediato na capacidade do sistema em garantir condições básicas de habitabilidade e proteção de direitos das pessoas em cumprimento de pena. A Política Prisional de Minas Gerais, entretanto, buscou alternativas com o intuito de manter e gerar melhorias no sistema.

No que concerne a estrutura das unidades prisionais, a Lei Estadual nº 11.404, em seu artigo 78, estabelece que as unidades penitenciárias devem dispor, além dos espaços tipicamente carcerários, de dependências para administração,

assistência médica, gabinete odontológico, ensino, serviços gerais e visita de familiares, bem como de almoxarifado, celas individuais, alojamento coletivo e biblioteca. É prevista ainda, no artigo 81, a existência de unidades independentes para a mulher, o jovem adulto e para a execução de pena privativa de liberdade e de limitação de fim de semana. O parágrafo segundo deste artigo ainda determina que as unidades devem apresentar condições para presidiárias permanecerem com seus filhos durante o período de amamentação. Além da perspectiva de individualização da pena, a previsão de condições para acolhimento dessas presidiárias é também uma forma de garantir condições de bem estar às pessoas em cumprimento de pena, respeitando suas necessidades mais básicas particulares.

No caso mineiro, duas iniciativas merecem destaque pela preocupação em garantir dignidade e proteger a integridade das pessoas apenadas. A destinação de espaços exclusivos para presos homossexuais era uma demonstração da preocupação da política em garantir a integridade física dos apenados frente às situações de violência das quais esse público é vítima, mesmo sem a previsão legal que determine essa ação. Já a construção do Centro de Referência para Mulher Gestante Privada de Liberdade foi a concretização da determinação em lei de garantir o tratamento adequado e digno da mulher em cumprimento de pena (FJP, 2013).

Em relação ao tratamento da pessoa em cumprimento de pena, o artigo 4º da Lei Estadual nº 11.404 expressa que “no regime e no tratamento penitenciário serão observados o respeito e a proteção aos direitos do homem”. A narrativa da Segurança Cidadã preconiza a proteção universal e a busca do bem estar por meio do respeito aos direitos humanos, em busca da convivência segura e pacífica. A preocupação com este aspecto pôde ser observada nas falas em entrevista e nas ações implementadas durante o encarceramento visando preparar os apenados para a vida em liberdade.

A realidade da política mineira, entretanto, encontrava-se ainda distante do determinado em lei ou defendido pela narrativa da Segurança Cidadã, como demonstra o relato a seguir:

Por exemplo, toda semana você tinha que elencar tantas vagas para tirar preso. Porque se prendia muito, que foi na época da implementação da Integração mais fortemente, com recurso e tal, então se prendia muito, muito, muito, muito. Para você ter ideia, eu lembro até hoje, em Venda Nova nós tínhamos 630 presos onde cabia 50... 180 presos dormiam no pátio, descoberto... era uma coisa de louco (Entrevista com o gestor da Política Prisional).

Obviamente, não é possível falar de direitos humanos ou bem estar num contexto de superlotação de unidades prisionais. Os espaços de descanso, convivência, alimentação e trabalho estavam completamente comprometidos de forma que, além das condições inadequadas de vida, poderia ser responsável por gerar tensões internas e atos de violência e revolta.

Apesar disso, a Política Prisional apresentava iniciativas com vistas à proteção de direitos de apenados. As oportunidades de educação promovidas pela Política Prisional eram reconhecidas pelos funcionários do sistema como benéficas, tanto para a ressocialização quanto para o bom comportamento e segurança dentro das unidades. O foco na escolarização para a conclusão do ensino fundamental e para a capacitação para o trabalho, além de expressamente indicado em lei⁴, era motivado pelas características do público-alvo, muitas vezes marcado pela baixa escolaridade e vulnerabilidade socioeconômica. A ideia é preparar cada indivíduo e muni-lo de ferramentas para a vida após cumprir sua pena, de forma que não se envolva novamente em ações ilegais.

Todas essas ações conversam com o preconizado pela Segurança Cidadã no que visam a construção da cidadania, promoção da convivência pacífica e o respeito à integridade física e à dignidade das pessoas em cumprimento de pena. Além do respeito e garantia aos direitos humanos, este tipo de ação no sistema prisional almejava contribuir também para a segurança da sociedade na medida que esses indivíduos teriam maiores chances de se reintegrar socialmente, usufruir da cidadania e colaborar para a convivência pacífica e democrática. A oferta de trabalho para os apenados era vista de forma similar, que ainda proporcionaria o benefício da remuneração. Em ambos os casos, a adesão dos presos era motivada ainda, pela possibilidade de remição de pena⁵.

Em entrevista, também foi destacado como o viés da ressocialização vinha transformando o comportamento dos agentes de segurança: de uma tradição autoritária e violenta, o pensamento que toma lugar estaria relacionado à garantia de atividades benéficas para o preso, ainda que o objetivo imediato fosse manter a ordem e evitar situações de conflito e violência dentro das unidades ao invés da recuperação.

⁴ Incisos II e III do artigo 195 da Lei nº 11.404.

⁵ Somente com a Lei nº 12.433, de junho de 2011, a carga horária de estudo passou a contar como fator para a remição de pena.

Era uma mudança parcial, porém significativa nas ideias predominantes até então. O relato abaixo compila essa discussão:

Hoje o cara que antigamente só pensava em dar catete em preso, ele já não tem esse pensamento mais, o pensamento dele hoje é assim 'eu tenho que guardar o preso, mas eu tenho que dar uma atividade pra ele, que ele vai me dar menos problema'. Essa é a lógica hoje. Ele sabe que se ele botar o preso para trabalhar o dia todo, à noite ele vai chegar e vai dormir, ele não vai ficar enchendo o saco. Se ele ficar preso o dia todo, sem fazer nada, aí ele vai te dar problema. Então nós conseguimos... isso é histórico. Essa é a lógica hoje (Entrevista com o gestor da Política Prisional).

O trabalho conjunto com outros órgãos do governo viabilizaria boa parte dessas ações. Foi citada, em entrevista, a relação positiva com a Secretaria de Educação no provimento das atividades de educação. Por outro lado, a Política Prisional ainda enfrentava dificuldades estruturais e institucionais para oferecer vagas de trabalho. O principal impedimento percebido era a falta de profissionais para viabilizar a operacionalização da guarda e da movimentação de presos em regime fechado para locais de trabalho e estudo. A falta de estrutura e recursos para executar ações neste campo também foi citada. Já a falta de agentes penitenciários suficientes para a operação das unidades prisionais se devia à redução do número total de profissionais atuantes e ao alto nível de absenteísmo (FJP, 2013).

Ainda tratando sobre as relações institucionais que viabilizavam a Política Prisional, foi apontado como a integração institucional na Central de Flagrantes (CEFLA)⁶ – que incluiria Polícia Civil, Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria, Sistema Prisional, Ordem dos Advogados do Brasil e Antidrogas – seria capaz de agilizar o processamento de casos de forma a determinar as solturas, quando cabíveis, em menos tempo e de forma qualificada, com os encaminhamentos convenientes para cada indivíduo, citando o PrEsp como exemplo. Por outro lado, a integração entre os órgãos internos da Secretaria de Defesa Social ainda se encontrava, de acordo com o relato, insuficiente.

Outra questão fortemente destacada em entrevista foi a alimentação fornecida. Como componente essencial para a sobrevivência e dever do Estado, a baixa qualidade apresentada pelos fornecedores ia contra a tentativa da política em garantir condições básicas de recuperação:

Nós tivemos até uma reunião semana passada com o [gestor de contratos para fornecimento de alimentação]. Eu falei '[nome

⁶ A CEFLA estava em processo de implantação no momento da entrevista.

suprimido], essa questão de alimentação é cobrança, cara. Se a gente colocar o cara e falar que ele é o responsável por aquilo, todo dia ele encher o saco da empresa, ela vai melhorar... ou então tira'. Então, eu acho que falta uma sistemática da questão da alimentação. Porque na realidade ela fica aqui, mas não fica, fica lá na SULOG, então fica aquela coisa meio lá meio cá. Então eu acho que falta capacitação pros Diretores, pra eles saberem como cobrar, e falta uma fiscalização melhor, que aí a gente tá tentando fechar isso com a área da SULOG (Entrevista com o gestor da Política Prisional).

Para além da gravidade da situação relatada, a garantia de um direito humano básico afeta, além da saúde e integridade física, a própria dignidade humana, tornando a situação análoga às condições de maus tratos e torturas comuns em regimes autoritários e características da Segurança Nacional. Num contexto democrático, a incapacidade do Estado em fornecer alimentação a um grupo sob sua tutela representa um passo para trás, distanciando a Política Prisional de quaisquer preceitos básicos da Segurança Cidadã.

Frente à dificuldade da área centralizadora dos processos de licitação e compras em fiscalizar o fornecimento em todo o estado, coube, de acordo com o entrevistado, aos diretores das unidades prisionais pressionar fornecedores para obter qualquer melhoria na qualidade. Ainda assim, essa fiscalização informal não foi suficiente para sanar o problema.

Com isso, o sistema prisional do estado mostrava-se incapaz de atender satisfatoriamente ao exposto no inciso I do artigo 10 da Lei de Execução Penal que determina o Estado como responsável por prestar assistência material ao preso o que inclui, além do fornecimento de alimentação e vestuário, o acolhimento em instalações higiênicas. Esta realidade prejudicava o próprio objetivo da assistência de “prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade” (*caput* do citado artigo) já que condições inadequadas de alojamento têm motivado diversas rebeliões em unidades prisionais e retaliações violentas em ambiente urbano.

Observa-se, assim, que a infraestrutura inadequada e insuficiente afetava a política prisional em diversos aspectos como provimento de local salubre para alojamento dos presos, falta de espaços para atividades de ressocialização como trabalho e escola, falta de espaços para atividades de cultura, lazer e convivência que contribuem para a construção da convivência pacífica, garantia de saúde mental, entre outros. Fica claro que a infraestrutura das unidades, além da insuficiência e precarização do espaço físico, eram grandes empecilhos para o desenvolvimento de atividades de ressocialização. Como a disponibilização de novas vagas para os

regimes interno e semiaberto é um processo lento e dispendioso, a questão se tornou um gargalo para iniciativas no interior das unidades.

Este ponto representa um paradoxo para a política. Se por um lado, buscava-se desenvolver ações humanizadoras e que promovessem a cidadania dos acautelados e seu preparo para a vida em liberdade – como almejado por meio da Segurança Cidadã –, por outro, a estrutura do sistema não vinha sendo capaz de prover pessoal em número suficiente, nem de atender às demandas mais básicas do sistema como o espaço físico para habitabilidade (camas, instalações sanitárias e espaço para alimentação e convivência) de toda a população carcerária. Ademais, ao analisar as ações em execução no sistema frente às determinações expressas em lei, deve-se ter em mente que a infraestrutura se coloca como mais um elemento dificultador para mudanças, ainda que incrementais.

O respeito à integridade física e moral dos presos era uma questão fundamental para a Política Prisional, especialmente se considerada a herança autoritária e repressiva da história recente do país e da pressão social por medidas de punição mais severas que o campo sofre. O artigo 40 da Lei de Execução Penal impõe a todas as autoridades o respeito à integridade física e moral de condenados e presos. Para além da determinação legal, foi relatado em entrevista como o comportamento dos agentes de segurança afetaria aquele dos presos. Ficou explicitado que o respeito à pessoa do preso refletia em maior disciplina e que esta atuação era resultado direto de capacitação de agentes prisionais.

O foco aqui hoje da Superintendência de Atendimento é assim: preso trabalhando e estudando. São os pilares nossos aqui hoje. Se eu colocar o cara trabalhando e estudando, com certeza eu não vou ter problema. Eu sei que eu não vou ter problema, se eu tiver esses dois pilares funcionando (Entrevista com o gestor da Política Prisional).

Ainda que a fala do entrevistado indique proximidade aos preceitos da Segurança Humana, ela parece julgar que a validade do respeito à integridade física e moral dos presos se deve ao efeito disciplinador do comportamento do preso, ao invés de considerar o valor da vida humana em si mesma. De acordo com o entrevistado, casos de maus tratos e tortura de presos faziam parte da “cultura” prisional a ponto de resultar na criação de grupos criminosos como o PCC. Apesar de reconhecer que ainda possam existir casos de violência como esses no interior do sistema, o entrevistado ressaltou que a prática não era validada em nenhuma norma ou procedimento, mas provavelmente resultante da deficiência na capacitação de

agentes devido à falta de recursos e pouco tempo reservado a cursos. Pode-se adicionar à opinião do entrevistado que a persistência dessas práticas eram indícios da herança autoritária ainda presente no país e especialmente forte na segurança, representada pela Segurança Nacional, em que o ato de enxergar as pessoas encarceradas como mera ameaça à ordem e à proteção das classes dominantes é facilmente naturalizado.

O tratamento destinado às famílias dos presos, especialmente na ocasião de visitas, também era alvo de práticas humilhantes as quais, muitas vezes, eram o estopim para episódios de violência protagonizados por presos em retaliação (FJP, 2013). A busca por um bom atendimento aos familiares fazia parte, portanto, da estratégia de manter o bom comportamento de presos, além de procurar respeitar a dignidade e direitos dessas pessoas. É relevante notar que o tratamento degradante para com familiares é só mais uma faceta da “cultura” prisional da qual a Política Prisional procurava, formalmente, se afastar.

Pode-se considerar que a perpetuação de práticas repressivas como as citadas seja um resquício de práticas violentas contra presos ou pessoas meramente suspeitas de cometer um crime, sejam aquelas ocorridas durante o período ditatorial, ou ainda hoje em áreas empobrecidas e vulneráveis. A visão predominante neste contexto é a dos presos não como pessoas dignas de direitos, mas apenas representações do mal que ameaça a sociedade e que, como tal, deve ser eliminado.

Uma forma de combater essas práticas, além de capacitações, envolve também a responsabilização de perpetradores por meio de Corregedorias. Entretanto, foi constatado que punições por desvio de conduta ou indisciplina por parte de agentes eram raras, evidenciando a baixa capacidade de controle de agentes (FJP, 2013). Esse problema acabava protegendo um conjunto de valores contrários ao Estado de Direito e aos Direitos Humanos, habilitando a continuação das práticas violentas sob o olhar do Estado.

A atuação dos agentes de segurança prisional, portanto, era fundamental para determinar os rumos da Política Prisional como um todo. Por isso, a conformação de um perfil claro para a carreira, que determinasse as funções e formas de atuação ideais, era uma questão primordial. De forma semelhante ao Sistema Socioeducativo, o conflito entre os aspectos de segurança e de ressocialização permeava a indefinição de uma identidade para a profissão. Neste cenário, a capacitação insuficiente resultou em parte dos agentes reconhecendo maior valor nas questões de segurança e uso de

armas, enquanto outro grupo reconhece a ressocialização e atividades recuperativas como foco central. Percebe-se com isso um confronto entre a perspectiva da Segurança Pública, que se diferencia da Segurança Nacional pelas previsões legais contra a tortura, maus tratos e quaisquer tipos de abuso, e a perspectiva da Segurança Cidadã, que defende a proteção universal de direitos, da integridade, dignidade e bem estar.

Conflitos entre os aspectos de segurança e de ressocialização também estariam presentes entre a atuação dos agentes de segurança e demais profissionais técnicos que compunham o sistema prisional. Além da defasagem de profissionais devido às baixas remuneração e valorização, estes profissionais somavam às divergências quanto às formas de atuar junto aos presos, criando um atrito com a visão predominante entre os agentes.

Falar das mudanças na política de um perfil punitivo e encarcerador para uma abordagem humanizada da recuperação do indivíduo pressupõe tratar da capacitação profissional daquelas atuantes na execução da política. O tema surgiu em vários momentos da fala do entrevistado, como no trecho a seguir:

É o que eu te falo: falta capacitação. O perfil exatamente esse: você tem que melhorar o perfil na capacitação. Se a gente tivesse uma capacitação... a capacitação hoje nossa é mais focada no operacional. Se a gente tivesse condições de capacitar melhor esse indivíduo... é você capacitar muito na questão também da lógica do sistema prisional hoje, que é de atender, de ressocializar o indivíduo. Então, eu acho que ele ainda não é o ideal, o perfil do Agente. Ele tem que ter uma visão também mais... e hoje ele já tem, sabe? Por conta própria, o cara já começa a entender a lógica do preso trabalhar e tal (Entrevista com o gestor da Política Prisional).

Como as mudanças observadas a longo do tempo se tratam, quase exclusivamente, de mudanças incrementais e que enfrentam pressões vindas da sociedade e resistências internas, a atuação dos burocratas que trabalham diretamente com os vários aspectos da política tem o potencial de consolidar práticas visando a evolução do sistema. Daí a importância dada à capacitação dos agentes de segurança penitenciária.

A Política Prisional de Minas Gerais passou por eventos marcantes que mudaram profundamente o perfil e os rumos das ações que vinham sendo executadas. A Lei de Execução Penal impôs as regras e diretrizes básicas que caracterizam o cumprimento de pena em todo o país e a Lei Estadual 11.404 contendo as normas de execução penal foram marcos para a transformação do sistema

prisional, assim como a Lei Estadual 12.985 que, em 1998, alterou a própria estrutura do sistema. Apesar disso, é possível observar que mudanças consideráveis continuavam a acontecer, sem necessariamente demandarem uma alteração legal anterior.

Ao longo da trajetória da política no estado, é possível apontar diversas alterações significativas na implementação das ações. Um exemplo é a profissão de agentes de segurança penitenciário. Enquanto as leis citadas sofreram poucas alterações ao longo dos anos, o perfil do agente veio incorporando expectativas e funções como as discutidas acima, expondo o conflito entre as ideias da Segurança Pública e da Segurança Cidadã. A função recuperativa do cumprimento de pena tampouco sofreu grandes alterações na norma, ao passo que novas alternativas foram e continuavam desenvolvidas tendo em vista a reintegração social plena.

Essa tendência pode ser explicada pela tipologia de mudança proposta por Mahoney e Thelen (2010) de Conversão que se caracteriza, basicamente, pela possibilidade de reinterpretar e ressignificar uma regra para que esta seja concretizada de uma nova forma. Neste caso, as regras permanecem formalmente as mesmas, entretanto, apoiadores de um determinado conjunto de ideias ressignificam as possibilidades da norma legal. Assim, no caso mineiro, as leis relacionadas ao sistema prisional possibilitaram que uma ou outra abordagem fosse privilegiada para a consecução do objetivo expresso. Para exemplificar esta contribuição teórica, a Lei Estadual nº 11.404, de 1994, no artigo 2º determina que a execução penal objetiva a reeducação do sentenciado e à sua reintegração na sociedade, além de prevenir a reincidência, para proteção e defesa da sociedade. A Política Prisional poderia então, em diferentes períodos, atuar de diferentes formas, ou atuar com diferentes iniciativas concomitantemente, a depender de fatores como as pressões vindas da sociedade, de políticos eleitos e as resistências internas provindas de burocratas que trabalham diretamente com os presos.

Ainda na questão da mudança nas formas de cumprimento de pena possíveis na Política Prisional, vale mencionar as unidades que trabalhavam sob o modelo da Associação de Assistência e Proteção aos Condenados (APAC). Seguindo a "metodologia de reintegração do apenado por meio de atividades laborais e educativas com suporte educacional, judicial e espiritual" (Cruz *et al*, 2021, p. 9), a APAC representou um modelo alternativo exemplar no respeito aos direitos humanos e processo de ressocialização. Apesar dos resultados positivos, o Diagnóstico (FJP,

2013) identificou a pouca clareza por parte dos entrevistados sobre o método e procedimentos utilizados. Este fato pode ser indicativo do estágio inicial de expansão do modelo, bem como alguma resistência à incorporação de novos modelos de administração prisional. Prevalece o fato de que as APACs, livres do problema da superlotação e recebendo apenas os presos que apresentam comportamento adequado, vinha apresentando um formato de cumprimento de pena em que a garantia dos direitos humanos, as oportunidades de recuperação e preparo para a vida em liberdade mais se aproximavam do preconizado pela Segurança Cidadã.

Apesar das novas metodologias e alternativas para o cumprimento de pena que conversam com a narrativa da Segurança Cidadã, especialmente quando relacionadas à cidadania e bem estar de apenados, "o sistema penitenciário mineiro ainda não superou o embate entre custódia e ressocialização dos apenados" (FJP, 2013, 140), demonstrando em diversos exemplos a permanência de ideias e valores típicos das narrativas da Segurança Nacional (proteção do Estado custe o que custar, ainda que o custo seja o bem estar de parcela da população) e da Segurança Pública (em que o inimigo interno passa a ser o criminoso, notadamente o traficante de drogas, que deve ser retirado da sociedade).

Os Conselhos da Comunidade, instituídos na legislação estadual para cada comarca, são uma instância de participação incumbida de, entre outras funções, "incentivar a prática do tratamento não institucional"; "promover a participação ativa da comunidade na reintegração do sentenciado e do egresso na família, na profissão e na sociedade"; e "providenciar a celebração de convênio com o município para a prestação de trabalho pelo sentenciado" (inciso I, II e parágrafo único, respectivamente). Experiências positivas de trabalho conjunto com estes conselhos foram apontadas em entrevistas, especialmente em celebração de parcerias com prefeituras para a execução de obras públicas com mão de obra carcerária. Para o entrevistado, o sucesso dessas iniciativas com prefeituras se deu devido ao reconhecimento do retorno positivo do trabalho dos presos para o município. Já para o prisional, as parcerias garantiam a oportunidade de remição de pena, ocupação do tempo de forma produtiva, preservação e manutenção das condições de habitabilidade das unidades. Essas ações eram mais frequentes nos municípios com uma boa troca entre sistema prisional e a comunidade, mediada pelo Conselho da Comunidade. Foi comentado ainda sobre os resultados de unidades prisionais de

menor porte nessas parcerias, além de trabalhos internos à unidade como reformas e manutenção de horta:

o cara que está na cidade do interior com 100 presos, numa cadeia pequena, consegue desenvolver um trabalho que ninguém nunca viu. Nós vamos numas cidades aí que você olha assim 'pô, isso aqui é a cadeia que a gente assumiu tem 1 ano?'. Você chega lá, tudo reformado, tudo bonitinho, os presos trabalhando, uma horta de todo tamanho, que doa pra todas as creches da cidade, pra todos os asilos da cidade, que faz um trabalho comunitário (Entrevista com o gestor da Política Prisional).

Finalmente, a capacidade de gestão de dados deve ser analisada na medida que a sua operação pode contribuir para o melhor controle de informações e celeridade de ações como processamento de casos, progressões de regime e encaminhamento para outras políticas. Segundo a FJP (2013), o Sistema de Informação Penitenciária (INFOPEN) já vinha sendo utilizado, mas de forma limitada já que o chamado “módulo de gestão” ainda não havia sido finalizado. Neste módulo, seria possível, por exemplo, o acompanhamento do cumprimento de pena de cada indivíduo e a contabilização da remição por dia de trabalho (FJP, 2013). Assim, o gerenciamento completo de informações como essas tem o potencial de otimizar a administração prisional e acelerar processos importantes, muitas vezes responsáveis por gargalos no sistema como a lentidão no andamento de processos de soltura já citada. É importante frisar que a disponibilidade de dados consistentes é um requisito para a transparência e para o monitoramento da Política Prisional pela população.

De modo geral, a Política Prisional é que apresenta os conflitos mais intensos entre as narrativas teóricas discutidas na literatura. A estruturação de um sistema prisional propriamente dito denota a tentativa de atender as determinações legais. Ao mesmo tempo, a infraestrutura não foi suficiente para abrigar uma população prisional crescente, comprometendo as garantias básicas de bem estar e as condições para ressocialização. Neste contexto, as leis ainda preconizavam ações e conceitos característicos da Segurança Cidadã, enquanto a realidade prisional do Estado ainda lidava com questões como os maus tratos dentro de unidades e a falta de apoio de profissionais da ponta às iniciativas de reinserção social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho não pretendeu (e nem poderia) extinguir todos as análises sobre características que indicassem distanciamentos e proximidades entre a política e a teoria, tampouco conseguir explicar em minúcias todas as dinâmicas que tomaram corpo na formulação da Política de Defesa Social de Minas Gerais. O intento maior foi abordar os pontos mais marcantes que evidenciassem um perfil geral da política e algumas explicações possíveis para a forja de tal perfil.

A Política de Defesa Social se encontrava, naquele período compreendido entre 2003 e 2011, em um nó de diversos valores, ideias, atitudes e posicionamentos. Se por um lado a política e os profissionais apresentavam ideias e posicionamentos herdados de políticas e modos de pensamento anteriores, por outro, a própria política, decretos correlatos e a atuação de outros profissionais apontavam novos caminhos e as transformações já em curso no trabalho diário, o que pode representar um movimento paulatino de mudança.

Observou-se que a maior parte das ações à época do diagnóstico não possuíam definições ou diretrizes para além dos Decretos que os criaram, e apresentavam graves deficiências metodológicas. Não havia marco lógico definido, protocolos, definição detalhada do problema, perfil de política esclarecido, etc., não tendo, assim, uma caracterização aprofundada de quais ideias e valores fizeram parte da construção da política, além dos indícios superficiais aproximados à segurança cidadã. Esta pouca definição pode ter a ver com a fraca institucionalização; estar num período inicial de um processo mudança profundo, porém gradual; ou ainda, dificuldade de consolidar ações por falta de estrutura, pessoal e/ou apoio.

As três narrativas teóricas discutidas na revisão de literatura se provaram presentes na atuação de diferentes profissionais. Especificamente daqueles atuantes com ações de vigilância e segurança (agentes socioeducativos e agentes penitenciários) foi possível observar a perpetuação de práticas e ideias típicas da Segurança Nacional, ainda que muitas vezes permeada por aspectos da ressocialização e garantia de direitos, além de normalizada pela legislação. A predominância de preceitos da Segurança Cidadã se deu no perfil e atuação de profissionais de área técnica como educadores, psicólogos e gestores de políticas. Já os preceitos da Segurança Pública ficam mais evidentes quando se avalia o perfil socioeconômico de jovens e adultos que adentram os sistemas socioeducativo e

prisional: a vulnerabilidade ainda é o caráter distintivo que direciona boa parte das ações da Política de Defesa Social.

Apesar disso, ficou muito clara a existência de um embate entre a noção de Segurança Pública e a visão mais moderna que pretende alcançar a Segurança Cidadã. Este embate pode ser ilustrado pelos esforços na Política Socioeducativa de desacelerar o fluxo de internações por meio da conscientização de atores da Justiça responsáveis pela determinação das medidas e de pedidos de reconsideração quando não fosse encontrada motivação suficiente para internação. As Políticas Prisional e de Prevenção (pelos programas PrEsp e CEAPA) enfrentavam atritos semelhantes: ao passo que as ações das políticas procuravam a reinserção social baseada, entre outros elementos, na proteção de direitos e na educação e capacitação profissional, as pressões vindas da sociedade e de meios de comunicação que apoiavam medidas puramente repressivas como o encarceramento e controle dos indivíduos em cumprimento de pena. Ademais, a ação dos burocratas na caracterização da implementação apresentou direcionamentos diversos e, às vezes, contraditórios. Ao mesmo tempo que alguns atuavam na promoção de mudanças, outros profissionais perpetuavam práticas antiquadas (e até mesmo ilegais) provindas de um passado autoritário ou desconhecedor da amplitude dos direitos humanos.

Evidentemente, a Política de Prevenção à Criminalidade possui raízes mais profundas na Segurança Cidadã. Entretanto, a Política Socioeducativa é respaldada legalmente de forma mais consolidada, numa lei (o ECA) que parte da noção de proteção e consolidação de direitos de crianças e adolescentes, ao invés da perspectiva de punir infrações. Esta situação oportuniza a maior integração de preceitos daquela narrativa em detrimento de outras visões e fortalece ações em vista da educação, socialização e integração de jovens à sociedade.

A Política de Defesa Social encontrava-se, no período analisado, em processo de transformação pela aprendizagem com o fenômeno da criminalidade e insegurança, mas também por meio das ideias e entendimentos num ambiente de disputa de conceitos, de interesses e de poder. Essa transformação se pressupõe gradual e constante, já que ocorria em pequenos incrementos por iniciativas variadas (por meio de novas leis, pelas mudanças no ambiente, pela atuação de burocratas) e acompanhava as mudanças da própria sociedade.

A execução deste trabalho permitiu ilustrar um cenário do desenvolvimento das políticas de segurança de Minas Gerais, explicitando características presentes no

desenho e na implementação, bem como as possíveis fontes de influência para que essas características se fizessem presentes. Espera-se que os resultados apresentados aqui possam colaborar para a atuação prática de gestores de políticas e incitar novos trabalhos, mais abrangentes ou com diferentes enfoques, de forma a construir maiores contribuições para o campo.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Maurício Maia de. **O código Mello Mattos e seus reflexos na legislação posterior.** (Monografia) Rio de Janeiro, 2007. Disponível em http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=b2498574-2cae-4be7-a8ac9f3b00881837&groupId=10136 >. Acesso em 8 nov. 2023
- BARCELOS, P. F. D. O percurso histórico do atendimento ao adolescente em Minas Gerais - de menor a autor de ato infracional. **Educação em Foco**, [S. l.], v. 11, n. 12, p. 65–84, 2008. DOI: 10.24934/eef.v2i12.68. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/educacaoemfoco/article/view/68>. Acesso em: 10 nov. 2023.
- BATITUCCI, E. C.. GERENCIALISMO, ESTAMENTALIZAÇÃO E BUSCA POR LEGITIMIDADE: O campo policial militar no brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 34, n. 101, p. e3410111, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/zdsYrxddhTwhdTbTJh8dzVH>. Acesso em 31 out. 2023
- BRASIL. **Lei nº 7210, de 11 de julho de 1994.** Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, 11 jul. 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 5 nov. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 out. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 6697, de 10 de outubro de 1979.** Institui o Código de Menores. Brasília, 10 out. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm. Acesso em: 1 nov. 2023.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 3799, de 5 de novembro de 1941.** Transforma o Instituto Sete de Setembro, em Serviço de Assistência a Menores e dá outras providências. Brasília, 5 nov. 1941. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3799-5-novembro-1941-413971-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 1 nov. 2023.
- BRUZIGUESSI, B. Os fundamentos da Doutrina de Segurança Nacional e seu legado na constituição do Estado brasileiro contemporâneo. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 2, n. 1, p. 47-64, 7 out. 2014.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília: Enap, 2018. 151 p. : il.
- CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. *RAP — Rio de Janeiro* 45(6): 1781-1804, nov./dez. 2011
- COIMBRA, Cecília Maria Bouças. Doutrinas de Segurança Nacional: banalizando a violência. *Psicologia em Estudo*. v.5 n. 2 p. 1-22. 2000

COMBLIN, Joseph. A Ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos**. 2009. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20PORT.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2023

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança Pública. In: **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (orgs.). São Paulo: Contexto, 2014.

CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da; RAMOS, Alicia Maricel Oliveira; COELHO, Marina Tereza da Silva. Trajetória da Política Penitenciária em Minas Gerais: notas de pesquisa. In: VIII ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2021, Brasília. **Anais do VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública [...]**. Brasília: SBAP, 16/08/2021. p. 1-15. Disponível em: <http://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/189>. Acesso em: 8 nov. 2023.

DINO, Luísa Adib. **Incrementalismo e o Campo Institucional**: análise sobre a execução orçamentária da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo entre 2009 e 2016. 2018. 150f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. O regime constitucional da segurança cidadã. 2013. 212 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2013.

FERREIRA, Luciano Vaz. Os preceitos da Doutrina da Segurança Nacional e a sua implementação no Brasil. FADERGS - v.4, n. 2, ago.-dez. 2012. Disponível em <https://repositorio.furg.br/handle/1/5260> Acessado em 2 outubro 2023

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: FBSP, 2023.

FREIRE, Moema D. Paradigmas da segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. Revista Aurora, v. 3, n. 5, p. 49-58, dez. 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Diagnóstico: Plano Estadual de Defesa Social. Belo Horizonte: FJP, 2013.

GANDINI JÚNIOR, Antonio. Breves Considerações sobre o Atendimento da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor aos Adolescentes Infratores no Estado de São Paulo. Revista Fafibe On Line, Bebedouro, n. 3, ago. 2007. Disponível em: <https://www.unifafibe.com.br/revistafafibeonline/?pagina=sumario&edicao=11>. Acesso em: 9 nov. 2023.

GODINHO, Letícia; OLIVEIRA JUNIOR, A.; PONCIONI, P.; BUENO, S. Instituições participativas e policiamento comunitário: referencial teórico e revisão da literatura. In: Almir de Oliveira Junior (Org.). **Instituições Participativas no âmbito da**

Segurança Pública: programas impulsionados por instituições policiais. 1ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, v. 1, p. 19-54.

HALL, Peter A. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (Apr., 1993), pp. 275-296 Disponível em: <https://doi.org/10.2307/422246> Acessado em: 11 agosto 2023.

HALL, Peter A., TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *LUA NOVA* Nº 58— 2003

INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO PARA AMÉRICA CENTRAL: IDHAC, 2009-2010: Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano, Colômbia, Outubro de 2009. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponível em: <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/informe-sobre-desarrollo-humano-para-am%C3%A9rica-central-2009-2010> Acesso em 20. out. 2023

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd edition. Pearson, 2014.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LINDBLOM, C. E. The Science of "Muddling Through". **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/973677>. Acesso em: 01 nov. 2023.

LINDBLOM, C. E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/976178>. Acesso em: 01 nov. 2023.

MADEIRA, Lúgia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 49(1):3-21, jan./fev. 2015. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121702>. Acesso em: 18 out. 2023.

MAHONEY, J; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. In: **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**, 2010.

MENICUCCI, C. G. **Política de atendimento a adolescentes em conflito com a lei em medida de privação de liberdade:** o desafio de implementação do ECA em um contexto institucional composto por duas lógicas distintas, a coerção e a socialização. Orientador: Carla Bronzo Carneiro. 2010. 173 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro (FJP), Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/180>. Acesso em: 8 nov. 2023.

MENICUCCI, C. G.; CARNEIRO, C. B. L.. Entre monstros e vítimas: a coerção e a socialização no sistema socioeducativo de minas gerais. *Serviço Social & Sociedade*, n. 107, p. 535–556, jul. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/jJLKmTCM7V8f7HpvMP3gskQ/>. Acesso em 8 nov. 2023

MINAS GERAIS. **Decreto nº 45870, de 30 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado da Defesa Social. Brasília, 30 dez. 2011. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/45870/2011/?cons=1>. Acesso em: 1 nov. 2023.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 43751, de 19 de fevereiro de 2004**. Cria o Programa Central de Penas Alternativas do Estado de Minas Gerais - CEAPA, no âmbito da Secretaria de Estado de Defesa Social. Brasília, 19 fev. 2004. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/43751/2004/>. Acesso em: 1 nov. 2023.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 43295, de 29 de abril de 2003**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Defesa Social e dá outras providências. Belo Horizonte, 29 abr. 2003a. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/43295/2003/>. Acesso em: 3 nov. 2023.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 43334, de 20 de maio de 2003**. Cria o Programa de Controle de Homicídios do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 20 maio 2003b. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/43334/2003/>. Acesso em: 3 nov. 2023.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 42715, de 27 de junho de 2002**. Institui o Programa Centro de Referência do Cidadão. Belo Horizonte, 27 jun. 2002. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/42715/2002/>. Acesso em: 3 nov. 2023.

MINAS GERAIS. **Lei nº 12985, de 30 de julho de 1998**. Transfere a administração das cadeias e dos presídios para a Secretaria de Estado da Justiça e dá outras providências. Belo Horizonte, 30 jul. 1998. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/12985/1998/>. Acesso em: 5 nov. 2023.

MINAS GERAIS. **Lei nº 11404, de 25 de janeiro de 1994**. Contém normas de execução penal. Belo Horizonte, 25 jan. 1994. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/11404/1994/>. Acesso em: 5 nov. 2023. Lei nº 8.609, de 1990

MONTAGNA, W. A DOCTRINA DA SEGURANÇA NACIONAL. Projeto História : Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História, [S. l.], v. 6, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/12296>. Acesso em: 2 out. 2023.

NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. United States: Cambridge University Press, 1990.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. **Seguridad Ciudadana Con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. NY, Estados Unidos, 2013.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Oxford University Press, Nova Iorque, 1994.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: Algumas observações. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 5, n. 1, jan-jul 2005. pp. 11-28.

SANTOS, I. G. **Agentes de mudança, contextos políticos & dinâmica institucional**: um estudo sobre o processo de mudança institucional gradual no setor de segurança pública no Brasil. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, jun. 2015.

SANTOS, Valber Ricardo dos. Política de segurança pública no Brasil contemporâneo: entre a segurança cidadã e a continuidade autoritária. (Dissertação) – 2012. 174 f.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and Organizations**: Ideas and Interests. 3ª. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2008.

SILVEIRA, Andréa Maria. **Prevenindo homicídios: Avaliação do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte**. 2007. 290 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/AMSA-7DAKTX>. Acesso em: 3 nov. 2023.

SINASE - Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo / Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006.

SOARES, L. E. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados**, [S. l.], v. 17, n. 47, p. 75-96, 2003. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9903>. Acesso em: 18 out. 2023.

SOUZA, Talles Andrade de. A implementação da política estadual de prevenção social à criminalidade de Minas Gerais: paradigmas, coalizões e incrementalismo. (Dissertação) -- 2016. 350 p. :il.

VELÁSQUEZ, Hugo Acero. Os Governos Locais e a Segurança Cidadã. **Texto desenvolvido como consultor do PNUD** (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), 2006.

WESTIN, Ricardo. Crianças iam para a cadeia no Brasil até a década de 1920. Agência Senado, Brasília, 7 jul. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/07/07/criancas-iam-para-a-cadeia-no-brasil-ate-a-decada-de-1920#:~:text=O%20c%C3%B3digo%20de%201927%20foi,resistiu%20%C3%A0%20mudan%C3%A7a%20dos%20tempos>. Acesso em: 9 nov. 2023.