



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

TRAJETÓRIA DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA EM MINAS GERAIS NOTAS DE PESQUISA

**MARCUS VINICIUS GONÇALVES DA CRUZ, ALICIA MARICEL OLIVEIRA RAMOS, MARINA
TEREZA DA SILVA COELHO**

GT 2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Trajetória da Política Penitenciária em Minas Gerais: notas de pesquisa

Resumo:

O artigo analisa a política penitenciária em Minas Gerais identificando os episódios singulares de sua trajetória. Mobiliza-se referências teóricas da análise das políticas públicas para estudar os parâmetros estabelecidos para a gestão prisional. A partir de uma abordagem qualitativa, realizou-se pesquisa teórica, documental e de campo, analisando os diferentes contextos e indicativos das políticas públicas utilizadas, ressaltando as lacunas e avanços na institucionalização da política carcerária. Os achados revelam quatro períodos característicos da política penitenciária, “tradicional” até a Constituição de 1988, “transitória” nos anos 1990, “moderna”, entre 2003 e 2014 e “contemporânea” entre 2015 e 2019. Conclui-se que as estratégias de gestão do sistema penitenciário somente terão efetividade com políticas voltadas para institucionalizar perspectivas de múltiplos atores, voltados para minimizar problemas estruturais, de gestão, superlotação, e organização da “sociedade dos cativos”. Em termos teóricos e empíricos o artigo contribui ao tratar temática relevante e pouco explorada nos estudos organizacionais.

Palavras-chave: prisão. preso. política penitenciária. gestão prisional. criminalidade.

1 Introdução

A política prisional no Brasil ao longo dos anos vem sendo pautada pelo reforço do viés punitivo diante do aumento da violência e da criminalidade. Os patamares elevados de violência e criminalidade (FBSP, 2021), levaram a aplicação de legislações voltadas para endurecimento das penas (HOMERIN, 2017), e conseqüentemente a um aumento da população carcerária no país (FBSP, 2021). Tal situação revela-se no contingente de aproximadamente 760 mil pessoas presas, a terceira maior do mundo em números absolutos, superada apenas pelos Estados Unidos e China (WALMSLEY, 2018); sendo aproximadamente 30% de presos provisórios, ressalta Barros (2021), o que revela uma das dimensões do problema na seara pública.

Neste contexto, o sistema penitenciário não faz cumprir integralmente a legislação penal vigente (MACHADO, 2019), e a política carcerária tem sido pouco efetiva no sentido de prover ao encarcerado a possibilidade de reinserção social (SOUZA, COSTA, LOPES, 2019). Os problemas vêm sendo acumulados ao longo do tempo, ainda que diagnosticados desde a década de 1970, como ressaltam os estudos de Coelho (1978), Paixão (1991). A superpopulação carcerária, além de provocar a degradação das condições de habitabilidade, provoca uma danosa convivência entre presos primários, provisórios e condenados com os de média e alta periculosidade, reconhecem Cruz *et al.* (2013). Por outro lado, reforçam Ghiringhelli e Cifali (2015), a superlotação gera um ambiente propício aos abusos, distorções e facilitações praticadas pelos servidores do sistema, cultivando nos internos a revolta e o desespero que realimenta a criminalidade. Assim, o tênue equilíbrio das unidades prisionais é abalado por motins e rebeliões de modo recorrente (DIAS; SALLA, 2019), provocando a mobilização da

“sociedade dos cativos” (MANSO; DIAS, 2017). No entanto, a necessidade de um efetivo cumprimento da Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984), permanece uma constante, como sugerem os estudos de Souza; Costa; Lopes (2019), Beato Filho *et al.* (2020).

Barros (2021) lembra que a sociedade também possui sua parcela de responsabilidade ao rotular o infrator preso de tal maneira que dificulta sua volta ao convívio social, com as organizações policiais o encarando como eterno suspeito, e pela baixa fiscalização da execução penal de modo efetivo pelo povo, que de modo geral não se importa com as condições de encarceramento, ainda que a realidade prisional seja vivenciada pela parcela mais humilde da população, sendo sua maioria masculina, preta, de baixa renda e escolaridade, moradora da periferia das grandes cidades, como atestam os estudos de Sinhoretto e Morais (2018).

O presente artigo analisa a política penitenciária em Minas Gerais identificando os episódios singulares de sua trajetória, destacando seus avanços e lacunas. Mobiliza-se referências teóricas da análise de políticas públicas para estudar os parâmetros estabelecidos para a gestão prisional. A análise da trajetória mostrou-se apropriada por permitir identificar os episódios significativos das políticas públicas na área prisional em suas formas de abordar os problemas sociais e políticos e propiciar a compreensão da função das instituições no contexto social e político pesquisado, como sugerem Hall e Taylor (2003). Por sua vez, para análise da política pública buscou-se explicar as lacunas e avanços pela interpretação das regras e ferramentas de gestão adotadas para materialização daquela política, bem como a identificação dos atores relevantes que participaram desses processos (MAHONEY; THELEN, 2010).

A partir de uma abordagem qualitativa, realizou-se pesquisa por meio de levantamento bibliográfico, documental e de campo por meio de entrevistas semiestruturadas (COLLIS; HUSSEY, 2005), analisando os diferentes contextos e indicativos das políticas públicas penitenciárias vivenciadas pelo Estado de Minas Gerais, ressaltando os eventos e as dificuldades existentes para a institucionalização da política carcerária no período estudado.

O artigo em termos teóricos contribui ao mobilizar referências da análise de política públicas entendidas a partir das forças políticas resultantes da avaliação da legitimidade ou da validade de determinada ação ou estrutura, tendo origem tanto no ambiente externo quanto no ambiente interno, como sugerem Mahoney e Thelen (2010). Em termos empíricos, contribuiu na interpretação de fenômeno pouco analisado sob a perspectiva da gestão.

2 Referencial Teórico

Os comportamentos desviantes são um produto da própria coletividade, sendo, portanto, normais no seio de qualquer sociedade, reforça Durkheim (1984), sendo o ritual de punição daqueles que realizaram uma conduta contrária à esperada se torna, na realidade, um repensar

da sociedade sobre suas ações, de maneira que seja possível restabelecer a normalidade e a estabilidade dos laços sociais que mantém a coesão entre os indivíduos.

Foucault (1987) reforça que com a centralização da punição nas mãos do Estado, o fundamento jurídico da pena privativa de liberdade passa a ser direito de punir. Assim, cada indivíduo delega parte de sua autonomia de vingança para o Estado, de maneira que este aplique a medida mais cabível para o bem social. O direito de punir passa a ser objetivado através de normas expressas em leis componentes dos Códigos Penais, inclusive os contemporâneos. Com isso, ocorre a racionalização dos processos de punição dos criminosos por meio da instituição de normas que definam e tipifiquem os ilícitos, bem como estabeleçam as penas correspondentes a esses e o regime em que essas devem ser cumpridas.

No entanto, para que todas essas disposições teóricas sejam efetivas no interior da realidade prisional, faz-se indispensável a correta detenção dos criminosos, observando-se a legislação vigente, no âmbito da política pública penitenciária destacam Cruz *et al.* (2013).

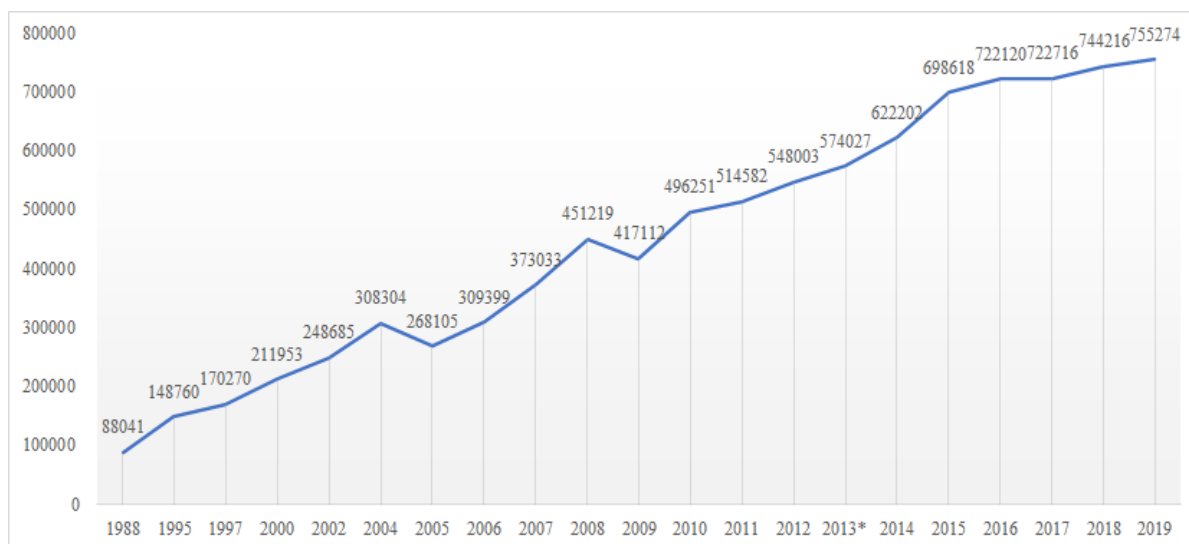
De modo geral, a administração da justiça deve se encarregar de atenuar os problemas da aplicação da pena privativa de liberdade e preparar o detento para o retorno à vida pregressa, de tal maneira que seja possível a convivência pacífica na sociedade. A necessidade de maior efetividade e as mudanças ambientais levaram as instituições do Estado, responsáveis pelas unidades prisionais, a experimentar novas escolhas em seus processos estratégicos. No caso brasileiro, a aplicação de novas estratégias decorreu em um ambiente de forte pressão da comunidade sobre o Estado a partir de episódios de rebeliões e atentados nas ruas das grandes cidades por meio de ordens de suas lideranças encarceradas, que, por sua vez, reagem a regimes disciplinares mais rígidos (MANSO; DIAS, 2017; DIAS; SALLA, 2019).

Porém, no caso brasileiro, há um descompasso entre a política e sua execução, pois o sistema penitenciário no país revela uma estrutura complexa e, até certo ponto, contraditória e conflitante. A legislação que define crimes, bem como a execução de penas, é de competência da União Federal, nos termos da Constituição Federal. Já a gestão do sistema penal é majoritariamente dos estados e do Distrito Federal. Por sua vez, a segurança pública é de responsabilidade da União e dos estados federados, tendo a União papel ativo cada vez mais amplo na formulação de políticas de segurança pública, diante do avanço da criminalidade. No entanto, esta função tem sido negligenciada ou realizada de modo pouco efetivo, sendo sustentados por frágeis mecanismos intergovernamentais (AZEVEDO; CIFALI, 2015).

O aumento da massa carcerária no sistema prisional brasileiro escancarou suas principais mazelas, uma vez que o ritmo de construção de novas unidades, no intuito de ampliar

o número de vagas, não segue o mesmo compasso da ação policial e da justiça em prender e condenar o indivíduo em conflito com a lei, como pode ser verificado no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Evolução da População Carcerária no Brasil (1988-2019)



Fonte: elaborado pelos autores com dados do Infopen e FBSP (2021)

Ao observar o Gráfico 1, nota-se que a população carcerária do Brasil apresenta uma tendência permanente de crescimento, saltando de 88.041 presos em 1988 para 755.274 em 2019, fato que faz o Brasil ocupar a terceira posição no ranking de países com a maior população carcerária do mundo (WALMSLEY, 2018). Para se ter uma ideia da amplitude do problema, entre janeiro de 1992 e junho de 2013, a população do país cresceu cerca de 36% enquanto a população prisional aumentou em 403,5%. Esses dados revelam como os mecanismos de punição por meio do aprisionamento são legitimados pela população brasileira e se refletem em intervenções governamentais, em sua maioria direcionadas para ampliar o estatuto da prisão e reforçar o aparato punitivo como um todo. Sinhoretto e Moraes (2018) reforçam que no caso brasileiro um grupo populacional específico compõe a maior parte da massa carcerária, composta em sua maioria, o alvo preferencial dessa dinâmica punitiva.

Assim, a responsabilidade do Estado na definição das diretrizes gerais que formatam a política penitenciária nacional necessita de escrutínio para que sua evolução seja monitorada e as práticas de gestão por ela engendradas possam servir de parâmetro para soluções dos problemas nesta seara, indicam Beato Filho *et al.* (2020). Uma vez que esta política é efetivada pelos estados federados, torna-se imprescindível que a União exerça um papel de liderança, coordenação e indução, para que se obtenham avanços efetivos na área.

Ao recente contexto de mudanças no sistema punitivo devido ao aumento do encarceramento, descrito por Wacquant (2007), soma-se a análise de Beato Filho *et al.* (2020) sobre a vocação do brasileiro em entender as formas punitivas por meio da prisão, o que

dificulta a aceitação de formas de controle social baseadas em outras modalidades de transações penais e favorece o endurecimento das penas por parte do aparato jurídico.

Assim, uma análise das políticas públicas na área prisional sob a perspectiva de suas lacunas e avanços permite a verificação do alcance de seus propósitos, bem como as implicações de suas estratégias e as possibilidades de aprimoramento. Uma vez que a política pública é constituída por valores, princípios e normas de aspectos distintos e divergentes entre si, torna-se relevante interpretar os principais componentes do arranjo institucional da política penitenciária em Minas Gerais.

3 Procedimentos Metodológicos

Desenvolveu-se pesquisa qualitativa, com abordagem descritiva voltada para a obtenção de informações e relatar as características de determinado evento, por meio da identificação e descrição de fenômenos. A partir de várias fontes de evidência, realizou-se estudo de caso analisando a política prisional em Minas Gerais (COLLIS; HUSSEY, 2005). A coleta de dados centrou-se em (i) pesquisa bibliográfica sobre a temática do sistema prisional e institucionalismo (WEBSTER; WATSON, 2009); (ii) pesquisa documental em normas, atas, regulamentos, legislação, documentos, dentre outros (SILVA; EMMENDOERFER; CUNHA, 2020); e (iii) pesquisa de campo realizada por meio de entrevistas com atores chave da política prisional ao longo dos tempos (MATTOS, 2005).

A identificação e seleção dos participantes é um fator crítico no levantamento de campo, uma vez que é preciso que os entrevistados contribuam com pensamentos e experiências relevantes para a pesquisa (SALMONS, 2014). A partir da pesquisa documental foram sendo identificados personagens importantes ao longo do desenrolar da política prisional no território mineiro. Assim, a equipe de pesquisa começou a realizar a prospecção daqueles indivíduos que estivessem disponíveis para participar das entrevistas. Após o contato inicial realizada pelo coordenador da pesquisa, a entrevista era agendada e realizada. Para fins desse artigo, foram utilizadas as entrevistas em profundidade de nove atores que participaram ativamente do contexto institucional da política prisional de Minas Gerais, uma vez que ocuparam posições no legislativo do estado, na direção ou assessoramento da secretaria responsável pela gestão prisional, ou ainda como burocratas do nível estratégico no período de 1988 a 2019. Realizadas entre 2020 e 2021, das 9 entrevistas, uma foi realizada no modo presencial, e as demais por meio de vídeo conferência, sendo oito delas gravadas e uma que se utilizou de notas de campo.

Manteve-se o ético sigilo da fonte, e a partir de roteiro prévio foi solicitado ao entrevistado que destacasse sua trajetória no contexto da política prisional do estado, ressaltando sob seu ponto de vista os episódios de maior relevância. As falas foram transcritas

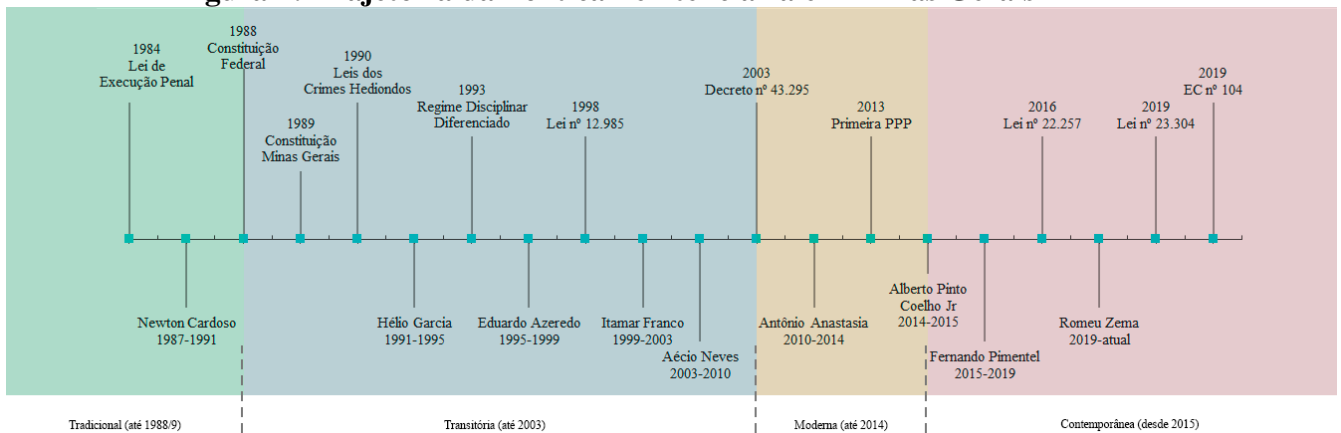
e analisadas pela técnica de análise de conteúdo nos termos de Colbari (2014), enfatizando a interpretação referencial dos episódios no tratamento do texto, coligidas posteriormente com a documentação consultada e à luz do referencial teórico.

As principais limitações relacionaram-se ao contexto da pandemia da COVID-19 que limitou o levantamento documental e a interação pessoal. Por sua vez, a discussão com os interlocutores exigiu esforço adicional ao tratar de assunto sensível (BOSWORTH *et al.* 2005).

4 Apresentação de Resultados

A análise da política pública voltada para o sistema penitenciário em Minas Gerais revela complexidade e especificidades das ações, com nuances distintas no desenvolvimento de estratégias governamentais voltadas para sua efetividade ao longo do tempo. Isso porque o objeto da política ao envolver a custódia e ressocialização do preso, requer investimentos elevados em termos financeiros, políticos, operacionais e sociais. O delineamento da trajetória da política pública, como sugerido por Oliveira e Passador (2019), permitiu identificar os principais estágios do desempenho governamental em relação ao sistema prisional mineiro. Para fins ilustrativos a Figura 1 indica a linha do tempo delineada a partir da pesquisa realizada, divididas em quatro fases e com destaque para a legislação na área e mandados políticos.

Figura 1: Trajetória da Política Penitenciária em Minas Gerais



A opção inicial por indicar a legislação reflete a influência de uma política pública regulada pelas instâncias jurídicas como elemento da sociedade na decisão de regular a vida social nos termos de Durkheim (1984) e Foucault (1987). A indicação dos dirigentes do Estado advém da liderança institucional da política pública em termos estaduais, uma vez que no Brasil, a instância de gestão da política prisional se dá no nível do Estado, não havendo uma coordenação nacional. Não obstante, os entrevistados sempre se referiam ao governo em exercício para pontuar a política prisional da época.

As distintas fases da política penitenciária em Minas Gerais foram classificadas para fins de pesquisa em “tradicional” para o período até a Constituição Federal de 1988, que

estabelece um novo patamar no contexto regulatório nacional. Por sua vez, o período de adaptação da política prisional em face das transformações impulsionadas pela Carta Magna foi denominado de fase “transitória” até 2003. No período entre 2003 e 2014, considerada “moderna”, verificou-se um processo de introdução de novas práticas na área prisional, no bojo do movimento da nova gestão pública. A partir de 2015 analisa-se o estágio da política “contemporânea”, com novos atores e autonomização da área até 2019. As principais características de cada fase, suas lacunas e avanços, são descritas nas seções seguintes e de modo não exaustivo diante das limitações de tamanho de um artigo científico.

4.1 Fase Tradicional

Os problemas atualmente vivenciados pelo sistema penitenciário em Minas Gerais possuem origem no processo de gerenciamento dos encarcerados, uma vez que historicamente o executivo estadual possuía duas instâncias de controle sobre o sistema prisional, uma sob a égide da Polícia Civil, responsável pelas delegacias e cadeias que abrigariam nos termos da lei os presos provisórios, e uma secretaria responsável pelos estabelecimentos penitenciários.

No entanto, essa questão remonta ao início do século XX, revela Paixão (1991, p. 35):

“entre as décadas de 30 e 60, não se pode, propriamente, falar num sistema penitenciário mineiro. Havia uma instituição – a Penitenciária Agrícola de Neves – PAN; e o seu peso real e simbólico marcou definitivamente o sistema penitenciário que se implantou a partir dos anos seguintes. Antes a população prisional do estado se distribuía pelas cadeias públicas dos municípios”.

Antes da criação da PAN (atualmente, Penitenciária José Maria de Alkimin), os condenados, provisórios e em instância definitiva, eram recolhidos nos distritos policiais, sendo que, apenas com a construção do referido estabelecimento, inicia-se o desenvolvimento, em tese, de políticas penitenciárias no estado, tal como pressuposto pela legislação.

Importante destacar que as décadas seguintes à inauguração da PAN foram marcadas pelo completo esquecimento de políticas públicas voltadas para a questão prisional até a década de 1980, algo que se refletiu na absoluta ausência de vagas penitenciárias, sendo a maior parte do contingente de presos absorvida pelas delegacias de Polícia Civil. Paixão (1991, p.57) aponta que as políticas penitenciárias “de recuperação em Minas Gerais foram desenhadas para uma clientela de baixo risco, culturalmente protegidos contra a conversão em uma identidade e carreira delinquentes”. Fruto dessa realidade verifica-se que além da PAN inaugurada como modelo de unidade prisional pelo Presidente da República em 1937, a ampliação do sistema ocorreu com uma unidade feminina (1948), e outras seis unidades até o final da década de 1980, sendo esta última a Penitenciária Nelson Hungria (1988) de segurança máxima.

No entanto, a partir dos anos 1980, o crescimento das taxas de criminalidade levou a uma menor tolerância com as políticas de recuperação, no bojo da mudança do perfil dos criminosos. Isto porque, diante da relativa “tranquilidade” do aparato penitenciário mineiro, a rotina das cadeias públicas revelava um ambiente em que a normalidade eram as tentativas de fuga, greves de fome, assassinatos de internos, assaltos sexuais, extorsões, torturas e corrupção de autoridades. Para Paixão (1991), esta clivagem entre as cadeias e penitenciárias explicariam o “sucesso” das políticas penitenciárias em Minas Gerais, até o final dos anos 1980.

Na década de 1980, a Secretaria do Interior e Justiça cuidava do sistema prisional, enquanto a Secretaria de Segurança Pública administrava os presos processados, bem como aqueles condenados pela justiça, uma vez que as unidades penitenciárias não absorviam as demandas dos tribunais. Além de não permitir um processo de interação entre o apenado e a sociedade, a ausência de vagas nas penitenciárias não permitia a correta inserção do apenado para cumprimento de pena em estabelecimentos adequados para sua ressocialização.

Somado a isso, com a maior parte do contingente de presos absorvida pelas delegacias de polícia, uma parte significativa de policiais civis estava alocada em atividades relacionadas com a custódia dos apenados presos, o que prejudicava sua atuação de polícia judiciária. Da mesma forma, grande parte do efetivo da Polícia Militar também era utilizada em atividades de guarda externa das cadeias. Com a lotação das carceragens muito superior ao número de vagas, deteriorava-se o relacionamento entre as duas corporações, pois o policial militar prendia o suspeito e o delegado não levava adiante o processo investigativo, pois não tinha lugar para acolher o indivíduo. Assim, crescia a sensação de impunidade e incapacidade de atuação eficiente por parte das organizações policiais, uma vez que o sistema era inoperante para o processamento dos indivíduos autuados pela polícia ou condenados pela justiça, não assegurando seu respectivo ingresso e punição em instituições penitenciárias minimamente capazes de desincumbir-se de suas funções, ao contrário do pressuposto da política.

O aumento dos eventos de rebelião ou morte violenta nas cadeias públicas levava a uma mobilização da opinião pública que revertia em ações imediatistas das autoridades. Em maio de 1985, os internos da Delegacia de Furtos e Roubos dão início ao que seria conhecido como “Ciranda da Morte”, com a morte de dois presos a partir de uma escolha coletiva dos detentos, instrumentalizada por meio de sorteio e executada por meio de enforcamento. O espetáculo protagonizado por esta circunstância revelou para o público externo a insatisfação com as políticas penais do governo mineiro, em “uma encenação metódica de novos sorteios e a indignação coletiva que acompanhou sua divulgação pela imprensa”, forçando as autoridades a tomarem medidas para cessar um cortejo que chegou a 11 mortes. A reação tradicional foi

transformar uma unidade da PAN em ala de segurança máxima até que a unidade de segurança máxima, o presídio Nelson Hungria, fosse inaugurado em 1988.

Um alento neste cenário seria a introdução da metodologia APAC em 1986 na cidade de Itaúna, metodologia de reintegração do apenado por meio de atividades laborais e educativas com suporte educacional, judicial e espiritual.

Com a promulgação da Constituição de 1988 e a sua similar em Minas Gerais de 1989, o sistema penitenciário passa a ser pressionado por um lado pela perspectiva de humanização do sistema a partir dos parâmetros democráticos emanados do contexto, com a defesa dos direitos humanos e reformas institucionais na área da justiça e segurança pública.

4.2 Fase de Transição

A política prisional em Minas Gerais veio se arrastando por meio deste modelo híbrido de gestão entre cadeias e penitenciárias, em que se sucediam rebeliões, motins e mortes, ao mesmo tempo em que lentamente novas unidades penitenciárias passavam a funcionar.

O contexto democrático impulsionado pela nova Carta Magna reforçou o discurso dos direitos humanos para os presos, capitaneado pela Assembleia Legislativa mineira de um lado, que buscou delinear no texto constitucional parâmetros mínimos de tratamento do preso a partir do alinhamento com a Lei de Execuções Penais de 1984. Isso se revela nas tratativas iniciais de prover o apenado com ações relacionadas à saúde e educação no seio das unidades penitenciárias. Porém isso se mostrava impraticável nas cadeias públicas em que o contingente de presos era muito maior, mantendo a questão da superlotação.

Por sua vez, verifica-se o aumento de resistências ao tema de tratamento do preso diante da elevação das taxas de criminalidade e violência em Minas Gerais. A escalada da violência e criminalidade acelerada, em meados da década de 1990, e a falência do estado em promover um sistema com mínimas condições de recuperação do apenado, com a diminuição de sua reentrada no sistema, marcariam o sistema prisional mineiro naquela década.

Para minimizar tal quadro, é promulgada a Lei Estadual 12.985/1998 que preconiza a mudança da gestão das 296 cadeias sob a égide da Polícia Civil para a Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos naquela época, estipulando um período de dois anos para a transição. Para dar cumprimento a esta legislação, elaborou-se, no início de 1999, um planejamento estratégico da transferência dos presos das cadeias para o sistema prisional. No entanto, a implantação desse plano sofreu diversos reveses, diante de forte crise fiscal do estado.

Por sua vez, em fins de 1999 uma nova gestão da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos assume no bojo da pressão de mudança advindo de uma nova morte no sistema. Iniciam-se a sistematização de informações prisionais por servidores administrativos recém-

admitidos na área, e que deram origem para o sistema de informações penitenciárias do governo federal denominado de INFOPEN. Por sua vez, também foram delineadas as primeiras políticas efetivas de cuidado com a saúde do preso, apoio no desenvolvimento laboral e educacional.

No início dos anos 2000 o Plano de Humanização dos Estabelecimentos Penitenciários de Minas Gerais, composto por 12 projetos, passa a ser implantado com foco na recuperação social, educacional e profissional dos presos, quanto na capacitação dos agentes prisionais, por meio de cursos sobre legislação, direitos humanos e cidadania, defesa pessoal, comunicação e expressão e ética profissional (OLIVEIRA, 2018). Implanta-se o Projeto Perspectiva, que com a intenção de aumentar o contato dos presos com a administração prisional. Tais inovações não vieram sem resistências, uma vez que os deputados estaduais ligados a uma vertente mais punitivista entendiam que era privilégio do indivíduo preso ter acesso a novas formas de ressocialização, enquanto os agentes prisionais se sentiam aliados do processo pois as ordens vinham de uma burocracia superior sem consulta aos que lidavam com o cotidiano da operação prisional. Tais resistências se revelaram na pressão pela troca de comando da secretaria e ainda pelo boicote dos guardas prisionais em conduzirem os presos para as salas de aula e oficinas de trabalho, em situação similar ao relatado por Higa e Alvarez (2019) para o cenário paulista na redemocratização.

Não obstante, Minas Gerais vivenciava um processo de superlotação nas cadeias públicas gerenciadas pela Polícia Civil, situação essa extremamente perversa, principalmente, no que se refere ao potencial de resolutividade do sistema prisional em sua missão de custódia e ressocialização. Somente no início da década seguinte foi efetivada uma política prisional no estado, a partir da construção de novas unidades prisionais, e do plano de 1998.

4.3 Fase Moderna

No escopo dessas modificações estruturais, o governo que toma posse em 2003 extingue a Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos e a Secretaria de Estado de Segurança Pública, criando a Secretaria de Estado de Defesa Social que fica como única responsável pela política carcerária estadual. No bojo dessa mudança, o governo implantou, a partir de 2003, um instrumento de avaliação de desempenho institucional na área de segurança pública que direciona todas as unidades administrativas por meio de seus órgãos e entidades para a busca de resultados. Assim, foram definidas diversas áreas de resultado no nível da secretaria, desmembrados em ações significativas em termos de mobilização e orçamento.

Para aprimorar a gestão das unidades, contratou-se consultoria externa para sistematizar os procedimentos em três áreas fundamentais de uma unidade prisional: segurança, ressocialização e administração, que foi compilado no chamado “Modelo de Gestão Prisional

– GESPEN”, em que procedimentos operacionais padronizados para cada uma das áreas foram delineados e respectivas metas foram definidas.

Em termos de segurança, foram implantados indicadores para monitorar o número de fugas, bem como para a quantidade de motins. Outro fator que afetava a segurança referia-se a escoltas de presos e melhoria da área de inteligência do sistema prisional, principalmente quanto a articulação da “sociedade dos cativos”. Buscava-se o isolamento de lideranças que pudessem se associar com os apenados para disseminar os preceitos de grupos como “Comando Vermelho”, “Amigo dos Amigos” ou “Terceiro Comando” originados no Rio de Janeiro ou do “Primeiro Comando da Capital” com base em São Paulo, como indicam Duarte e Araújo (2020).

No que se refere ao Agente de Segurança Penitenciário, estruturou-se processos voltados para o recrutamento, seleção e treinamento dos agentes de segurança, tanto contratados quanto efetivos. Oliveira (2018) discorre sobre a profissionalização dos guardas prisionais, e a evolução de seu número que alcança aproximadamente 16.000 agentes em 2018, o que pode dar a dimensão do esforço de ajuste interno em termos de gestão de uma força de trabalho em crescimento e com tendências à sua policialização. Há também uma nítida profissionalização do nível estratégico na gestão das unidades prisionais, sem indicação de policiais militares e policiais civis para a direção das unidades penitenciárias, seleção por mérito para tal posição, de preferência para agentes de segurança prisional de carreira. Isso deu impulso para uma profissionalização antes não verificada, pois os agentes viram uma possibilidade de atuação até então não disponível pela prática política anterior.

A partir de 2010 inicia-se programa de monitoramento eletrônico dos custodiado com a utilização de tornozeleiras eletrônicas, que permitiram um melhor acompanhamento dos condenados em regime aberto e sua reinserção na sociedade, sendo acompanhados ao final de 2020, aproximadamente 3.000 indivíduos sentenciados monitorados por decisão judicial.

Ainda como meio de expansão no processo de co-gestão, ampliou-se o sistema de parcerias sob o modelo APAC - Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, uma metodologia de reintegração do apenado por meio de atividades laborais e educativas com suporte educacional, judicial e espiritual. Braga *et al.* (2018) evidenciaram que a APAC introjeta suas regras, normas e crenças nos internos constituindo um modelo alternativo de gestão prisional que se mostra eficiente na busca do cumprimento da Lei de Execução Penal, respeitando os direitos humanos básicos e oferecendo oportunidades à ressocialização do preso.

No bojo de novas iniciativas na e busca de novas formas de gestão, como sugerido por Cabral (2007), foi construído um complexo penitenciário com 3.000 vagas na Região Metropolitana de Belo Horizonte, por meio de Parceria Público-Privada (PPP). O parceiro

vencedor da licitação iniciou sua operação em janeiro de 2013. Desde então, 3.000 presos estão cumprindo pena neste tipo de unidade prisional, experiência única no país. Voltada para um perfil de preso específico, de baixa periculosidade, não possui similar no país.

Neste contexto, Minas Gerais acompanha a tendência geral de crescimento observada no país, o que agrava as condições aplicação da política pública penitenciária (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Evolução da População Carcerária em Minas Gerais (2003-2019)



Fonte: elaborado pelos autores com dados do Infopen e FBSP (2021)

Em suma, nessa fase “moderna”, há reformas de infraestrutura das unidades prisionais, ampliação do número de vagas e profissionalização da gestão, por meio do uso de novos métodos de gerenciamento; bem como o eficaz gerenciamento de vagas para os presos, além de ações voltadas para a ressocialização do apenado, visando sua reintegração na sociedade. No entanto, seu legado para a fase “contemporânea” será lidar com elevados números de presos em um contexto distinto da política pública penitenciária.

4.4 Fase Contemporânea

Neste processo de consolidação, a Subsecretaria de Administração Prisional (SUAPI) investiu tanto na construção, manutenção e reforma de unidades prisionais, bem como em sua gestão operacional cotidiana. Como descrito anteriormente, o modelo referencial de gestão prisional, consolidou um conjunto de procedimentos operacionais padrão que visam regular e oferecer previsibilidade ao funcionamento cotidiano de uma unidade, especialmente no que se refere ao relacionamento entre os agentes prisionais e os internos, no sentido de evitar ou coibir abusos ou desvios. Estes procedimentos reduziram substantivamente os casos de denúncias de violência, seja aquela praticada por agentes junto aos custodiados, seja entre estes.

Porém, a partir dos anos 2010 a crise fiscal do estado começa a se agravar, e conjugada com a elevação do número de presos, levou a uma difícil equação na gestão das unidades prisionais. Ainda em 2010 houve uma guinada na gestão com o retorno a uma perspectiva

política no comando da secretaria, questão que não se verificava desde 2003. No entanto, o nível estratégico era assessorado por uma burocracia profissional que foi sendo desmantelada. Porém, em 2014, não só o comando como o *staff* e a direção das unidades penitenciárias em território mineiro passam a ser indicados por influência política. Tal direcionamento levou à quebra na utilização das normativas de gestão sob o argumento da superlotação, ausência de recursos e pressão dos agentes prisionais no escopo de sua transformação em policiais penais. O novo governo estadual opta por desmembrar a área prisional criando em 2016 duas secretarias distintas: a Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP) e a Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP), alegando maior possibilidade de alocação de recursos.

E as crises passam a se suceder, a partir de diversas ocorrências em unidades prisionais, tais como tentativas e ou fugas de presos e motins. Por exemplo, do Complexo Penitenciário Nelson Hungria (CPNH), até então de segurança máxima, entre dezembro de 2017 a maio de 2018, mais de 30 presos considerados de alta periculosidade conseguiram fugir, o que levou o Poder Judiciário a interditar aquela unidade prisional. Por sua vez, ainda em 2018, presos integrantes da facção criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC) custodiados em várias unidades prisionais ordenaram uma série de ataques a ônibus em Minas Gerais, revelando o seu descontentamento com o tratamento dos presos nas unidades prisionais. Isso revela a ação de facções criminosas no sistema prisional mineiro como descrito por Duarte e Araújo (2020).

Em 2019, numa nova reforma administrativa que extingiria a SESP e a SEAP para a construção da SEJUSP (Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública), ficando a administração prisional por conta do DEPEN-MG (Departamento Penitenciário de Minas Gerais). Assim, na fase contemporânea, a política prisional em Minas Gerais passa pela convivência com cinco fenômenos distintos: a gestão sob o prisma político, a pressão dos guardas prisionais como categoria laboral, a atuação da “sociedade dos cativos” dentro e fora do sistema prisional, além da superlotação e o cenário de crise fiscal.

A análise da política prisional em Minas Graís sugere elementos distintos no sentido de sua materialização ao longo do tempo, a partir de circunstâncias do contexto e da própria governança estatal. A dualidade da gestão anteriormente a 2003, a mudança do padrão da criminalidade e violência e o pouco investimento na ressocialização em detrimento da custódia, a politização da gestão sem a contrapartida técnica para dar resposta ao problema prisional, o investimento tardio na construção e modernização de estabelecimentos destinados àqueles que cometeram uma infração penal, e a visível desinstitucionalização das práticas de gestão em um contexto de elevação do número de presos e de agentes prisionais, traz ao longo do tempo a necessidade de uma atenção para a política penitenciária no estado. Esse cenário estabelece

como imperativo para os atores políticos a formulação de políticas públicas que permitam às instâncias envolvidas com a custódia do preso resgatar a sua capacidade operacional e assim efetivar suas respectivas missões institucionais, conforme disposto pela doutrina penitenciária.

5 Considerações Finais

A análise de políticas públicas é de extrema relevância, visto que apenas com a verificação de seu desenvolvimento é que se pode realizar os ajustes necessários para alcançar os resultados voltados para os destinatários daquelas políticas públicas. Nesse sentido, o artigo buscou delinear a política penitenciária em Minas Gerais, identificar suas lacunas e avanços ao longo dos tempos, na custódia e recuperação do criminoso, visando sua ressocialização.

Os achados revelam que a execução da política penitenciária desenvolvida em Minas Gerais deparou-se com autoridades que demoraram a agir estrategicamente no contexto da política prisional, mesmo com indicativos da deterioração de um cenário marcado por uma direção bipartida, das cadeias da Polícia Civil e das penitenciárias da Secretaria de Justiça. No bojo da transição democrática, que durou toda a década de 1990, o Estado lançou as bases para sua modernização a partir de 2003. Desde então ocorreu um processo voltado para expansão, modernização e humanização do sistema prisional, com a introdução de mecanismos de gestão que davam suporte para as decisões estratégicas, além de introduzir novas formas de custódia e socialização como a implantação de Parceria Público-Privadas (PPP), e expansão das APACs. Porém, tal legado a partir de 2010 vem sendo desafiado por uma sociedade contemporânea cuja audiência preconiza o endurecimento das práticas penais e das políticas de segurança pública e de desvalorização dos direitos humanos em um ambiente de elevados índices de criminalidade e violência. Nesse bojo, as condições de deterioração da política penitenciária sob uma condução política, severa crise fiscal, necessidade de investimento em estrutura, superlotação das unidades prisionais, reivindicações dos agentes prisionais e maior organização da “sociedade dos cativos” remete à necessidade de uma revisão do escopo de ação estatal.

Por fim, a pesquisa reforça outros estudos que apontam o equívoco das políticas públicas de encarceramento em massa, suscitando um vasto leque de indagações voltados para reforçar a busca no entendimento das estratégias de elaboração e execução de políticas públicas na área penitenciária, propícios a melhoria das condições envolvendo os destinatários dessa política.

Agradecimentos

Os autores agradecem à CAPES, FAPEMIG e CNPq pelo apoio à pesquisa.

Referências

ADORNO, S.; BORDINI, E. Reincidência e reincidentes penitenciários em São Paulo, 1974-1985. **Dados**, v. 9, n. 3, p. 70-94, 1989.

- BARROS, B. O sistema prisional em 2020-2021. **Anuário FBSP**. São Paulo: FBSP, 2021.
- BEATO FILHO, C. *et al.* Percepções sociais sobre o sistema prisional brasileiro: um estudo quantitativo. **Revista Brasileira de Execução Penal**, v. 1, n. 1, p. 279 – 305, 2020.
- BOSWORTH, M. *et al.* Doing prison research: views from inside. **Qualitative Inquiry**, v. 11, n.2, p.249-264, 2005.
- BRAGA, L.; VASCONCELOS, F.; ITUASSU, C. APAC: institution for the resocialization. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 12, n. 2, p. 17-30, 2018.
- COELHO, E. C. A marginalização da criminalidade e a criminalização da marginalidade. **Revista de Administração Pública**, v. 12, n.2, p. 139-161, 1978.
- COLBARI, A. A análise de conteúdo e a pesquisa empírica qualitativa. *In*: SOUZA, E. M. **Metodologias e análises qualitativas em pesquisa organizacional**. Vitória: UFES, 2014.
- COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- DIAS, C.; SALLA, F. Violência e negociação na construção da ordem nas prisões: a experiência paulista. **Sociedade e Estado**, v. 34, p. 539-564, 2019.
- DUARTE, T.; ARAÚJO, I. Caminho sem volta? Faces da expansão do PCC a Minas Gerais. **Tempo Social**, v. 32, n. 3, p. 173-196, 2020.
- FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021**. São Paulo: FBSP, 2021.
- FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 1987.
- GHIRINGHELLI, R., CIFALI, A. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma. **Civitas**, v. 15, n. 1, p. 105-127, 2015.
- HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003.
- HIGA, G.; ALVAREZ, M. Humanização das prisões e pânico morais: notas sobre as “Serpentes Negras”. **Estudos Avançados**, v. 33, n. 96, p. 69-90, 2019.
- HOMERIN, J. O papel da legislação penal mais responsável na redução do fluxo de entrada no sistema prisional. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 11, n. 2, p. 30-46, 2017.
- MACHADO, M. A pesquisa empírica e a questão prisional na Direito e Práxis. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, n. 4, p. 2687-2710, 2019.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change**. London: Cambridge, 2010.
- MATTOS, P. A entrevista não-estruturada como forma de conversação: razões e sugestões para a sua análise. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n.4, p. 823-847, 2005.
- OLIVEIRA, L.; PASSADOR, C. Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, n. 2, p. 324-337, 2019.
- OLIVEIRA, V. Mudanças na administração prisional: os agentes penitenciários e a construção da ordem nas prisões de Minas Gerais. **Dilemas**, v. 11, n. 3, p. 412-434, 2018.
- PAIXÃO, A. **Recuperar ou punir?**. São Paulo: Cortez Autores Associados, 1991.
- SALMONS, J. **Qualitative online interviews**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2014.
- SAPORI, L.; SANTOS, R.; MAAS, L. Fatores sociais determinantes da reincidência criminal no Brasil: o caso de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 94, 2017.
- SILVA, J. L.; EMMENDOERFER, M. L.; CUNHA, N. R. S. Análise documental ilustrada em administração pública: uma proposta operacional (re)aplicável. **Teoria e Prática em Administração**, v. 10, n. 2, p. 23-41, 2020.
- SILVESTRE, G.; SIMON, J. Mass incarceration on trial: a remarkable court decision and the future of prisons in America. **Tempo Social**, v. 32, n. 4, p. 445-449, 2020.
- SINHORETTO, J.; MORAIS, D. Violência e racismo: novas faces de uma afinidade reiterada. **Revista de Estudios Sociales**, n. 64, p. 15-26, 2018.
- SOUZA, E.; COSTA, A.; LOPES, B. Ressocialização, trabalho e resistência: mulheres encarceradas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, n. 2, p. 362-374, 2019.
- WALMSLEY, Roy. **World Prison Population List**. London: WPB, ICPR, 2018.