



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**ESTADO, MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICA PRISIONAL EM  
MINAS GERAIS (2003-2020)**

**CLARA DE OLIVEIRA LAZZAROTTI DINIZ, LETICIA GODINHO,**

**GRUPO TEMÁTICO: 17 Segurança Pública e Cidadania**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

## Estado, movimentos sociais e política prisional em Minas Gerais (2003-2020)

### Resumo:

O presente trabalho busca analisar a trajetória de transformações dos movimentos sociais e suas estratégias de interação com o Estado durante o período de institucionalização da política prisional em Minas Gerais. O objetivo é analisar as ações coletivas dos movimentos sociais do campo da política prisional, suas pautas, repertórios de interação com o Estado e com os outros movimentos e a forma como se organizam. Busca ainda compreender o funcionamento e a efetividade dos espaços de participação neste setor de política pública. A pesquisa qualitativa mobilizou as teorias dos movimentos sociais e a literatura sobre o sistema prisional. Utilizou-se de entrevistas semiestruturadas com atores chave dos movimentos sociais e da burocracia estatal. Os resultados evidenciam que mesmo no contexto de uma política institucionalizada e considerada de vanguarda do país, os espaços de participação e interseção com a sociedade civil ainda se encontram incipientes e inefetivos.

**Palavras-chave:** Movimentos sociais. Participação. Política Prisional. Minas Gerais. Relação Estado-sociedade.

### Introdução:

O presente trabalho busca analisar a trajetória de transformações dos movimentos sociais e de suas estratégias de interação com o Estado durante o período de institucionalização da política prisional em Minas Gerais. A partir das teorias de movimentos sociais e da literatura sobre o sistema prisional, partiu-se da hipótese de que a transformação do sistema prisional teria implicado em transformações também na atuação dos movimentos sociais neste campo da segurança pública.

Na perspectiva das novas teorias dos movimentos sociais, mudanças ocorridas nas instituições moldam e são moldadas pela relação entre o Estado e sociedade civil organizada; logo, supõe-se ter havido mudanças expressivas na atuação dos movimentos sociais no período iniciado em 2003, quando o sistema prisional do estado de Minas Gerais foi unificado, institucionalizado e significativamente expandido.

Nesse sentido, inicialmente se mapeou a trajetória de institucionalização do sistema, buscando identificar seus grandes marcos institucionais e políticos. Em seguida, a investigação se concentrou em coletar dados acerca das ações coletivas e estratégias dos movimentos sociais, buscando identificar se houve mudança nesses repertórios de ação e interação com o Estado. Para tanto, analisou-se o funcionamento e a efetividade dos espaços de participação institucionalizados e desenvolvidos com esta finalidade, qual seja, o de promover possibilidades de cooperação, debate e outras formas interseção entre Estado e sociedade. A criação de tais espaços encontra-se prevista na legislação que regula a política prisional brasileira, como se explicará adiante.

A pesquisa qualitativa mobilizou as teorias dos movimentos sociais e a literatura sobre o sistema prisional. Com esta última, foi possível compreender a trajetória de institucionalização do sistema no estado objeto de estudo. Por sua vez, as primeiras trazem um conjunto de hipóteses que buscam

explicar o comportamento, as estratégias e as pautas de atuação dos movimentos sociais. Mas em que medida se aplicam ao caso da política prisional de Minas Gerais?

Para essa pesquisa, optou-se por uma metodologia qualitativa, dado que o tipo de pergunta que se pretende responder tem um grau de subjetividade mais bem captado por essa modalidade: as pautas de movimentos, os conflitos com o Estado, as estratégias de ação etc. são variáveis sociais, mais bem apreendidas e descritas através de dados qualitativos.

Para recolher as informações relacionadas à institucionalização do sistema Prisional foi utilizada pesquisa documental e bibliográfica. No que tange à técnica escolhidas para a coleta de dados sobre o objeto, os movimentos sociais e seu repertório de interação com o Estado, foram utilizadas entrevistas qualitativas semiestruturadas. Ela permite apurar as percepções dos indivíduos acerca de conflitos, pautas e atores relevantes. O painel de entrevistados foi formado a partir da técnica de “bola de neve”, em que atores chave convidados indicam outros e se atingir o ponto de saturação (BIERNACKI; WALDORF, 1981). É usada em campos onde não se tem informações sobre a amplitude de atores e a relevância de cada um, colaborando inclusive para mapeá-lo. Em pesquisas que a percepção dos entrevistados é fonte principal de informações, nesse caso os movimentos sociais, essa é uma aplicação já consolidada.

No campo da segurança pública, o estudo da participação e dos movimentos sociais é um campo ainda incipiente. Um dos poucos trabalhos que buscou mapear os movimentos sociais do campo (PAVEZ, 2011) utilizou essa estratégia justamente por permitir mapear o campo na perspectiva dos movimentos.

Cabe destacar que o foco principal da pesquisa foi sobre a identificação e percepção de atores que compunham movimentos sociais e a sociedade civil organizada. Isso porque a maior parte dos trabalhos que tratam da trajetória do sistema prisional, sobretudo a partir de 2003, partem da perspectiva dos agentes prisionais ou da administração central, incluindo sua documentação e registros. A perspectiva da sociedade civil é largamente negligenciada, seja como tema ou fonte de pesquisa. Além disso, das questões que se pretendeu responder, inclui-se aquele que busca compreender o porquê da baixa inserção da sociedade civil nesta política pública. Também foram entrevistados atores públicos e estatais relevantes para se compreender a trajetória do sistema e das instituições de participação da política prisional. As entrevistas foram realizadas ao longo de 2021.

## 1. A trajetória da política prisional em Minas Gerais (2003-2020)

Ao tratar da trajetória do sistema prisional de Minas Gerais no século XXI, é preciso partir do fato de que até meados dos anos 1950 o estado possuía apenas três penitenciárias. O processo de expansão e reforma ocorre apenas ao final do século XX, e o sistema passa a contar com 16 unidades prisionais (DA CRUZ, 2010). Inicialmente, mesmo com a expansão, até 1998, a imensa maioria dos estabelecimentos penais do estado eram carceragens - cadeias públicas sob a responsabilidade da Polícia Civil (MINAS GERAIS, 1998). Nesse ano, enquanto a Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SJDH) era responsável por 16, a PCMG era responsável por 296 estabelecimentos.

Havia, pois, na prática, dois sistemas simultâneos de acautelamento: o sistema penitenciário, de responsabilidade da SJDH, possuía uma estrutura em relativa conformidade com a Lei de Execuções Penais (de 1984); o Sistema Carcerário, de responsabilidade da PCMG, que acautelava a enorme maioria das pessoas em privação de liberdade e havia sido investigado no ano anterior (1997) por uma Comissão Parlamentar de Inquérito (MINAS GERAIS, 1997). Como resultado dessa CPI e de pressões do Ministério Público e do Poder Judiciário, é publicada, em 1998, a Lei Estadual 12.985/98, que estabelece a obrigatoriedade de transferência dos presos da responsabilidade da PCMG para a responsabilidade da SJDH, em um prazo inicial de dois anos.

Contudo, apenas a partir de 2003, no Governo Aécio Neves, se inicia um processo autodenominado como “de modernização”, que incluiu o planejamento para a unificação dos sistemas. Primeiramente, estabelece-se como competência da Secretaria de Estado de Defesa Social (criada naquele ano para substituir a SJDH) e não da PCMG, a custódia dos presos, além de estabelecer uma nova estrutura organizacional para o sistema (MINAS GERAIS, 2003).

Neste ano, havia 23.298 pessoas em privação de liberdade no estado, das quais 5.656 estavam sob custódia do sistema prisional e 17.642 sob a custódia da PCMG. Em 2007, a proporção se inverte pela primeira vez: 21.655 presos estavam sob a custódia do sistema prisional e 15.801, da PCMG. Entre 2003 e 2009, foram construídas 30 novas unidades, 11 foram ampliadas e outros 36 estabelecimentos que eram da PCMG foram absorvidos pelo sistema, totalizando 109 unidades prisionais sob responsabilidade do sistema prisional (DA CRUZ, 2010). Também cabe destacar ações para a profissionalização dos agentes prisionais, a realização de concursos públicos para responder à demanda advinda da expansão do sistema, substituindo os policiais civis, e realizar uma substituição gradual dos vínculos precários por concursos públicos.

A expansão da carreira não é exclusiva do período 2003-2008. Em 2007, com o escândalo produzido pela morte de 25 presos queimados em uma unidade no interior de responsabilidade da PCMG, há uma demanda popular, vocalizada pelo Ministério Público e pelo Poder Legislativo, para acelerar o processo de transferência de presos e a reforma de unidades, o que ocorre na década seguinte.

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

Assim, a relevância da política prisional dentro da estrutura da segurança pública em Minas Gerais vai produzindo, ao longo dos anos 2010, principalmente após o fim do Governo Aécio, dois movimentos simultâneos e complementares. O primeiro é o aumento da independência do sistema prisional. Com a expansão muito rápida do sistema e do encarceramento, combinada ao desmantelamento das políticas de integração policial, o sistema volta a se tornar cada vez mais independente de uma política unificada de segurança pública (RIBEIRO; LOPES, 2018). Essa independência culmina, em 2016, na criação de uma secretaria própria, a Secretaria de Administração Prisional. Em 2019, cria-se o Departamento Penitenciário de Minas Gerais (DEPEN-MG), que consolida uma trajetória autonomização dessa unidade dentro da política de segurança pública.

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

Apesar do movimento de independência que caracteriza a trajetória do sistema, ao comparar a estrutura do sistema prisional estabelecido pela Lei Delegada nº56 de 2003 com a estrutura do DEPEN de 2019, é possível perceber que se mantém dois eixos que marcam sua identidade e organização: a segurança prisional e o atendimento dos sentenciados. Eles compõem o centro normativo da política durante todo o período e fazem parte da disputa por objetivos da instituição: “humanizar” e conter.

No que diz respeito à disputa desses objetivos (e da própria identidade da política prisional), segurança e humanização, cabe uma última consideração. O próprio termo “humanização” está em

disputa. Algumas medidas como a construção de novas unidades para desafogar o sistema foram consideradas por alguns atores estatais como parte desse processo, por conterem, temporariamente, a superlotação do sistema. Em contrapartida, parte da sociedade civil organizada, como as pastorais carcerárias, os movimentos de familiares, entendem que o processo de ampliação do sistema colaborou para alimentar o processo de encarceramento em massa. Nessa linha, alguns estudos vão denominar esse tipo de reforma como uma modernização conservadora ou neoliberal (BRUGUÉ; TARRAGÓ; CARDOSO JR, 2015). Essa disputa de significado se expressa nas leis delegadas e entrevistas realizadas com atores da média burocracia do Estado. O objetivo dúbio de humanizar o sistema e torná-lo mais rígido ou “seguro” também sugere a discussão sobre o sentido de “segurança”: seguro para quem?

### **2.1. A participação social na política prisional**

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

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

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

- I - visitar, pelo menos mensalmente, os estabelecimentos penais existentes na comarca;
- II - entrevistar presos;
- III - apresentar relatórios mensais ao Juiz da execução e ao Conselho Penitenciário;
- IV - diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a direção do estabelecimento (BRASIL, 1984).

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

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

A respeito das instâncias de coordenação e participação social em nível estadual, cabem duas colocações. A primeira é que as instâncias expressam o nível de complexidade da política prisional, envolvendo pelo menos dois poderes, o poder executivo e judiciário. Dentro do poder executivo, abrange todo o sistema de segurança pública: PCMG, PMMG e secretaria de justiça/segurança pública. A segunda colocação diz respeito à participação da sociedade civil, objeto da análise de trabalho: mesmo dentro dos órgãos colegiados destinados ao controle externo e formulação da política prisional, a participação institucionalizada é muito restrita. Quando há participação de representantes da sociedade civil, essa é restrita à população que será impactada pela existência de uma unidade prisional em seu entorno, e não há garantia de participação das famílias de presos ou organizações de defesa dos direitos dessas pessoas. Assim, um dos objetivos do trabalho foi o de compreender também o motivo dessa configuração.

## 2. As teorias de movimentos sociais e a relação Estado e sociedade civil

Os estudos que buscam compreender as relações entre Estado e movimentos sociais possuem longa trajetória e diversidade de enfoques, mas podem ser compreendidos, para fins didáticos, a partir de duas grandes perspectivas. A perspectiva dicotômica entende o Estado e os movimentos sociais como esferas que constantemente se contrapõem, ao passo que a perspectiva autonômica entende que os movimentos sociais buscam autonomia completa do Estado, de forma que o sistema político não seria seu campo de luta principal (CARLOS, 2015b). Essas visões, que se consolidam no fim do século XX, são representados, principalmente, pela Teoria do Processo Político (TPP), que desenvolve as hipóteses mais dicotômicas, e a Teoria dos Movimentos Sociais (TMS), que trabalha com hipóteses mais autonômicas (ARIM SOARES, 2006; CARLOS, 2015b).

Além desses dois paradigmas centrais, inúmeros estudos brasileiros visaram a compreensão de como essas relações se modificaram a partir da redemocratização. Os estudos mais recentes buscam compreender os tipos de conflitos e das formas de cooperação entre Estado e sociedade civil, no contexto do surgimento e consolidação dos mecanismos de participação, como conselhos, conferências, audiências públicas etc. (ABERS; BÜLOW, 2011; ABERS; KECK, 2008; CARLOS, 2011; CASTELLO, 2006; PAVEZ et al., 2011).

Com o ressurgimento de espaços institucionalizados de participação democrática se consolidam as teorias do Processo Político e dos Novos Movimentos Sociais, na perspectiva autonômica. Embora proponham interpretações distintas, ambas entendem que a sociedade civil atua de forma independente do Estado, ou seja, não há porosidade ou fluidez entre esses entes (CARLOS, 2015b). A ideia de rigidez estaria vinculada ao desenvolvimento de Estados cuja concepção de democracia, pelo menos até a década de 1980 e 1990, relacionar-se-ia à democracia representativa e liberal. Ou seja, o Estado do fim do século XX seria uma instituição fechada e burocrática.

As contribuições da TMS para o entendimento das ações coletivas dos movimentos sociais e para sua relação com o Estado se concentram em três eixos centrais. O primeiro é a compreensão de que os movimentos têm dinâmicas de organização e identidade próprias, atuando com autonomia frente ao sistema político e, não apenas em resposta a ele. Em segundo, apontam para objetivos não materiais que mobilizam atores, quais sejam: padrões culturais, identidades etc., ampliando o repertório de possibilidades de ação. Um terceiro eixo relevante seria a busca por compreender as motivações dos atores para se engajarem nos movimentos, ainda que os resultados não tragam benefícios pessoais.

Já a TPP contribui principalmente para a compreensão de que o contexto sociopolítico cria janelas de oportunidade para a ação ou gera constrangimentos a ela. Portanto, as ações coletivas dos movimentos sociais seriam respostas ao ambiente externo, sejam as instituições, os atores e elites políticas, a disponibilidade orçamentária etc. O Estado se torna campo de disputas e interlocutor da ação coletiva.

As principais limitações à TMS estariam em: desconsiderar que a construção de novas sociabilidades é iterativa, ou seja, que as identidades criadas no bojo dos movimentos não se constroem independentemente de seu meio. Além disso, desconsidera movimentos sociais cujo objetivo seria, de fato, integrar o sistema político ou utilizar desse espaço para expressar demandas materiais e objetivas. Quanto às principais críticas à teoria do PP, destacam-se, em relação às

interações com o Estado, o fato de que considera que a divisão entre movimentos e instituições é fluida, o que gera uma amplitude de interações. Se considerarmos que as instituições não são burocracias completamente insuladas, então as relações não se restringem ao conflito e disputa por recursos; o repertório de ação dos movimentos deve incluir ações de cooperação ou mesmo cooptação (CARLOS, 2015b).

As novas teorias acerca das relações entre Estado e sociedade civil não descartam completamente as teorias precedentes. Mais do que superação de estratégias, defende-se uma ampliação dos repertórios de ação e interação dos movimentos com o Estado (CARLOS, 2015b). Abordaremos aqui duas hipóteses específicas relacionadas ao surgimento e interação dos movimentos sociais com o Estado no Brasil, nas últimas décadas. Ambas defendem que as fronteiras entre Estado e sociedade civil são fluidas, e os estudos surgidos a partir do final dos anos 1990 enfocam justamente as relações estabelecidas nessas fronteiras (cf. ABERS, 2011; PAULA, 1998).

Para a Teoria de Projeto Político, a porosidade do Estado para com os movimentos é estudada sob a perspectiva dos espaços institucionalizados de participação. Sua principal defesa é de que a divisão entre Estado e sociedade civil organizada (SCO) é fluida e fruto de um processo político e histórico longo, que pode ser modificada pela ação política (DAGNINO, 2003). Já a hipótese da co-constituição considera que atores sociais passam a compor instituições de Estado e vice-versa, ou seja, os papéis sociais também são fluidos, e as interações dos atores do Estado e dos movimentos acabam moldando comportamentos e normas. No que diz respeito à configuração dos movimentos sociais, argumenta-se que sua estrutura é moldada a partir da interação constante entre atores dos movimentos sociais e do Estado. A interdependência entre atores estatais e sociais molda tanto comportamentos dos movimentos quanto do Estado e das instituições políticas, num processo constante de co-constituição. Nesse sentido, as instituições são objeto central desse enfoque, porque criam as oportunidades de “encaixe institucional” – quando a demanda encontra uma janela de oportunidade (CARLOS, 2015).

### 3. Discussão dos resultados

Para o caso dos movimentos e organizações da sociedade que trabalham com o tema prisional, é importante notar que, ainda que todos trabalhem com a mesma política, suas atuações variam entre o campo de direitos humanos, a segurança pública, a saúde mental ou mesmo outros campos temáticos. Mesmo que, inevitavelmente, esses temas se cruzem, compreender que existe essa

diferenciação é importante, porque está relacionada à ênfase que cada movimento dá a determinadas pautas ou às estratégias de ação adotadas por cada uma das organizações. Por isso mesmo, a formação do painel de entrevistados buscou contemplar tal variedade e atingiu o ponto de saturação quando essa foi esgotada. Foram encontrados movimentos mais ou menos institucionalizados de caráter religioso, universitário, trabalhista, político, organizações das próprias famílias e frentes socialmente mais amplas, como se vislumbra no Quadro 1.

Quadro 1. Painel de entrevistados

Entrevistado(a)	Descrição
A	Compõe a Arquidiocese Social e já compôs a Pastoral de Direitos Humanos
B	Integra a Pastoral Carcerária
C	Ex-presidente do Conselho de Direitos Humanos, ex-deputado estadual e federal e militante histórico na causa de DH
D	Ex-deputado estadual, compôs a CPI Carcerária e a Comissão de DH da Assembleia Legislativa de MG
E	Voluntária das APACs
F	Integra o Espaço de Atenção Psicossocial ao Preso, Egresso, Amigos e Familiares
G	Integra a Frente Estadual pelo Desencarceramento
H	Integra a Associação de Amigos e Familiares das Pessoas em Privação de Liberdade
I	Participa da Assessoria Jurídica Universitária Popular-UFGM
J	Foi assessor do alto escalão da política prisional em diferentes governos estaduais
K	Compõe a Defensoria Pública de Direitos Humanos-MG
L	Faz parte da Federação Brasileira das APACs

Fonte: Elaboração própria.

As entrevistas ocorreram ao longo do ano de 2021. O Quadro 2 resulta da análise inicial das entrevistas que, ao lado da discussão da literatura, possibilitou a criação de algumas categorias para a análise.

Quadro 2. Categorias e parâmetros de análise da atuação dos movimentos

<b>Perfil dos Representantes</b>	Religiosos, Universitários, Familiares, sobreviventes do cárcere, trabalhadores/sindicalistas, políticos/militantes partidários
<b>Relação com o público representado</b>	Vertical ou horizontal
<b>Campo de atuação</b>	Segurança pública, direitos humanos, abolicionismo penal, saúde mental
<b>Imagem construída dos representados</b>	“Desviantes”, dependentes, privilegiados ou competidores
<b>Repertório de interação com o Estado</b>	Formal ou informal

**Frequência de interação com o Estado**

Perene ou reativa

Fonte:

Elaboração própria.

Uma primeira consideração acerca da relação dos movimentos com o Estado é que, no âmbito da política prisional de Minas Gerais, não há espaços de participação institucionalizados. As interações entre Executivo e movimentos sociais são raras e, quando ocorrem, geralmente se dão em resposta a pressões dos movimentos, da Defensoria Pública ou do Legislativo. Nas poucas vezes em que Executivo busca contemplar a perspectiva da sociedade civil, há uma seletividade referente às organizações que são chamadas a contribuir. Em geral, a Defensoria Pública é considerada como “representante” dos interesses dos movimentos sociais; também são chamados com frequência centros de pesquisa da Universidade e a Arquidiocese de Belo Horizonte. A partir das entrevistas, observa-se que, quanto mais próximos das pessoas privadas de liberdade e suas famílias, mais raras são as oportunidades de inserção dos movimentos na política e em espaços de deliberação com o Estado.

No caso da Arquidiocese, que afirmou ter uma boa relação com o Executivo e ter espaços de participação disponíveis, esses, a rigor, fazem parte da política de direitos humanos e de assistência social, não da política prisional propriamente dita. A maior parte das relações que estabelece com o Executivo se dão com algum ator estatal específico que “simpatiza” ou se compromete com os projetos da arquidiocese; as oportunidades de interação e participação institucionalizadas, em uma instância formalmente criada para tanto, são menos frequentes.

Por outro lado, há que se considerar que o Estado não é um ator homogêneo; assim, o Poder Legislativo, a Defensoria Pública e as Ouvidorias Públicas construíram uma relação mais próxima com os movimentos sociais do que as pastas do Executivo que tratam historicamente da política prisional.

Movimentos distintos estabeleceram relações distintas com o Executivo. Aqueles que possuem mais acesso, como a arquidiocese e os centros de pesquisa, construíram relações porosas com o Estado (DAGNINO, 2003). Isso é possível a partir do momento em que canais de comunicação e debate são garantidos, efetivados e estabilizados, tornando possível a interação com o Estado a respeito de políticas e projetos. Isso ocorre no caso da arquidiocese, que tem cadeira cativa no Conselho de Direitos Humanos, ou dos centros de pesquisa, que têm canais de comunicação mais estáveis com a burocracia.

Ao passo que os movimentos que possuem pouca inserção no Estado possuem relações de natureza diversa, ora dicotômicas e conflituosas, ora independentes do Estado. Na situação em que o Estado repele e evita a comunicação com determinados movimentos, sobretudo os movimentos mais populares, a relação mais central se dá com base na dicotomia entre Estado e movimentos sociais. Isso porque os últimos estão todo o tempo a pressionar para serem ouvidos, para terem suas demandas atendidas, para serem recebidos e obterem respostas efetivas do Estado.

A respeito das pautas dos diversos movimentos sociais que atuam no campo prisional, observou-se que há convergência em parte das demandas, com destaque para o fim do encarceramento em massa, o desencarceramento de parte da população prisional, o cumprimento da LEP, a efetivação dos direitos humanos dentro das unidades e maior abertura para diálogo com o Estado com a garantia de que as pessoas privadas de liberdade não sofrerão retaliação.

Em contrapartida, há bastante heterogeneidade na pauta referente ao tema da abolição do sistema penal *versus* reforma e “humanização” da pena. Trata-se de um debate aberto mesmo dentro do campo dos movimentos sociais. O perfil dos representantes também varia muito, mas vale ressaltar que os movimentos de famílias são majoritariamente compostos por mulheres.

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

Para os movimentos de famílias, as mudanças na organização do sistema prisional, ressaltadas pela literatura ao longo dos anos 2000, não foram expressivas no sentido de modificar a atuação e as pautas do movimento. Muitos problemas, como a precariedade na alimentação, nos serviços de saúde e a superlotação das unidades, permaneceram mesmo ao longo das mudanças. Ademais, o completo insulamento do Estado face a esses movimentos fez com que suas dinâmicas se organizassem de forma autônoma com relação ao Executivo. Em específico, a pandemia foi, para esses movimentos, um fato central para sua organização em rede. Isso passou a ocorrer de forma muito mais densa entre as famílias de diversas cidades, que constaram o agravamento brutal dos problemas relacionados a torturas, direitos humanos, alimentação, saúde e, principalmente, acesso à informação.

Para o movimento político-partidário analisado e para as APACs, a CPI Carcerária (1998) e o movimento de agravamento nacional do encarceramento em massa (a partir de meados dos anos 2000) foram marcos que influenciaram mais sua atuação neste campo do que as dinâmicas próprias da implementação e organização do sistema ao longo dos anos 2000.

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

Com a pandemia, esses problemas se agravaram muito e o controle social, que já era muito difícil, se tornou quase impossível com o fim das visitas, com as audiências de custódia que passaram a ser virtuais e com a baixa transparência do Executivo acerca das transferências das pessoas presas, dos surtos da doença, do número de testes efetivamente realizados entre a população prisional, da alimentação e dos escândalos de compra de vagas, além de um aumento expressivo das denúncias de torturas e agressões. No que pese a dificuldade do próprio sistema de se organizar para coletar algumas informações, as iniciativas desenvolvidas, como o Comitê Emergencial de Combate à COVID-19 no sistema prisional, não contaram com nenhuma representação das famílias ou da população privada de liberdade, apesar dos reiterados pedidos dos movimentos e sugestões da Defensoria Pública a esse respeito que foram negados.

As respostas às demandas e denúncias dos movimentos, em geral, foram vagas e insuficientes; e essa perspectiva não é apenas dos entrevistados que compõem os movimentos sociais, mas também da representante da Defensora Pública. A maior parte das audiências realizadas para averiguar denúncias durante a pandemia foram realizadas pela ALMG, que convocou a Secretaria a participar. Além de evitar as conversas e debates com os movimentos, as relações entre Estado e movimentos, quando ocorreram, foram autoritárias e, em alguns casos, as denúncias das famílias colocavam em risco a integridade dos próprios presos. O Disque 100 e a Plataforma Desencarcera! que recebem denúncias anônimas de torturas e violações de direitos humanos, continuaram sendo muito utilizados, porque denunciar de outra forma ainda era perigoso para as pessoas privadas de liberdade.

Assim, ao longo do processo de expansão e institucionalização do sistema prisional de MG, a questão da relevância da informação e da inteligência se mantiveram centrais, no contexto de uma política em que dados ainda são muito escassos. Por outro lado, os dados continuam menos transparentes para a população, reforçando que, ainda que haja uma melhoria na coleta e sistematização dos mesmos, a política ainda é bastante opaca.

## Conclusões

O trabalho evidenciou as deficiências do sistema, como o desrespeito à LEP e aos direitos humanos, a falta de espaços de participação e o funcionamento pouco efetivo dos conselhos definidos pela lei, além do insulamento da política. Por outro lado, também demonstrou a capacidade de organização da sociedade civil, apesar do desincentivo do Executivo. A pesquisa trouxe contribuições importantes para o campo de estudo das políticas prisionais, ao tratar de um aspecto do sistema prisional negligenciado pela literatura, a relação do Estado com a sociedade civil organizada neste âmbito; de outro, serviu para buscar aplicar as teorias de movimentos sociais para o caso da segurança pública, que não é um campo comumente abordado pelos teóricos dos movimentos sociais.

A pesquisa partiu da hipótese de uma correlação direta entre a trajetória de institucionalização do sistema e a trajetória dos movimentos sociais do campo prisional. A política prisional, sendo praticamente exclusiva do estado, torna inevitável a relação de pressão e denúncia dos movimentos para com o Executivo e, em menor grau, para outros poderes. Observou-se, entretanto que, nessa trajetória de institucionalização, o sistema se manteve insulado. Mudanças organizacionais que foram consideradas marcos na visão do Executivo e por parte da literatura, mas que foram alcançados com nenhuma ou pouquíssima participação popular, não são marcos para a sociedade civil. Com exceção da parcela que, por prestar serviços para o Estado, manteve um contato mais direto com ele, como as Apacs.

A relação do Estado com as famílias das pessoas privadas de liberdade não é um tema retratado de forma central nesta literatura. A maioria dos trabalhos se concentra nas mudanças estruturais do Estado “para dentro” e, em alguns casos, abordam o que tais mudanças implicaram na relação com os trabalhadores das unidades prisionais. A ausência do tema pode apontar para o próprio fato de que a pauta não fez parte das principais ações do sistema ao longo do período analisado (2003-2020). Em que pese a criação de uma área voltada ao atendimento das famílias, nenhum projeto, programa ou espaço participativo foi citado pelos trabalhos analisados. Em relação aos movimentos sociais ou à

sociedade civil organizada e, mesmo às instâncias de participação social no Executivo, há uma ausência completa da temática nos trabalhos que tratam da trajetória do sistema em Minas Gerais no período analisado.

Concluiu-se que, ainda que a ampla literatura sobre a trajetória da política aponte para várias mudanças na organização do sistema, essas mudanças caracterizam um processo de modernização neoliberal. A relação do Executivo com os movimentos populares continua sendo ativamente evitada por ele.

### **Agradecimentos**

Agradecemos à Fapemig, agência de indução e fomento à pesquisa e à inovação científica e tecnológica do Estado de Minas Gerais, pela concessão de bolsa de desenvolvimento em ciência, tecnologia e inovação, que possibilitou o desenvolvimento deste trabalho.

### **Referências bibliográficas**

- ABERS, Rebecca; BÜLOW, Marisa Uon. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 52–84, 2011.
- ARIM SOARES. A centralidade dos movimentos sociais na articulação entre o Estado e a sociedade. **Educação Social**, Campinas, v. 27, p. 1137–1157, 2006.
- AZEVEDO, Rodrigo De; CIFALI, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 15, n. 1, p. 105, 2015. a.
- BIERNACKI, P.; WALDORF, D. Snowball Sampling: Problems, Techniques and Chain-Referral Sampling. **Snowball Sampling: Problems, Techniques and Chain-Referral Sampling**, San Francisco, v. 10, n. 2, p. 141–163, 1981.
- BRUGUÉ, Quim; TARRAGÓ, Daniel; CARDOSO JR, Celso. **A administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público**. TD 2122. Ipea, Rio de Janeiro, 2015.
- CARLOS, Euzeneia. Contribuições da análise de redes sociais às teorias de movimentos sociais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 153–166, 2011.

CARLOS, Euzenéia. Movimentos sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais.

**Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 17, n. 1, p. 15–53, 2015.

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

DA CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves; GODINHO, Letícia; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; PEIXOTO, Betânia. Reflexões sobre a atuação governamental na promoção da segurança pública. **Cadernos Metrôpole**, v. 13, n. 25, p. 303–325, 2011.

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

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

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

PAVEZ, Thais Regina; GONÇALVES, Renata da Rocha; TOLEDO, Demétrio Gaspari Cirne De; CARDOSO, Sara Azevedo. Redes sociais e segurança pública: características e reflexões à luz do processo preparatório para a 1ª Conseg. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 9, p. 24, 2011.

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

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