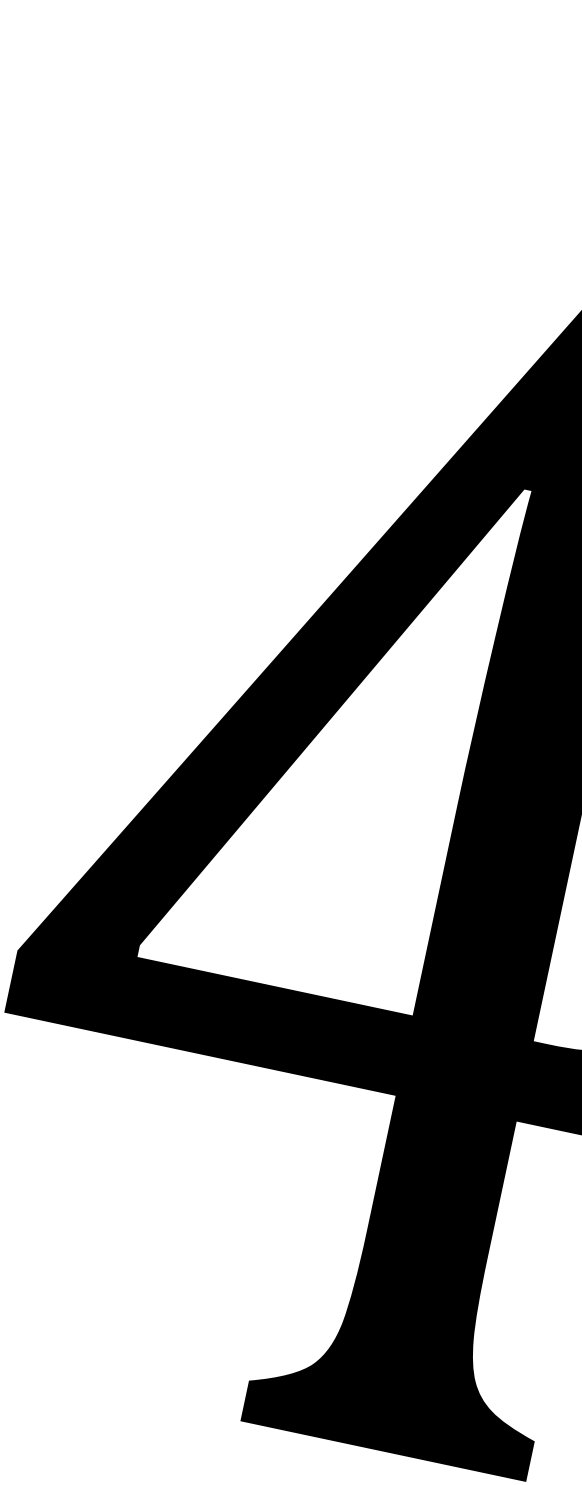


Burocracia como grupo de interesse: estudo de caso da atuação da burocracia penitenciária de Minas Gerais na ALMG (1995 a 2018)

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.23.40-4

Natália Martino[1]

Resumo: Este artigo parte do enquadramento teórico da democracia pluralista e dos grupos de interesse para entender se e como a burocracia de custódia penitenciária se consolidou como grupo de interesse na área das políticas penais. O contraponto empírico do trabalho foi a participação de membros das forças de segurança pública em audiências das Comissões de Segurança Pública e de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) entre 1995 e 2018. Os dados mostraram que os policiais participaram mais ativamente dos debates estruturais das políticas penais e os agentes penitenciários aumentaram progressivamente sua participação na arena parlamentar, em especial a partir de 2004. Aos poucos, esses agentes se organizaram e ampliaram sua presença no Parlamento, o que levou a alianças estáveis com alguns parlamentares e possibilitou que eles concentrassem esforços apenas em pautas corporativistas.

Palavras-chave: Agentes penitenciários. Grupos de interesse. Audiências públicas.

1 Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), especialista em Poder Legislativo e Políticas Públicas pela Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Pesquisadora do Centro de Estudos em Criminologia e Segurança Pública (Crisp/UFMG). Contato: natalia.martino@almg.gov.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/0193300242193836.

Abstract: *This article departs from the theoretical framework of pluralist democracy and interest groups to understand if and how the prison custody bureaucracy has consolidated itself as a pressure group in the area of penal policy. The empirical counterpoint of the work was the presence and arguments of members of the public security forces in hearings of the Public Security and Human Rights commissions of the Legislative Assembly of Minas Gerais (ALMG) between 1995 and 2018. The data showed that police officers participated more actively in the structural debates on penal policies and prison officers increased their presence slowly mainly from 2004 on. Gradually, these officers organized themselves and expanded their presence in the parliament, which led to stable alliances with some congressmen and enabled them to focus their efforts solely on corporatist agendas.*

Keywords: *Prison officers. Interest groups. Public hearings.*

1 – Introdução

A pergunta que este trabalho pretende responder é se e como a burocracia de custódia penitenciária mineira se consolidou como grupo de interesse entre 1995 e 2018. Para tanto, serão analisadas as participações de membros dessa burocracia em debates sobre políticas penais realizadas nos âmbitos das Comissões de Segurança Pública (CSP) e de Direitos Humanos (CDH) da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG).

Dois conceitos são fundamentais para situar a pergunta de pesquisa: o de grupo de interesse e o de burocracia. O primeiro pode ser entendido como grupo de indivíduos que têm atitudes compartilhadas sobre determinado assunto e agem politicamente para influenciar decisões favoráveis à sua visão de mundo. Esses grupos de interesse criam conexões com atores e agências governamentais de forma a influenciar as decisões por meio de diferentes estratégias (TRUMAN, 1995).

Já burocracia será aqui entendida com base na definição clássica weberiana, segundo a qual ela é um conjunto de profissionais do Estado que, em seu tipo ideal, são escolhidos por mérito, têm especialização em determinadas atividades e garantem a continuidade e a previsibilidade dos serviços públicos

por agirem por regras pré-estabelecidas (WEBER, 1982). Souza (2017) já demonstrou como no Brasil são os servidores efetivos selecionados por concurso público que mais se aproximam do ideal weberiano e que o recrutamento desses servidores para políticas públicas específicas depende da importância governamental conferida a tal política.

Além desses conceitos, a pergunta de pesquisa proposta se baseia em duas premissas. A primeira é a de que os parlamentos são espaços privilegiados para que grupos de interesse atuem com vistas a influenciar decisões políticas (SANTOS; MANCUSO; BAIRD; RESENDE,2017). Os trabalhos que endereçam a questão no Brasil tendem a focar nas atividades de grupos de interesse no Congresso Nacional, mas defendo aqui que a Assembleia de Minas pode ser também um *lócus* importante, em especial em face à exacerbação, em relação a outros parlamentos estaduais, de características do modelo informacional de parlamento (ROCHA, 2012) –, o que não significa que tais características não convivam com as de modelos mais distributivistas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002).

A segunda premissa da pergunta de pesquisa é a de que foi no período entre 1995 e 2018 que, em Minas Gerais, se erigiu o sistema penitenciário mineiro, por meio da organização administrativa das unidades prisionais, da criação de regras de funcionamento gerais e da ampliação de vagas para abrigar os custodiados (RIBEIRO; CRUZ; BATITUCCI, 2004). Uma das consequências desse processo foi a criação da carreira de agentes penitenciários, em 2003, para substituir os antigos guardas e carcereiros nos estabelecimentos penais e retirar os policiais (civis e militares) das funções de custódia prisional (OLIVEIRA, 2018).

Detalhamentos sobre essas duas premissas estarão nos dois próximos tópicos deste trabalho; o primeiro focado no enquadramento teórico do estudo, e o segundo com vistas a esclarecer o contexto histórico das políticas penais no período em estudo. Em seguida, será apresentado o contraponto empírico da pesquisa, formado pelos debates sobre políticas penais realizados no âmbito das duas comissões da ALMG

afeitas às políticas penitenciárias (CSP e CDH). Depois, os resultados serão apresentados de forma a responder à pergunta proposta, ao que se seguirão algumas considerações finais.

2 – Revisão teórica: pluralismo, grupos de interesse e parlamento

A concepção de grupos de interesse está associada à teoria pluralista da democracia, que se baseia na ideia de que os conflitos, inevitáveis em qualquer sociedade humana, sob qualquer forma de governo, não são ruins e não devem ser negados em prol de um "bem comum" (CUNNINGHAM, 2009). A função do governo seria regulá-los e não suprimi-los. "A principal pretensão pluralista forte para sua posição sobre a democracia é que ela trata diretamente do problema do conflito e prescreve fóruns democráticos para acomodá-lo" (CUNNINGHAM, 2009, p. 101).

Para Dahl (2015), um dos pluralistas clássicos, é na dispersão do poder por diferentes grupos de interesse que está a força da democracia, já que a disputa entre tais grupos impediria que um tiranizasse o outro. Assim, cada indivíduo pode participar de diferentes associações, uma vez que os interesses se cruzam, e o poder não se limita à política – ele se distribui não apenas entre políticos eleitos nas instituições estatais, há também os poderes econômico, cultural, da força, da tradição etc. O Estado seria, nesse cenário, uma espécie de coordenador dessas disputas, estabelecendo, por exemplo, as regras para funcionamento das arenas onde se processariam os conflitos (DAHL, 2015).

Essa noção de democracia sofreu várias críticas ao longo das décadas, em especial de que: 1) o Estado é mais do que uma arena de coordenação, sendo um ator em si nas disputas; 2) há uma assimetria de forças, moldada em especial por desigualdades econômicas, que faz com que o modelo seja incapaz de evitar a tirania de um grupo sobre o outro (KELSO, 1995). Para Kelso (1995), porém, é possível categorizar os teóricos da

democracia pluralista em pelo menos três grupos: o *laissez-faire* (o mais comum entre os autores pluralistas e no qual Dahl estaria incluído), o corporativo e o público. Em geral, as críticas mais comuns à teoria estariam endereçadas aos dois primeiros tipos e não ao último.

De acordo com a categorização do autor, o pluralismo público seria uma teoria mais normativa, orientada para prescrever formas para o Estado, que é um ator ativo nesse modelo, reduzir as desigualdades entre os grupos. A ideia é que as agências governamentais adotem uma política dual: por um lado, o Estado deveria organizar os elementos marginais de baixo pra cima, estruturando grupos de interesse entre as parcelas mais vulneráveis da população; e, por outro, ele deveria regular a negociação do topo para baixo, impedindo a captura de algumas pautas por grupos mais privilegiados social, econômica e politicamente (KELSO, 1995).

Nesses enquadramentos teóricos do pluralismo, em todas as suas três abordagens, surge então a ideia de grupos de interesse como categoria que visa possibilitar trabalhos empíricos. Neste artigo, é a essa corrente, chamada de pluralismo público, que me alinho. Isso porque aqui o Estado e seus representantes eleitos, mais especificamente a ALMG e seus deputados, são entendidos como atores relevantes e não como espectadoresou coordenadores de disputas sociais. Assim, eles têm seus próprios interessese ainda ajudam a estruturar outros grupos de interesse e a regular as disputas entre eles.

Embora a abordagem empírica do pluralismo público exija suavizar o caráter normativo da perspectiva em questão, ela ajuda a entender em contextos específicos se e como essas dinâmicas previstas na teoria se dão. Para utilizar essa perspectiva, faz-se necessário, agora, expor a definição e as principais características do que aqui chamo de grupos de interesse. É o que proponho a seguir.

2.1- Grupos de interesse e parlamento

Grupos de indivíduos com atitudes compartilhadas sobre determinados assuntos e que agem politicamente em nome dessas atitudes: é essa a concepção de grupos de interesse utilizada neste trabalho (TRUMAN, 1995). Longe de entender tais grupos como monolíticos, a concepção tem espaço para divergências e disputas internas, mas salienta que o coletivo, para ser entendido como tal, impõe aos indivíduos algum grau de concordância, e é isso que faz possível a análise de tal coletivo como um grupo com algum grau de coesão.

Assim, para Truman (1995), a afiliação a um grupo determina em grande parte as atitudes, os valores e as referências com as quais os membros interpretam a sua realidade. Um grau de conformidade é o preço para ser aceito: ainda que o pertencimento a outros coletivos imponha divergências que ameaçam a coesão intragrupos, há sempre um grau mínimo de convergência nas atitudes, caso contrário, o indivíduo é excluído.

É com base nesse conceito de grupos de interesse que muitas disputas e decisões políticas têm sido estudadas, em especial na literatura norte-americana. No Brasil, porém, como o trabalho de Santos,Mancuso, Baird e Resende (2017) aponta, poucas são as análises nesse sentido, em parte devido à ausência de regulação de atividades de *lobby* político. Na tentativa de começar a preencher as lacunas do campo, os autores realizaram um *survey* com pessoas que atuavam como lobistas, ou "profissionais de relações institucionais" como são chamados no Brasil, na Câmara dos Deputados.

Eles identificaram que os grupos que mais atuam em *lobbies* no governo federal são de representantes empresariais (26,2%), de trabalhadores (23,1%), de órgãos públicos (43,1%) e de organizações não governamentais (1,5%). Os profissionais que participaram do *survey*, de todos os grupos apontados, indicaram o Poder Legislativo como arena mais importante para a sua atuação. Além disso, todos os grupos de atores apontaram as audiências públicas como o segundo *locus* mais importante

para a atuação logo depois do acompanhamento das reuniões das comissões (SANTOS, MANCUSO; BAIRD; RESENDE, 2017).

Ou seja, as comissões parlamentares são espaços fundamentais para exercício de pressão política pelos grupos dedicados a essa atividade. Em que pese o trabalho dos autores ter focado em *lobbies* no Congresso Nacional, algumas características da ALMG fazem com que seja coerente entender que as comissões são também arenas importantes para grupos de interesse no Parlamento estadual. A ALMG tem sido apontada na literatura como o exemplo mais consistente de modelo informacional de parlamento, baseado na valorização das comissões parlamentares, em contraste com outras casas legislativas estaduais (ROCHA, 2012).

O modelo baseia-se na valorização dos espaços das comissões, por meio de: a) incentivos à permanência e à especialização dos deputados; b) oferta de corpo técnico que garante a todos os parlamentares acesso a informações para discussões e decisões em andamento nas arenas; c) processo legislativo deflagrado primordialmente nas comissões, em detrimento do Plenário (LIMONGI, 1994). É nessas arenas que efetivamente os assuntos são debatidos, e as barganhas, estabelecidas, para, posteriormente, serem apenas ratificadas em Plenário (LIMONGI, 1994).

Essas comissões temáticas são responsáveis por debater projetos em pauta nas assembleias, construindo pareceres técnicos qualificados sobre as propostas para subsidiar a votação do conjunto dos deputados (ROCHA, 2012). Em assembleias nas quais tais espaços não são valorizados, as reuniões desses subgrupos de deputados tendem a acontecer em número reduzido. Não raro, são desenvolvidas de forma conjunta apreciações e aprovações de pareceres genéricos sobre certos projetos por meio do esforço simultâneo de várias comissões, transformando o Plenário no local privilegiado à ação parlamentar (ROCHA, 2012).

Alguns autores já problematizaram as dificuldades em se utilizar para o sistema político brasileiro as tipologias construídas

no cenário norte-americano, dadas diferenças fundamentais, em especial quanto a regras eleitorais e partidárias,entre os dois países (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002). Assim, ao dizer que a ALMG tem caráter mais informacional em relação a outros parlamentos, é necessário também apontar que convivem no funcionamento da ALMG características também de outros modelos.

Entre esses outros modelos, destaca-se o distributivista, que preconiza que os atores eleitos têm o interesse de se manterem no poder e, em determinadas circunstâncias institucionais, vão privilegiar alianças com grupos que os ajudem a alcançar esse objetivo, em detrimento de coalizões partidárias ou coerência ideológica. Trabalhos como o de Figueiredo e Limongi (2002) indicam como a convivência de características desses diferentes modelos é o que define o Poder Legislativo brasileiro, enquanto estudos como o de Câmara (2019) demonstram como, para além das informações obtidas via comissões,as ideologias e as coalizões partidárias também importam nas decisões parlamentares.

Assim, ao enfatizar o avanço da ALMG, em comparação a outras casas legislativas estaduais, em sua caracterização como um parlamento informacional, este trabalho não pretende fazer o Parlamento mineirose encaixar na tipologia norte-americana, mas sim enfatizar a importância das comissões nas negociações que se dão dentro da instituição. Ainda, destaco que essa ênfase nas comissões tende a implicar em discussões mais qualificadas dos assuntos em pauta e em mais espaço para participação de atores nãoparlamentares (LIMONGI, 1994). Essa participação ocorre, em especial, nas audiências públicas, momento em que convidados externos ao Legislativo são chamados a interagir no debate com o objetivo de contribuir com visões técnicas ou experiências pessoais para o aprimoramento das propostas (LOPES, 2015).

Como, porém, essas características do modelo informacional convivem com características do modelo distributivista, é possível que as audiências públicas contem, em alguns momentos, menos com debates entre diferentes grupos de interesse e mais

com manifestações e organizações de alianças entre alguns grupos e parlamentares específicos. Nesse sentido, tanto a ideologia dos deputados quanto as coalizões partidárias a que pertencem podem influenciar nessa constituição de alianças, embora sem defini-las *a priori*.

É nesse sentido que o presente trabalho pretende contribuir tanto para o campo de estudo das políticas penais quanto para o campo de pesquisas sobre *lobbies* e grupos de interesse ao analisar se e como a burocracia de custódia penitenciária se consolidou como um grupo de interesse. Essa compreensão passa pela identificação não apenas da participação dessa burocracia nas reuniões, mas também pelo conteúdo das reuniões em que participou e pelas alianças e disputas construídas com outros grupos de interesse e com deputados. Para entender a relevância da questão, é preciso contextualizar as políticas penais em seu desenvolvimento recente, passo que será dado no próximo tópico.

3 – Sistema penitenciário mineiro: uma história recente

A instituição prisional mineira caracterizava-se pela dualidade. Até o início do século XXI, as pessoas sob custódia no Estado estavam divididas entre cadeias e delegacias, comandadas pela Secretaria de Segurança Pública, e penitenciárias, sob a responsabilidade da Secretaria de Interior e Justiça. As primeiras, mais precárias, deveriam ser destinadas a presos ainda provisórios, enquanto as penitenciárias deveriam abrigar pessoas já condenadas judicialmente (PAIXÃO, 1985). A divisão formal, porém, não se realizava na prática, já que Minas Gerais, naquele momento, contava apenas com quatro penitenciárias[2] (MARTINO, 2019).

A maior parte dos presos estava, então, nas cadeias e carceragens, constantemente apontadas como insalubres e palcos

2 São elas: Penitenciárias Agrícola de Neves (Ribeirão das Neves), Feminina Estevão Pinto (Belo Horizonte); José Edson Cavalieri (Juiz de Fora); Teófilo Otoni, em município homônimo.

de violações de direitos. Tal situação culminouem episódios trágicos, como as "cirandas da morte", nas quais, por meio de sorteios, presos escolhiam colegas de cela que seriam mortos, para evitar a superlotação na Delegacia de Furtos e Roubos em Belo Horizonte. Os sorteios se davam sempre que um novo preso era levado à unidade, que chegou a abrigar quase quatro vezes o número de indivíduos para o qual o espaço foi projetado, e eram uma forma de chamar a atenção para a insalubridade da detenção (MARTINO, 2019).

Situações como essa, logo após a redemocratização, levaram a pressões de grupos da sociedade civil para a desativação das cadeias e carceragens e para o envio dos presos a penitenciárias, locais considerados mais adequados para o cumprimento das normas estabelecidas na Lei de Execução Penal, de 1984[3]. Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da ALMG em 1997 aprovou entre as suas principais recomendações esse caminho de substituição de vagas em cadeias por vagas em penitenciárias (ANDRADE, 1997). Logo após essa CPI, foi aprovada a Lei estadual 12.985, de 1998, que tornava compulsório que todos os presos do Estado estivessem sob a tutela da Secretaria de Interior e Justiça em, no máximo, dois anos.

Essas pressões de grupos de interesse e de deputados em sua atividade parlamentar, tanto a fiscalizatória (consubstanciada na CPI) quanto a legiferante, levaram ao aumento progressivo de investimentos na área penitenciária. Os recursos foram destinados primordialmente para a construção de novas vagas, o que pode ser observado em especial a partir do governo de Itamar Franco (1999 a 2002). Ainda assim, a defasagem de vagas era grande e, mesmo com a extensão por mais dois anos do prazo inicial para a transferência de presos das cadeias e delegacias, que venceria no ano 2000 e passou a vencer em 2002, o cenário ainda era, ao final da gestão de Itamar Franco, marcado pela maioria dos custodiados em unidades prisionais gerenciadas pelas polícias.

3 Lei 7.210, de 1984.

O principal ponto de virada é uma nova concepção de segurança pública trazida pelo governo assumido por Aécio Neves (PSDB) em 2003, baseada na ideia de uma segurança pública integral – o que implicava estratégias para que as duas polícias (civil e militar) e o sistema penitenciário atuassem de forma coordenada (FIGUEIREDO, 2021). Cria-se, então, a Secretaria de Defesa Social (Seds), que congregava funções das antigas Secretarias de Segurança Pública e de Interior e Justiça, acabando com a dualidade na administração das prisões e buscando uma integração entre as atividades de policiamento e custódia de presos (BATITTUCI, RIBEIRO; SAPORI, 2002).

Em continuidade ao caminho iniciado no governo Itamar Franco, tem-se que os maiores investimentos, do ponto de vista das prisões, continuavam voltados para a construção de novas unidades e a ampliação de vagas. Uma descontinuidade importante, por outro lado, é a criação da carreira de agentes penitenciários em 2003[4], com a realização do primeiro concurso para preenchimento desses cargos em 2004 (OLIVEIRA, 2018). Ainda, tem-se a contratação de guardas para a gestão das cadeias e delegacias que ainda permaneceram sob a responsabilidade das polícias, problema que levaria tempo para ser resolvido[5].

Até então, os profissionais especializados em atividades no ambiente prisional estavam restritos às poucas penitenciárias já em funcionamento e eram carcereiros com vínculos contratuais instáveis com o Estado. Esse tipo de contrato acabava por afastá-los do conceito de burocracia weberiano, definido pela estabilidade e pela impessoalidade, o que no Brasil se materializa em especial por meio de carreiras preenchidas via concurso público (SOUZA, 2017). O cenário começa a mudar com o primeiro concurso, em 2004, mas até que todo o quadro fosse preenchido por essa via, muitos agentes também foram

4 Lei 14.695/2003

5 Em 2007, o número de custodiados em penitenciárias supera, pela primeira vez, o daqueles presos em cadeias e delegacias, mas só na década seguinte o número de pessoas em unidades das polícias chega próximo de zero.

contratados de forma temporária, nos moldes dos vínculos dos guardas e carcereiros dos anos anteriores.

Passaram a conviver, então, agentes penitenciários contratados sem concurso público e agentes concursados nos ambientes prisionais mineiros. No caso dos primeiros, contratos constantemente renovados contribuíram para a crença difundida entre os profissionais de que, em algum momento, eles seriam efetivados. Uma decisão judicial de 2011, porém, desestabilizou o cenário ao determinar que todos os agentes contratados deveriam ser substituídos por profissionais concursados. Esse duplo vínculo foi, ao longo do período analisado, uma das principais clivagens internas do grupo de interesse formado pela burocracia de custódia penitenciária em Minas Gerais.

É com base nessa trajetória do sistema prisional mineiro que apresento as três hipóteses que nortearam as análises deste trabalho:

- H1: Espera-se que as características instáveis dos vínculos de emprego e o pequeno número de profissionais de custódia prisional nos primeiros anos do período analisado tenham feito com que a participação desse grupo na construção das políticas mais estruturantes do sistema penitenciário fosse menor em comparação aos últimos anos do período.

- H2: Espera-se que, a partir de 2004, ano do primeiro concurso para agentes penitenciários, a burocracia penitenciária amplie sua presença nos debates e, aos poucos, aumente a sua organização enquanto grupo de interesse e firme alianças com deputados que atuam na pauta das políticas penais;

- H3: Espera-se que, uma vez bem-organizada e coesa como grupo de interesse, a categoria passe a pressionar por pautas corporativistas, a despeito de pautas mais estruturantes do sistema prisional, mas que essa pres-

são seja desafiada em especial pela cisão intragrupos estruturada entre concursados e contratados.

Para responder à pergunta de pesquisa e testar as hipóteses apresentadas, foram utilizados dados sobre os debates realizados em audiências públicas nas Comissões de Segurança Pública (CSP) e de Direitos Humanos (CDH). Antes, então, de partir para essas respostas, apresento a metodologia utilizada.

4 – Metodologia

Este trabalho foi realizado com base na análise de documentos produzidos nas audiências públicas conduzidas pelas Comissões de Segurança Pública (CSP) e de Direitos Humanos (CDH) da ALMG. A primeira foi criada em 1947, mas permaneceu extinta entre 1997[6] e 2002[7], quando as políticas de segurança passaram a constar no rol de competências da Comissão de Direitos Humanos. Depois da recriação da Comissão de Segurança Pública, ambas as arenas passaram a tratar de políticas penais. Isso porque, apesar de as "políticas de segurança" não estarem mais sob a responsabilidade da Comissão de Direitos Humanos, essa arena continuou responsável pela "defesa dos direitos individuais e coletivos" e os deputados a ela pertencentes continuaram a pautar, nessa chave, temas relativos ao sistema penitenciário.

É necessário apontar que priorizar os debates realizados nas audiências públicas das comissões é uma escolha baseada no entendimento de que a ALMG tem fortes características de um modelo informacional de parlamento (ROCHA, 2012). Essa escolha tem limitações, na medida em que exclui a ação de grupo de interesse em outros *lócus* de interlocução com o Estado, tanto nos outros Poderes como em outros espaços

6 A comissão foi extinta pela Resolução da ALMG 5.176, de 1997.

7 A comissão foi recriada pela Resolução da ALMG 5.204, de 2002.

dentro do parlamento. Assim, ficam excluídas da análise, por exemplo, a importante participação de guardas, carcereiros e agentes penitenciários em debates realizados, por exemplo, nas cinco CPIs que trataram de questões prisionais desde os primeiros anos da redemocratização[8](MARTINO, 2020).

Por outro lado, enquanto CPIs, por definição, são arenas temporárias e excepcionais, as audiências públicas são arenas de debate permanentes em parlamentos mais informacionais e, portanto, mais apropriadas para analisar a construção, ao longo do tempo, de um grupo de interesse e a estabilização de suas alianças. Está aí a força da escolha metodológica, neste trabalho, das audiências públicas. O corte temporal da análise está diretamente associado à escolha das audiências como foco das análises.

O ano inicial, 1995, foi decidido com base em uma pesquisa prévia, por meio de listagem de audiências públicas da CSP e da CDH fornecida pela Gerência de Informação e Documentação da ALMG. Através desses dados, foi identificada que a primeira audiência pública sobre políticas penais desde 1979, início da abertura política[9], ocorreu em 1998, dentro da legislatura iniciada em 1995. Retroceder o período em estudo de 1998, ano da primeira audiência pública, para 1995,para incluir todos os anos de uma gestão governamental, justifica-se pela importância das coalizões nas análises do Poder Legislativo no Brasil (CÂMARA, 2019).

Já 2018 foi escolhido como ano final do recorte analítico, por marcar o fim da última legislatura. A ampla linha do

8 Foram realizadas seis CPIs sobre questões carcerárias na ALMG no período estudado. Quatro delas foram sobre estabelecimentos penais específicos: em 1983 foram a CPI do Presídio de Santa Terezinha (Juiz de Fora) e a CPI da Penitenciária Agrícola de Neves (Ribeirão das Neves), enquanto em 1985 foram a CPI da Delegacia de Furtos e Roubos (Belo Horizonte) e CPI da Penitenciária de Segurança Máxima Nelson Hungria (Contagem). Já em 1997 e 2002, a Casa abrigou duas CPIs mais gerais, sobre o sistema carcerário estadual.

9 Considerei esse ano como início da abertura política tendo como marco o retorno do pluripartidarismo, apesar de o primeiro presidente civil e as primeiras eleições diretas para presidente virem muitos anos depois (1985 e 1989 respectivamente).

tempo impõe perdas sobre minúcias de unidades de tempo menores (anos ou períodos governamentais únicos, por exemplo), como a relação do grupo da burocracia penitenciária com outros que frequentaram as arenas em questão. Por outro lado, traz ganhos ao colocar em perspectiva comparada a atuação desses profissionais na ALMG em diferentes épocas e governos e em relação à evolução das suas carreiras e do próprio sistema penitenciário. Diante da pergunta de pesquisa do trabalho, esses ganhos são maiores do que as perdas.

Assim, a partir da listagem inicial das audiências públicas do período, tracei, ainda, um panorama geral dos debates realizados nas comissões de interesse, de forma a compreender qual seria, nelas, o espaço das discussões sobre políticas penais. Essa análise inicial apontou que, entre as 1.042 audiências públicas realizadas pelas Comissões de Segurança Pública e de Direitos Humanos entre 1995 e 2018, 115 (11%) trataram de políticas penais. Em seguida, busquei informações mais detalhadas sobre as audiências que trataram dessas políticas, transformadas nas unidades de análise do estudo. Essas informações foram obtidas em três tipos de documentos, expostos no quadro a seguir:

Quadro 1: Documentos analisados na pesquisa e seus respectivos conteúdos

Documento	Conteúdo
Requerimentos de realização de audiência;	Contêm nome do deputado que solicitou a reunião, o assunto a ser discutido e, em alguns casos, a justificativa para a realização da audiência;
Atas das reuniões;	Contêm horários de início e fim da reunião, nomes de deputados e convidados que fizeram o uso da palavra;
Notícias produzidas pela assessoria de imprensa da ALMG.	Contêm os tópicos discutidos e os posicionamentos de cada pessoa que se pronunciou no encontro.

Fonte: elaboração própria.

Para processar esses dados, foi criado um formulário *Google Forms*, a partir do qual foram sistematizadas as seguintes informações: datas das reuniões; nome da comissão; deputado autor do requerimento para a reunião; governador do período; foco da reunião (classificada em: estrutura do sistema prisional, direitos dos custodiados, questões trabalhistas dos funcionários do sistema, manutenção da ordem/segurança interna nas unidades, outros); convidados presentes (funcionários do sistema, representantes de classe, familiares de pessoas privadas de liberdade, sociedade civil, conselhos de direitos, representantes do Poder Executivo, representantes do Poder Judiciário, outros).

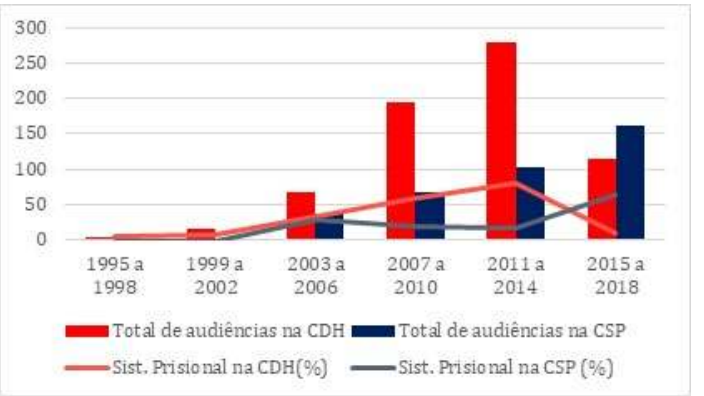
Após o preenchimento do formulário para cada reunião identificada, foi gerada uma planilha em Excel que congregou os dados das audiências, os quais foram processados com o auxílio do *software* SPSS. Para este trabalho, foram utilizadas, em especial, as reuniões que tiveram a presença de representantes das forças estaduais de segurança pública (policiais civis, policiais militares e agentes penitenciários), configurando um universo de 49 encontros. As análises construídas com base nas informações assim coletadas serão, então, apresentadas a partir do próximo tópico.

5 – A consolidação de um novo grupo de pressão nas políticas penais

As audiências públicas passaram a fazer parte do repertório de eventos institucionais da ALMG na década de 1980, como parte de um amplo processo de modernização do Parlamento e se tornaram cada vez mais frequentes a partir de então (MENDONÇA; CUNHA, 2016), o que se reflete no Gráfico 1. Se entre 1995 e 1998 as duas comissões em análise, Segurança Pública e Direitos Humanos, realizaram apenas três audiências, esse número foi aumentando progressivamente até chegar ao seu ápice, de 383, entre 2011 e 2014. O gráfico mostra, ainda, que o peso das questões carcerárias nas pautas também teve uma tendência de aumento. Lembro

que, como destacado na seção "Metodologia", entre os anos de 1997 e 2002, apenas a Comissão de Direitos Humanos estava em funcionamento.

Gráfico 1: Audiências sobre questões carcerárias em proporção ao total de audiências nas comissões da Segurança Pública e Direitos Humanos da ALMG (1995 a 2018)



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

No Gráfico 1, estão dispostas nas barras todas as audiências públicas realizadas pelas comissões e, nas linhas, as destinadas à discussão de políticas penais. A tendência de aumento no número de audiências públicas só encontra exceção na CDH na passagem entre os dois últimos períodos analisados. Quando se trata dos debates sobre essas políticas, notamos não apenas um aumento da importância do tema ao longo dos anos, mas também que essas questões foram tratadas prioritariamente pela CDH até 2015. A partir desse ano, o tema teve sua presença reduzida na pauta dessa comissão e aumentada na CSP.

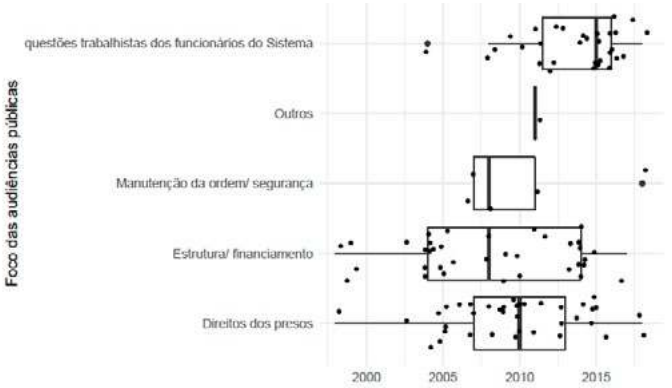
Explicações para tais mudanças, especialmente na passagem entre os dois últimos governos do período, se dão no nível das negociações políticas entre governadores, deputados da situação e deputados da oposição – e, por isso, os discursos dos profissionais da segurança nas audiências são tratados neste

trabalho a partir de recortes temporais ligados aos mandatos dos governadores. Nesse sentido, já cabe destacar que essas alterações bruscas, no último período governamental (2015 a 2018), tanto do número de audiências quanto da importância da questão carcerária nas pautas das duas comissões em análise, coincide com a vitória de Fernando Pimentel (PT) para governador do Estado e, portanto, com o fim um domínio de 12 anos do PSDB em Minas Gerais.

No que tange aos assuntos discutidos no âmbito das 115 reuniões acerca de políticas penais, foi feito, para este trabalho, uma classificação, a partir das pautas das audiências públicas,em quatro categorias. A primeira, "estruturação do sistema", abarcou reuniões sobre construção de novas unidades, modelos de gestão das novas vagas, financiamento do sistema, transferências de custodiados entre cadeias e penitenciárias, estrutura administrativa das pastas responsáveis pelos estabelecimentos penais, debates sobre leis orgânicas e regulamentos para o sistema. A segunda categoria, "manutenção da ordem/segurança", reuniu pautas sobre entrada de celulares e drogas ilicitamente nas unidades e organização interna dos espaços com vistas a reduzir fugas ou motins.

Ainda foi criada a categoria "direitos dos custodiados", que engloba as audiências sobre denúncias de violações de direitos dos presos em geral, desde maus tratos e torturas até falta de alimentação adequada ou insalubridade dos espaços prisionais. E, por fim, tem-se a categoria "questões trabalhistas dos funcionários do sistema", com reuniões sobre salários, concursos, contratações e outras demandas corporativas, como porte de armas para agentes penitenciários, demandas por programas de proteção diante de ameaças e solicitações de treinamentos. O que não se encaixou nessas categorias foi tratado como "outros", categoria na qualonde foram encaixadas reuniões para, por exemplo, lançamentos de livros acerca de políticas penais. A distribuição das reuniões entre essas categorias ao longo do período pode ser observada no Gráfico 2, a seguir.

Gráfico 2: Foco das audiências públicas sobre políticas penais na CSP e na CDH da ALMG (1995 A 2018)



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Como se pode observar, as primeiras reuniões das comissões foram sobre a estruturação do sistema prisional mineiro, abordagem que foi se tornando mais escassa a partir do início do século XXI, quando as questões ligadas aos direitos dos custodiados se tornou mais frequente. Questões trabalhistas, por sua vez, passam a dominar mais a pauta na década de 2010. Esses deslocamentos são coerentes com o comportamento dos agentes de segurança pública nessas audiências, como se verá a partir das análises específicas acerca das participações desses atores, que serão apresentadas a seguir, em três subtópicos.

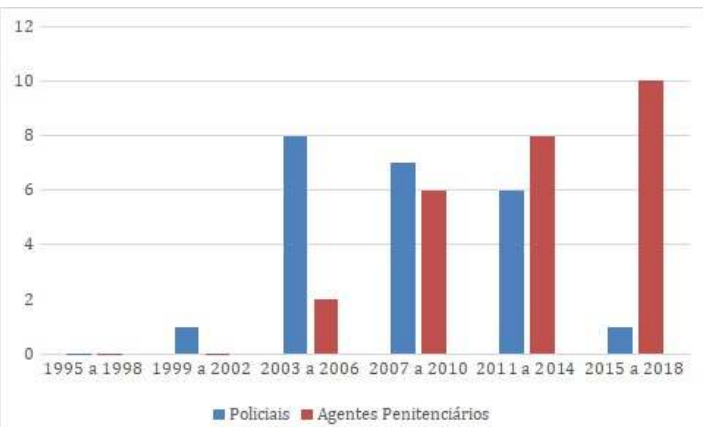
No primeiro subtópico, será endereçada a presença dos atores da segurança pública nas reuniões, apontando em quais debates eles se engajaram, como se posicionaram e quais eram suas clivagens intragrupos. No segundo subtópico, serão analisados mais detidamente os atores parlamentares mais relevantes para o estudo e as alianças e disputas entre eles. Por fim, no terceiro subtópico, serão tratadas questões sobre como os dois grupos de atores, os das forças de segurança (em especial os agentes penitenciários) e os parlamentares, interagiram nas diferentes pautas e como consolidaram suas alian-

ças e antagonismos. Nesse último subtópico, também serão abordadas mais especificamente as três hipóteses de pesquisa.

5.1 Atores da segurança: entram agentes penitenciários, saem policiais

A primeira questão que precisa ser endereçada é quem são esses profissionais da segurança que participaram dos debates acerca das políticas penais. Como já mencionado, o início do período em análise é marcado pela dualidade do sistema prisional e pela convivência de unidades geridas pelas polícias (civil e/ou militar) e aquelas geridas por um embrião[10] do que viria a ser uma burocracia de custódia penitenciária especializada. Essa dualidade, bem como a sua progressiva superação, fica também explícita quando observamos quem foram os membros das forças de segurança que participaram das reuniões do período, conforme demonstra o Gráfico3.

Gráfico 3: Participação de atores das forças de segurança nas audiências da CSP e da CDH da ALMG (1995 a 2018)



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

10 Refiro-me aos funcionários dessas primeiras unidades penitenciárias como "embrião" de uma burocracia penitenciária porque, em sua maioria, não eram servidores concursados, o que os afasta, portanto, do tipo ideal weberiano utilizado como conceito de burocracia neste trabalho.

É possível visualizar no Gráfico 3 como os agentes penitenciários só surgem nas audiências públicas a partir do governo de Aécio Neves, entre 2003 e 2006, o que é coerente com o fato de que a carreira teve seu primeiro concurso em 2004 (OLIVEIRA, 2018) e com a progressiva transferência de presos da custódia dos policiais para estabelecimentos penitenciários nos anos seguintes (FIGUEIREDO, 2021).Assim, a partir do primeiro governo Aécio Neves, a participação de agentes penitenciários cresce progressivamente até ultrapassar a presença dos policiais entre 2011 e 2014 (governo Anastasia), justamente quando as pautas corporativistas ganham mais importância na pauta, como já evidenciado no Gráfico 2. A partir de então, a presença dos agentes penitenciários se torna dominante nas discussões sobre as políticas penais, com a participação dos policiais tornando-se apenas remanescente entre 2015 e 2018 (governo Pimentel).

Além da progressiva substituição dos policiais por agentes penitenciários nos debates, conforme observado no Gráfico 3, tem-se que esses atores participaram em posições diferentes nas reuniões, o que evidencia as clivagens intragrupos. A começar pelos policiais, é possível dividir aqueles que participaram das reuniões em dois grupos. O primeiro é formado por profissionais (civis e militares) lotados nas unidades prisionais. O segundo, por sua vez, é composto de policiais que atuam ou na investigação (civis) ou no patrulhamento ostensivo (militares) – portanto sem exercer atividades diretamente ligadas à custódia de presos.

O primeiro grupo de policiais, os lotados nas unidades prisionais, estiveram em reuniões nos governos Itamar (1999 a 2002), primeiro e segundo governos Aécio (2003 a 2006 e 2007 a 2010) e Anastasia (2011 a 2014), para pedir a transferências dos custodiados para penitenciárias e, dessa forma, liberar as forças policiais para suas atividades constitucionais. Ou seja, ainda que mobilizassem outros argumentos, ligados ao desvio de função dos policiais, esses atores alinhavam-se, em suas demandas, com uma das principais demandas até então apresentadas por grupos da sociedade civil ligados à defesa dos direitos dos

custodiados: era preciso retirar das polícias a guarda desses custodiados. Eles estiveram, em especial, nas reuniões sobre a estruturação do sistema prisional.

Policiais investidos das funções de custódia também foram chamados para dar explicações sobre denúncias de torturas e maus tratos, o que aconteceu primordialmente nos dois governos de Aécio Neves (2003 a 2006/ 2007 a 2010) e no governo Anastasia (2011 a 2014). É nesse tipo de audiência em que aparecem policiais do segundo grupo, aqueles que não atuam diretamente nas unidades prisionais. Esses atores, em geral, participaram respondendo acerca da apuração dessas denúncias contra os colegas de profissão. De forma geral, os convidados policiais que investigavam as denúncias reafirmavam o compromisso com a verdade e a seriedade das investigações. Era comum serem questionados sobre sua isenção, uma vez que estavam investigando colegas das corporações das quais faziam parte, mas as acusações de parcialidade eram sempre refutadas por eles.

Em uma discussão sobre a criação da ouvidoria do sistema penitenciário (2003-2006), representantes da sociedade civil verbalizaram que membros da força de segurança não poderiam ser lotados no órgão, ao que o policial militar presente disse que os "policiais não devem estar sob suspeita mais do que outros servidores" – ou seja, aqui há divergências claras entre os interesses de membros da sociedade civil ligados à defesa dos direitos humanos e o posicionamento desses grupos de policiais.

A dinâmica de profissionais se defendendo de torturas contra pessoas custodiadas também foi verificada no que tange à presença de agentes penitenciários nas reuniões no mesmo período. No governo Pimentel (2015 a 2018), merece destaque reunião da CSP que foi realizada conjuntamente com a CDH com o objetivo, segundo o então presidente da primeira, deputado Sargento Rodrigues, de garantir o direito de defesa a agentes penitenciários acusados em relatório da CDH de torturas, o que mais uma vez evidencia disputas entre os profissionais da segu-

rança pública e outros atores ligados às denúncias de violações de direitos.

O documento teria sido produzido pela CDH durante visita ao Presídio de São Sebastião do Paraíso, mas era baseado, segundo os parlamentares da CSP – além de agentes penitenciários e representantes da categoria presentes na reunião –, em calúnias contra os profissionais ali lotados. Mais adiante será abordada mais detidamente a distribuição dos debates e das presenças de agentes das forças de segurança pelas duas comissões, mas aqui já aponto o antagonismo que por vezes se estabelecia entre as arenas.

Esse antagonismo, a ser mais bem esclarecido adiante, é a hipótese para que essa dinâmica de profissionais lotados na custódia de presos (policiais ou agentes penitenciários) se defendendo de denúncias de tortura e, ainda, policiais afirmando sua seriedade na investigação de tais denúncias cesse completamente a partir de 2015 (governo Pimentel – 2015 a 2018), depois de já ter se reduzido consideravelmente durante o período do governo Anastasia (2011 a 2014). Embora todos os períodos tenham registrado reuniões com foco em denúncias que chegavam às audiências públicas, essas foram aos poucos sendo realizadas apenas na CDH, onde passaram a se reunir os denunciantes, enquanto denunciados e investigadores formavam alianças mais estáveis na CSP e passavam a frequentar apenas essa última arena.

Antes de avançar para as dinâmicas entre as comissões, é necessário apontar, porém, as outras reivindicações que acompanharam os agentes penitenciários ao longo do período. Um assunto que mobilizou esses agentes algumas vezes foi a relação entre os profissionais e os diretores das unidades prisionais. Já em 2004, uma audiência pública contou, segundo os documentos consultados, com mais de 30 profissionais que denunciavam assédios dos seus superiores, que puniam os subordinados com sanções administrativas e escalas de trabalho consideradas abusivas.

Nos anos (e governos) posteriores, essas denúncias aumentaram e, em comparação com esse primeiro encontro observado, vale indicar que as reuniões futuras passaram a contar com a presença de associações da categoria. A primeira presença dessas associações se deu já no primeiro governo Aécio Neves (2003 a 2006), mas nos períodos posteriores elas não apenas se multiplicaram, com vários grupos representando esses profissionais de custódia, como também intensificaram suas presenças nas audiências públicas da ALMG, sempre ao lado dos agentes em todas as demandas e denúncias.

Uma demanda recorrente nesse período entre 2003 e 2014 (de Aécio a Anastasia) foi por melhor treinamento para a categoria, o que é coerente com o momento de estruturação da carreira. Também foram várias as vezes em que os profissionais e suas associações de representação vocalizaram pedidos de programas especiais para proteção deles e de suas famílias – esse pedido se estendeu até o fim do período analisado. Nesses momentos, eram relatadas as tensões dentro das unidades prisionais e as ameaças sofridas no contato cotidiano com os custodiados. Em alguns desses encontros, o pedido de proteção era feito em conjunto com policiais, que também reivindicavam tal programa para si.

A partir de 2011, um novo assunto entrou na pauta e, aos poucos, foi dominando as reuniões: a questão dos agentes contratados e dos agentes concursados. Desde 2004, agentes contratados eram, aos poucos, substituídos pelos concursados, mas a novidade daquele período era uma ordem judicial para que nenhum contrato fosse renovado, o que começou a indicar uma substituiçãomaciça de profissionais. Para além das disputas judiciais que se deram no período e se estenderam até o governo de Pimentel (2015 a 2018) acerca dos vínculos dos contratados e dos concursados, as reuniões da ALMG indicam que os conflitos foram também intensos na arena política.

Primeiro, a questão entrou na pauta a partir da perspectiva dos agentes contratados. A principal demanda se dava no sentido de se nomearem os aprovados em concurso sem se dis-

pensarem os contratados. As justificativas somavam a ideia de necessidade de reforçar o efetivo com a de que a experiência dos agentes que até então atuaram como contratados seria indispensável para o bom funcionamento das unidades prisionais. Em seguida, outras audiências tiveram como objetivo ouvir os agentes concursados e ainda não nomeados, que pressionavam para iniciarem o trabalho.

Em todas as reuniões em que o problema foi discutido, o local era repleto de profissionais, e representantes das categorias estavam sempre presentes. Mesmo no caso dos concursados, chegou-se a formar associações de aprovados nas seleções, mas ainda não nomeados. Não é detalhe ainda que as demandas de ambos os grupos não se encontravam: as audiências públicas ora tratavam dos contratados, ora dos concursados. Esses confrontos estiveram ligados às disputas entre as comissões e entre os parlamentares ligados às comissões e é disso que trato a partir de agora.

5.2 – Comissões e parlamentares: entre as lealdades ao governo e às bases eleitorais

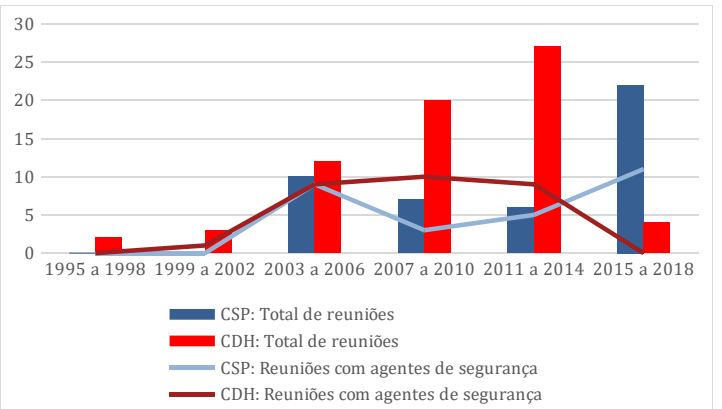
Para entendermos as dinâmicas empreendidas nos debates sobre as políticas penais na CDH e na CSP no período em análise, é preciso identificar e buscar posicionamentos, em especial, de dois deputados. Na CDH, é Durval Ângelo (PT), deputado eleito entre 1995 e 2018, que se destaca. Ele foi o autor individual[11] de 35 dos 68 requerimentos que deram origem às audiências sobre políticas penais nessa arena, da qual foi presidente durante 12 dos 20 anos analisados. Já na CSP, é o deputado Sargento Rodrigues (PDT até 2015 e, a partir daí, PTB), eleito em 1999, que se sobressai. Ele foi o autor de 23 requerimentos individuais que deram origem a parte das 47 reuniões sobre políticas penais

11 Os requerimentos podem ser assinados por mais de um deputado (e recorrentemente o são), mas muitas vezes os parlamentares assinam os pedidos mais em solidariedade aos colegas do que por interesse anterior no problema em pauta. Por isso, aqui foram considerados apenas os requerimentos assinados individualmente por esses parlamentares.

nessa comissão, que presidiu durante oito dos 16 anos em que ela existiu ao longo do período de análise.

A distribuição entre as comissões analisadas da participação dos profissionais das forças de segurança pública nas audiências da ALMG, demonstrada no Gráfico 4, está diretamente relacionada aos posicionamentos desses atores em relação às políticas penais, às coalizões político-partidárias de cada período e às alianças que tais deputados fizeram com os diferentes grupos interessados nas políticas penais. É importante notar como o número de reuniões sobre políticas penais na CDH aumentou progressivamente ao longo do período (com exceção dos quatro últimos anos), mas a presença de membros da força de segurança manteve-se estável e, portanto, foi se tornando proporcionalmente menor. Já na CSP, há uma queda significativa na participação desses atores entre o primeiro e o segundo governo de Aécio Neves (2003 a 2006/ 2007 a 2010), com posterior incremento da sua presença.

Gráfico 4: Presenças de representantes das forças de segurança pública nas audiências sobre políticas penais da CSP e da CDH da ALMG (1995 a 2018)



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Algumas das explicações para as oscilações que podem ser observadas no Gráfico 3 estão no próprio jogo político típico dessa Casa legislativa.Nesse sentido, não pode ser considerado detalhe que a maioria das reuniões na CDH sobre políticas penais (muitas dessas com foco nos direitos dos agentes penitenciários) durante o segundo governo de Aécio Neves (2007 a 2010) tenham se dado entre dezembro de 2009 e outubro de 2010, quando o então governador concorreu a uma vaga no Senado e a disputa pela cadeira no Executivo estadual se acirrou. O então presidente da CDH, deputado Durval Ângelo (PT), era da oposição naquele momento, e o então presidente da CSP, deputado Sargento Rodrigues (então PDT), era da situação.

Parece haver uma correlação, a sugerir causalidade, entre a posição antagônica entre os aludidos presidentes de comissão, as eleições e a agenda desses colegiados. O deputado Sargento Rodrigues evitou pautar a questão, enquanto Durval Ângelo fortaleceu essa pauta, que é repleta de problemas, denúncias e demandas. Assim, os profissionais da segurança, notadamente os agentes penitenciários, tiveram menos espaço para as suas demandas na CSP e uma porta aberta na CDH, em especial durante o período pré-eleitoral.

Essa dinâmica indica que, naquele momento, ainda não existia uma aliança estável entre nenhum desses parlamentares (ou mesmo outros membros de qualquer das duas comissões) com os agentes penitenciários. Esses últimos ainda despontavam como grupo de interesse, na medida em que sua organização e vocalização orquestrada de demandas ainda não tinham atingido o ápice do período analisado neste trabalho. A falta dessa aliança mais estável permitiu, assim, que interesses político-partidários dos parlamentares alterassem as dinâmicas das reuniões e fizessem com que reivindicações de direitos pelos agentes penitenciários, até então concentradas nas reuniões da CSP, migrassem para a CDH.

O cenário começou a se alterar, porém, durante o governo Anastasia (2011 a 2014), quando uma aliança entre o deputado Sargento Rodrigues e esse novo grupo de interesses, o de

agentes penitenciários, começa a se estabilizar – aliança essa que, em certa medida, espelha a já forte ligação entre esse parlamentare outros atores da segurança, notadamente os policiais militares. Uma evidência disso está na observação de que, apesar de o deputado Sargento Rodrigues já ser presidente da CSP, foi também ele que pautou a maioria das reuniões com a presença de agentes penitenciários na CDH do período Anastasia (2011 a 2014).

Em outras palavras, ainda atuando na base do governo do período, o deputado Sargento Rodrigues passou a pressionar esse mesmo governo que ele defendia em outras pautas e arenas, o que indica que a estabilização da aliança com os agentes penitenciários tornou-se, nesse momento, mais importante do que a coalizão partidária para o parlamentar. Ou seja, características mais distributivistas do Parlamento se sobressaíram em relação à força de arranjos partidários.

Dessa forma, embora possa ser verificada certa estabilidade na presença dos profissionais da segurança na CDH na passagem do último governo de Aécio Neves para o de Antonio Anastasia, parte dessa participação foi mobilizada pelo deputado Sargento Rodrigues, que tradicionalmente é mais atuante na CSP. Assim, tanto as reuniões da CSP quanto as da CDH que trataram, durante o governo Anastasia (2011 a 2014), de questões de interesse corporativo dos agentes foram primordialmente solicitadas pelo deputado Sargento Rodrigues, embora tenham sido realizadas em ambas as arenas em estudo.

É ainda digno de nota que nesse período (2011 a 2014) foi apenas em reuniões solicitadas pelo deputado Sargento Rodrigues que os agentes penitenciários participaram na CDH. Outros encontros nessa arena foram notadamente para discussão de denúncias de torturas e maus tratos contra custodiados impetrados por profissionais da segurança. Ao contrário de períodos anteriores, porém, tais profissionais não se fizeram presentes para se defenderem.

No período posterior (Pimentel – 2015 a 2018), Sargento Rodrigues passou a concentrar seus requerimentos de audiências públicas na CSP, e isso ajudou a marcar uma cisão – que por vezes se apresentava e por vezes se apagava nos períodos anteriores – entre as ideias de segurança pública e de direitos humanos no que diz respeito às políticas penais. Com a aliança entre Sargento Rodrigues e os agentes penitenciários já consolidada e os interesses dos deputados membros da CDH voltados aos direitos dos custodiados e não dos agentes prisionais, a migração de todos os requerimentos do parlamentar para a CSP acaba esvaziando a presença dos profissionais da segurança na CDH, como o Gráfico 4 já demonstrou.

Além disso, a saída de Durval Ângelo da CDH, já que ele se tornou líder de governo na ALMG, também foi decisiva para a redução das reuniões sobre políticas penais, mesmo aquelas que tratavam de denúncias de violações contra custodiados, nessa arena. Com histórico de atuação em comunidades eclesiais de base desde o período da ditadura militar, Durval Ângelo tinha em seu históricoligações com os direitos humanos e a pauta penal, o que não se verificava com o deputado que o substituiu na presidência da comissão, Cristiano Silveira (PT). Assim, mesmos as reuniões sobre direitos dos custodiados acabaram sendo banidas da CDH no período, e, quando tais direitos vieram à baila, isso se deu na CSP.

Faz parte desse processo o fato de que atores que em anos anteriores estiveram mais ligados à CDH, como alguns membros da Pastoral Carcerária e familiares de custodiados, passaram a fazer denúncias de irregularidades na CSP. Além de o novo presidente da CDH, Cristiano da Silveira (PT), não ter um histórico de trabalho na área das políticas penais, outra hipótese para essa mudança é que a sensibilidade do tema, capaz de desestabilizar o Poder Executivo em um momento em que o Judiciário estava atuando na interdição de uma série de estabelecimentos penais (MARTINO, 2019), pode ter sido determinante para que parlamentares da CDH, então governistas, deixassem a questão fora da agenda.

5.3- A agenda corporativista na consolidação do grupo de pressão

Até aqui, foram endereçadas em especial questões relativas à presença dos profissionais de segurança pública nos debates, às clivagens intragrupos desses atores, às maneiras como o cenário político-institucional moldou (e foi moldado) pela presença desses grupos e, ainda, à consolidação das alianças entre parlamentares e profissionais da segurança, principalmente os agentes penitenciários. Agora serão explicitadas como todas essas questões, em interseção, permitem verificar as hipóteses propostas na pesquisa.

Se entre 1995 e 1998 (governo Itamar), nenhum profissional da segurança esteve na CDH (única ativa no período), entre 1999 e 2002 (governo Azeredo), apenas policiais compareceram, o que indica que até então guardas e carcereiros, que foram o embrião da burocracia de custódia penitenciária, ainda não se apresentavam como um grupo de interesse estável e consolidado na ALMG. Essas primeiras aparições dos policiais se deram, como já apontado, na CDH e no sentido de fazer coro com reivindicações da sociedade civil ligada aos direitos dos custodiados para que a guarda dos presos fosse retirada da sua responsabilidade, posicionamento que se manteve nos dois governos Aécio (2003 a 2006, 2007 a 2010).

Em geral, a demanda aparecia em reuniões que tratavam de construções de novas vagas, de formatos sobre os novos tipos de unidades prisionais a serem construídos e de denúncias de maus tratos e/ou torturas contra custodiados. Essas discussões se deram mais no âmbito da CDH e são um sinal de como as demandas por estruturação do sistema começavam a se traduzir em investimentos na área. Muitas das reuniões endereçavam a resistência de moradores de algum bairro ou município à construção de uma unidade penitenciária em suas vizinhanças. Apenas uma vez, entre 2007 e 2010, um agente penitenciário participou delas. O cenário confirma a hipótese H1 deste trabalho de que os debates mais estruturais sobre as políticas penais contaram com baixa participação dos profissionais da segurança.

Debates sobre esses pontos – que podem ser considerados mais estruturais do sistema prisional, na medida em que decidiam como seriam os novos estabelecimentos penais, onde eles seriam construídos e como seriam geridos – se escassearam progressivamente ao longo do período analisado, de forma a se tornarem raros a partir de 2011[12], o que o Gráfico 2 já evidenciou. Nos anos seguintes, há uma certa estabilização do modelo híbrido do sistema penitenciário – formado por unidade públicas, unidades de Associação de Amparo e Proteção aos Condenados (Apac) e uma unidade em parceria público-privada. Assim, na medida em que os agentes penitenciários fortaleciam suas presenças na arena parlamentar, outras discussões tomavam mais fôlego. Estreantes nas comissões no primeiro governo Aécio Neves (2003 a 2006), os agentes (assim como os policiais) se dividiram de forma relativamente equitativa entre a CDH e CSP, que muitas vezes trataram de assuntos similares.

A reivindicação de direitos, ligadas por exemplo a programas de proteção e a treinamentos para agentes penitenciários, apareceram em ambas as arenas. Duas pautas, porém, estiveram de forma mais visível ligadas a comissões específicas. Denúncias sobre violações de direitos dos presos, com os profissionais da segurança participando como acusados ou investigadores, aconteceram primordialmente na CDH. Já problemas relativos a assédio de diretores de unidades penitenciárias contra agentes tiveram mais repercussão na CSP. É possível notar, então, já aí o início de uma maior identificação dos profissionais da segurança com a CSP, para onde preferencialmente levavam suas demandas.

Esse quadro do primeiro governo Aécio Neves (2003-2006) se altera já no seu segundo mandato (2007-2010), quando, conforme apontado, a CDH incrementa sua pauta sobre políticas penais no período pré-eleitoral em que Aécio se torna

12 A única exceção é sobre os debates acerca das Associações de Proteção e Amparo aos Condenados (Apacs), modelo de unidade gerida pela sociedade civil. As reuniões sobre esse modelo foram muitas na CDH nos períodos posteriores, mas nenhuma delas contou com a presença de agentes das forças de segurança pública.

candidato ao Senado. Sem abrir mão das denúncias de violações contra custodiados, a arena passa a ser também relevante para as denúncias de assédio feitas pelos agentes contra os diretores das unidades. Até aqui, portanto, percebe-se que H2 se confirma parcialmente, no que diz respeito ao aumento da presença da burocracia penitenciária nos debates e ao seu fortalecimento enquanto grupo de pressão, inclusive com a formação de associações e sindicatos cada vez mais atuantes.

As alianças mais estáveis com alguns deputados, outro postulado da H2, porém, só vão ficar mais claras e se confirmarem a partir do governo de Anastasia (2011 a 2014). Até então, esses agentes penitenciárioscirculavam entre ambas as arenas devido a requerimentos de deputados de campos políticos opostos. Nesse momento, entre 2011 e 2014, quando volta a crescer a participação dos profissionais na CSP, alianças entre agentes penitenciários e deputados, notadamente o Sargento Rodrigues, ficam cada vez mais claras. Isso se evidencia quando, apesar de distribuídas entre as duas comissões, reuniões sobre assédios e outras questões mais corporativistas dos agentes são tratadas em ambas as comissões, mas sempre por meio de requerimentos de Sargento Rodrigues.

A força numérica (e, portanto, eleitoral) que a categoria de agentes penitenciários já reúne fica evidente logo no início do governo Anastasia, quando a CSP realizou o V Seminário de Política Criminal e Execução Penal, promovido pela comissão em conjunto com Conselho de Criminologia e Política Criminal. A despeito da variedade de convidados e temas, o que salta aos olhos nas fotos publicadas pela assessoria de imprensa da ALMG nas matérias sobre as discussões é a homogeneidade da plateia, formada por dezenas de agentes penitenciários uniformizados. A principal demanda do grupo foi o aumento do efetivo nas unidades, mas também se falou da necessidade de treinamento para as atividades desenvolvidas.

As pressões refletem o aumento expressivo do número de penitenciárias e, consequentemente, de agentes penitenciários nos anos anteriores: no início do governo Anastasia, em 2011,

a categoria já contava com mais de 11 mil profissionais em Minas Gerais, de acordo com dados do Ministério da Justiça[13]. O número continuou aumentando e, no fim do período analisado neste trabalho, em 2018, já eram mais de 16 mil agentes penitenciários. Essa força numérica, bem como o histórico de já alguns anos de atuação no parlamento, ajudaram na construção de uma aliança mais sólida com o deputado Sargento Rodrigues, que passou a atuar de forma mais distributivista do que guiado pelas coalizões políticas do momento.

Já no governo Pimentel (2015 a 2018), a concentração dos profissionais da segurança nas reuniões da CSP evidencia essa consolidação da aliança entre eles e o deputado Sargento Rodrigues, que deixou, pelas razões já explicitadas, de levar parte dos debates de interesse para a CDH. Essa aliança já consolidada acaba por fazer com que Sargento Rodrigues se tornasse uma voz desses agentes de segurança mesmo quando esses últimos não estavam presentes, como nos casos de reuniões sobre os direitos dos custodiados, que, como já evidenciado, migraram para a CSP no período por razões político-partidárias.

Embora agora realizadas na CSP, essas reuniões sobre os direitos dos custodiados já não contavam mais com a presença de profissionais da segurança pública, que passaram a se fazer presentes exclusivamente em audiências que tratavam de interesses corporativistas da categoria (o que confirma parcialmente H3). Mas, apesar da ausência desse grupo de interesse, o que se vê é uma (re)interpretação, pelos parlamentares, dos problemas dos custodiados, transformando esses em resultado das demissões de agentes penitenciários, em uma retórica que subordina o bem-estar dos custodiados a melhorias para os profissionais. Ou seja, os agentes são deslocados da posição de suspeitos para a de atores que poderiam consolidar soluções para a questão.

13 Dados disponíveis em http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos. Consulta em 15 de dezembro de 2021.

Por fim, é necessário apontar que essa aliança entre parlamentares e agentes de segurança se deu apesar das cisões internas no grupo de interesses dos agentes, o que contraria a segunda parte da postulação de H3, que previa dificuldades para as alianças, dadas as disputas intragrupo. Embora seja possível apontar que as reuniões que tratavam das demandas específicas dos agentes penitenciários contratados e dos concursados se deram separadamente e com diferentes representantes e sindicatos, não foram verificados antagonismos. As alianças desses grupos se deram com os mesmos deputados, em especial com Sargento Rodrigues, e as tratativas eram no sentido de compatibilizar os pedidos: manter os contratados e nomear os concursados, de forma a ampliar o efetivo.

6 – Considerações finais

Este trabalho foi desenvolvido com base na noção de democracia pluralista, na vertente chamada por Kelso (1995) de pública. Nesse enquadramento, torna-se imprescindível endereçar a questão dos grupos de interesse para se compreender os conflitos sociais e as soluções políticas encontradas. O Estado, ao contrário do que postulam outras vertentes do pluralismo, é visto tanto enquanto arena quanto como ator nessas disputas – tem, portanto, interesses próprios e pode, ainda, para além de regular conflitos, organizar novos grupos de interesse (que a característica normativa da teoria indica que sejam formados por indivíduos mais vulneráveis na estrutura socioeconômica).

A apreensão empírica de decisões políticas com base nessa abordagem requer, entre outros cuidados, a identificação não só dos grupos de interesses, mas também das clivagens intragrupos e das alianças que esses estabelecem entre si (TRUMAN, 1995). É esse mapeamento, no que diz respeito às políticas penais mineiras, que este trabalho buscou fazer a partir da pergunta sobre se e como a burocracia de custódia penitenciária mineira se consolidou como grupo de interesse entre 1995 e 2018. Na busca das respostas, voltei o olhar tanto para os atores-foco do

trabalho, os agentes penitenciários, quanto para outros atores da segurança pública e atores parlamentares.

O surgimento da burocracia de custódia penitenciária na arena política, bem como sua consolidação como grupo de interesse, foi então demonstrado ao longo do trabalho com base na análise da participação de todos esses grupos de atores nos debates realizados na ALMG sobre políticas penais. Foi observado, inclusive, como o governo estadual, ao escolher determinados caminhos para as políticas penais e criar uma burocracia numerosa em tempo relativamente curto de tempo, acabou por contribuir para a criação, embora não como efeito pretendido ou primordial, desse grupo de interesse.

A demonstração dessa resposta se deu a partir de três hipóteses de pesquisas, que se confirmaram quase integralmente. Os dados analisados indicaram que a burocracia penitenciária teve pouca participação nas audiências públicas sobre construção das políticas penais durante o seu momento de maior estruturação, notadamente entre 1995 e 2010, quando foram as burocracias policiais que mais participaram dos debates sobre o sistema penitenciário mineiro (H1). Já a burocracia de custódia penitenciária entra na arena parlamentar a partir de 2004, quando começa a se organizar em associações e sindicatos e aumenta progressivamente sua presença nas discussões (H2).

Com essa burocracia mais organizada e numericamente cada vez mais relevante, a partir de 2012, estabelecem-se alianças estáveis com alguns parlamentares, o que possibilita que a presença desse grupo de pressão nas arenas analisadas seja cada vez mais guiada exclusivamente para pautas corporativistas (H3). As cisões internas desse grupo não impediram tais alianças, enquanto as cisões internas entre os parlamentares da ALMG chegaram a favorecer as alianças, na medida em que essas últimas ajudaram a alimentar antagonismos ideológicos e partidários que passaram a organizar as demandas do grupo de interesse.

É necessário apontar, porém, que a estabilidade das alianças, no que tange aos grupos de interesse, é relativa e pode ser alterada por uma série de fatores futuros (TRUMAN, 1995). O trabalho já apontou como, por exemplo, mudanças em períodos eleitorais ou em coalizões de governo são capazes de alterar o quadro de disputas e acordos de tal maneira que não é difícil imaginar rearranjos dessas alianças em cenários futuros. Uma coisa, porém, deve se manter estável pelos próximos anos: a força adquirida pelo grupo de interesse dos agentes penitenciários, profissão que sequer existia em Minas Gerais há menos de duas décadas e que em 2019 conseguiu, inclusive, ter sua carreira constitucionalizada nacionalmente por meio da Emenda Constitucional 104, de 2019, quando os agentes passaram a ser chamados de policiais penais.

7 – Referências

ANDRADE, Durval Ângelo. **A CPI do cárcere em Minas Gerais**: textos,síntese do relatório da CPI, discurso do deputado e artigos sobre a CPI. Belo Horizonte: O Lutador, 1997.

BATITUCCI, Eduardo C.; RIBEIRO, Ludmila M. L.; SAPORI, Luís F. Diretrizes para uma política de segurança pública em Minas Gerais. *In*: BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. **Minas Gerais do século XXI**. Belo Horizonte: Rona, 2002. p. 197-216.

CÂMARA, Rafael. Ideologia e comportamento na Câmara dos Deputados (2003-2015). *In*: PERLIN, G.; SANTOS, M. L (org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.p. 229-.257.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia**: uma introdução crítica. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAHL, Robert. **On democracy.** 2nd.ed.. London: Yale Universit Press, 2015.

FIGUEIREDO, Amanda Matar. A política prisional de Minas Gerais nas duas últimas décadas: uma trajetória de institucionalização? *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 45.,2021. **45º Encontro Nacional da Anpocs**.

2021. Disponível em: https://www.anpocs2021.sinteseeventos.com.br/trabalho/view?ID_TRABALHO=4100 . Acesso em 14 de nov. 2021.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.

KELSO, Willian. Three types of pluralism.*In*: MCCOOL, Daniel. **Public policy theories, models, and concepts**: an anthology1st. ed. Londres: Ed. Pearson, 1995.p.41-55

LIMONGI, F. M. P. Novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Bib: Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 1-100, 1994.

LOPES, Adalclever. Audiência pública (verbete). *In*: CASTRO, Carmen Lúcia; GONTIJO, Cynthia; PINTO, Luciana (org). **Dicionário de políticas públicas**. Belo Horizonte: EdUEMG, 2015. V. 2.

MARTINO, Natália. **Mulheres encarceradas**: cruzamentos entre redes familiares e prisionais. 2019. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Sociologia da Universidade Federal de Minas,Belo Horizonte, 2019.

_____. A construção do sistema penitenciário mineiro (1979 a 2018) nos debates legislativos:agendas, atores e coalizões. *In*:ENCONTRO DA ABCP, 12., 2020. **12º Encontro da ABCP**. 2020. Disponível em: https://www.abcp2020.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=15. Acesso em 11 de nov. 2021

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schetino. Participação sem deliberação? *In*: SANTOS, Manoel; ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Política e desenvolvimento institucional no Legislativo de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016.p. 281-316.

OLIVEIRA, V. **O dilema identitário dos agentes de segurança penitenciárias**: guardiões ou policiais?.2018. Tese (Doutorado em Sociologia)- Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

PAIXÃO, A. L. Uma saga carcerária. **Temas IMESC**, São Paulo, v. 2, n. 2, p.97-110, 1985.

RIBEIRO, Ludmila; CRUZ, Marcus V. G.; BATITUCCI, Eduardo C. Política pública penitenciária: a gestão em Minas Gerais. *In*: ENCONTRO

NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004.p. 1-16 Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2004-pop-1770.pdf . Acesso em 26 de out. 2021

ROCHA, Marta Mendes da. Comissões parlamentares nos legislativos estaduais brasileiros: estudo das Assembleias Legislativas da Bahia e de Minas Gerais. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 13, n. 21, 2012.

SANTOS, Manoel L; MANCUSO, W. P.; BAIRD, M. F.; RESENDE, C.Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência. **Texto para Discussão (IPEA)**, v. 2334, p.7-59, 2017.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para implementação de políticas federalizadas. **Revista de AdministraçãoPública**, n. 51, v.1, 2017.

TRUMAN, David. Interest groups and the nature of the States. *In*: MCCOOL, Daniel. **Public policy theories, models, and concepts**: an anthology, 1st. ed. London: Ed. Pearson, 1995.p.29-41

WEBER, Max. Burocracia.*In*: GERTH, H. H. (org.) **Ensaios de sociologia**. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1982.p.

Recebido em 31/10/21
Aprovado em 3/12/21