

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

SELSON GARUTTI

**POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NA PENITENCIÁRIA ESTADUAL DE
MARINGÁ - PARANÁ (1999-2010): POSSIBILIDADE DE REINserÇÃO SOCIAL
DO APENADO**

**PONTA GROSSA
2015**

SELSON GARUTTI

**POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NA PENITENCIÁRIA ESTADUAL DE
MARINGÁ - PARANÁ (1999-2010): POSSIBILIDADE DE REINserÇÃO SOCIAL
DO APENADO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG, como requisito final para a obtenção do grau de Doutor em Educação, na Linha de pesquisa: História e Políticas Educacionais.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª: Rita de Cássia da Silva Oliveira.

**PONTA GROSSA
2015**

Ficha Catalográfica
Elaborada pelo Setor de Tratamento da Informação BICEN/UEPG

Garutti, Selson

G244 Políticas públicas educacionais na Penitenciária Estadual de Maringá - Paraná (1999-2010): possibilidade de reinserção social do apenado/ Selson Garutti. Ponta Grossa, 2015.
174f.

Tese (Doutorado em Educação - Área de Concentração: Educação), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientadora: Prof^a Dr^a Rita de Cássia da Silva Oliveira.

1.Educação. 2.Políticas Públicas.
3.Reinserção Social. 4.Penitenciária Estadual de Maringá. I.Oliveira, Rita de Cássia da Silva. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Doutorado em Educação. III. T.

CDD: 365.66

TERMO DE APROVAÇÃO

SELSON GARUTTI

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NA PENITENCIÁRIA ESTADUAL DE MARINGÁ - PARANÁ (1999-2010): POSSIBILIDADE DE REINserÇÃO SOCIAL DO APENADO

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor no Curso de Pós Graduação em Educação da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Professora Dr^a. Rita de Cássia de S. Oliveira (Orientador) – UEPG

Professor Dr. Lindomar Boneti – PUC-PR

Professora Dra. Marisa Schneckemberg – UNICENTRO

Professora. Dr^a. Maria Isabel Moura do Nascimento – UEPG

Professor Dr^a. Vera Martiniak – UEPG

Ponta Grossa, 27 de fevereiro de 2015.

Dedico este trabalho a todos que me orientaram e me exortaram.
Bem como, a todos que lutam para superar os vituperes do Sistema
Penal contribuindo para a efetiva emancipação humana.

AGRADECIMENTO

Especialmente, agradeço à minha orientadora professora Dra. Rita de Cássia da Silva Oliveira, pela orientação, dedicação e paciência. Sua experiência foi fundamental para a consecução deste trabalho.

Agradeço também a todos os professores do Programa de Pós-Graduação Mestrado / Doutorado em Educação da UEPG e em especial à Secretária do Programa Cléia Michelis do Nascimento.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa Reflexões sobre a Educação Permanente de Jovens, Adultos e Idosos, pelas contribuições teóricas que ajudaram à compreensão da pesquisa desenvolvida ao longo do trabalho. Bem como aos amigos Juliano Marcelino Deitos, Bernadete Machado Serpe e Nilvan Laurindo de Souza.

À Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, Departamento de Execução Penal, Programa de Desenvolvimento Integrado-PDI Cidadania, Coordenação de Educação, Qualificação e Profissionalização de Apenados do Paraná.

À Direção da Penitenciária Estadual de Maringá, na pessoa do diretor Vaine Gomes e vice-diretor Osvaldo Messias Machado e demais funcionários técnico-administrativos e agentes da Penitenciária Estadual de Maringá, todos muito bem prestativos. Em especial ao Paulo Sergio Magalhães, chefe da Divisão Ocupacional e de Qualificação (DIOQ) da Penitenciária Estadual de Maringá.

À Secretaria de Educação do Paraná, Núcleo Regional de Educação de Maringá, em especial, a Beth Iwata e Issao Massago.

Ao CEEBJA Tomires Moreira de Carvalho, na pessoa do diretor Marcos Segale Cavalheiro, bem como, a todos os professores e funcionários técnico-administrativos.

Aos apenados da Penitenciária Estadual de Maringá.

Aos amigos Pedro Henrique dos Santos, Elisabete Suga, Valdair Silva, Ivani Baptista, Alan Augusto, Rafael Pires Machado, Tais Lara, Joao Pedro Martins, William Menk, Meir La Frazia, Rosilene Moraes Cavalcanti,

Finalmente, agradeço à Minha Mãe Odete, Meu Pai Ernesto (in memória), irmãos Júnior (in memória), Amauri, Fátima, Bento.

“Uma vida sem reflexão não é digna de ser vivida” (Sócrates)

GARUTTI, Selson. Políticas públicas educacionais na Penitenciária Estadual de Maringá Paraná (1999-2010): possibilidade de reinserção social do apenado. 2015, 174f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, PR, 2015.

RESUMO: Esta Tese está vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Área de Concentração: História e Políticas Educacionais. Intitulada “Políticas públicas educacionais na Penitenciária Estadual de Maringá - Paraná (1999-2010): possibilidade de reinserção social do apenado”, analisa as políticas públicas educacionais para o sistema penitenciário que foram implementadas na Penitenciária Estadual de Maringá-Paraná (PEM-PR) a partir do ciclo de políticas sobre Segurança Pública, constituído por seus subsistemas, em suas implicações e contribuições para o processo de reinserção social para apenados. O complexo Sistema Penitenciário (Paranaense) passava por uma profunda crise de legitimidade de suas ações inócuas, vindo, nas últimas décadas, a delegar responsabilidades estatais de bens e serviços aos setores privados, constituindo assim, diferentes modelos de gestão, caracterizados pela participação da sociedade civil. Com isso, percebe-se uma mudança de paradigma na atuação do Estado, de prestador direto para regulador, com repercussões imediatas na substância das Políticas Públicas Educacionais no Sistema Penitenciário Paranaense como um todo. Também, o Sistema Penitenciário brasileiro, como instituição política, ainda mantém um caráter punitivo, em detrimento a um caráter educativo, de reintegração social dos apenados, ou seja, há uma evidente contradição entre aquilo que está constituído no ordenamento jurídico e aquilo que efetivamente é realizado no sistema penitenciário, inviabilizando assim, a implantação de políticas públicas que efetivamente produzam resultados. A partir dessas contradições, esta pesquisa tem por objetivo analisar as ações educativas implementadas na Penitenciária Estadual de Maringá - Paraná, entre os anos de 1999 a 2010, enquanto política pública como possibilidade de reinserção social dos apenados. Pesquisa de caráter qualitativo, documental e de campo que tem como referencial teórico o Modelo de Ciclos de Políticas, constituído por Howlett; Ramesh; Perl (2013). Com relação à estrutura da tese, o texto se divide em um total de três capítulos. No primeiro capítulo realiza-se o contexto histórico em que se processa esta pesquisa, para tanto, constitui-se uma revisão bibliográfica da documentação produzida pelo Estado a respeito da segurança pública em suas diversas classificações. No segundo capítulo, realiza-se a contextualização do campo das políticas, fundamental para a análise de políticas públicas, salientando os aspectos conceituais do modelo analítico do Ciclo de Políticas, como mecanismo de compreensão do processo de formulação de políticas. No terceiro capítulo são apresentados os resultados da pesquisa documental no espaço da Divisão Ocupacional e de Qualificação da Penitenciária Estadual de Maringá (DIOQ-PEM-PR) e a pesquisa de campo no espaço do CEEBJA “Professora Tomires Moreira de Carvalho” (Escola alocada no interior da PEM), tendo como instrumento de coleta um questionário semiestruturado, aplicado aos sujeitos da pesquisa. Bem como, a análise dos dados coletados na pesquisa sobre as ações educacionais implementadas na PEM durante o período delimitado. Os resultados desta pesquisa permitem concluir que, no período estudado, as Políticas Públicas educacionais implementadas na Penitenciária Estadual de Maringá foram classificadas como sendo do tipo política distributiva, beneficiando um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena. Visou distribuir benefícios individuais, instrumentalizada pelo clientelismo, houve multiplicidade de interesses e de possibilidades de acesso, o que reduziu as chances de conflito. Portanto, serviu muito bem como mecanismo remissório para diminuição da população carcerária e não como política pública emancipatória dos sujeitos apenados em condições de vulnerabilidade social.

PALAVRAS CHAVES: Educação, Políticas Públicas, Reinserção Social, Penitenciária Estadual de Maringá.

GARUTTI, Selson. **Public Educational Policies in the State Penitentiary of Maringá Paraná (1999-2010): possibility of social rehabilitation of the inmates.** 2015, 174f. Thesis (Doctorate in Education) – University of Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2015.

ABSTRACT: The present thesis is linked to the Program of Post-Graduation in Education, Concentration area: History and Education Policy. Entitled " Public Educational Policies in the State Penitentiary of Maringá-Paraná (1999-2010): possibility of social rehabilitation of the inmates.", analyzes educational policies for the prison system that have been implemented at the State Penitentiary in Maringá, Paraná (PEM-PR) from the political cycle on Public Security, consisting of its subsystems, in its implications and contributions to the process of social reintegration for inmates. The complex Penitentiary System (Paraná) was going through a deep crisis of legitimacy of their innocuous actions, coming in recent decades, the state delegate responsibilities of goods and services to the private sector, thus, different management models, characterized by the participation of society civil. With this, we can see a paradigm shift in state action, direct provider to regulator, with immediate repercussions for the substance of Educational Public Policy for the Prison System in Paraná as a whole. Also, the Brazilian prison system, as a political institution, still maintains a punitive, rather than an educational, social reintegration of inmates, ie, there is a clear contradiction between what is constituted in the legal system and what is effectively held in the prison system, preventing thus the implementation of public policies that actually produce results. From these contradictions, this research aims to analyze the educational activities implemented in the Maringá State Penitentiary - Paraná, between the years 1999 to 2010 as a public policy as a possibility of social rehabilitation of inmates. Qualitative research, documentary and field whose theoretical framework the Policy Cycles Model, consisting of Howlett; Ramesh; Perl (2013). With respect to the structure of the thesis, the text is divided into a total of three chapters. In the first chapter the historical context in which renders this research, therefore, constitutes a bibliographical review of the documentation produced by the State concerning public safety in its various classifications. In the second chapter, the contextualization of the field of policies, critical to the analysis of public policies, emphasizes the conceptual aspects of the analytical model of the Political cycle, as a mechanism for understanding the process of policy formulation. In the third chapter are presented the results of documentary research in the area of Occupational and qualification Division of State Penitentiary from Maringá (DIOQ-PEM-PR) and field research in the space the CEEBJA "Teacher Tomires Moreira de Carvalho" (School allocated within the PEM), having as a tool for collecting a semi-structured questionnaire, applied to the subject of the search. As well as the analysis of data collected in the survey about educational actions implemented in PEM during the period delimited. These results support the conclusion that, in the period studied, educational Public Policies implemented in the Maringá State Penitentiary were classified as type of distributive policy, benefiting a large number of recipients, but in relatively small scale. Aimed distribute individual benefits, exploited by clientelism, there were many different interests and access opportunities, which reduced the chances of conflict. Therefore, served very well as redemptive mechanism to reduce the prison population and not as an emancipatory public policy of the subjects inmates in conditions of social vulnerability

KEY WORDS: education, public policy, Social reintegration, State Penitentiary from Maringá.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 01	Sobre Segurança Nacional	27
Quadro 02	Sobre Segurança Pública	30
Figura 01	Estratégias do policiamento moderno	44
Quadro 03	Sobre Segurança Cidadã	48
Quadro 04	Paradigmas da Segurança Pública	52
Figura 02	Ciclo de Política Pública de Howlett e Ramesh	76
Figura 03	Ciclos de Políticas sobre segurança Pública	90
Quadro 05	Populações Carcerárias em âmbito mundial	98
Quadro 06	População Prisional dos Estados Brasileiros	98
Quadro 07	Quantidade de presos por grau de instrução em presídios masculinos	100
Quadro 08	Número de presos por grau de instrução (BRASIL, 2011)	101
Quadro 09	Presos sob custódia da SEJU por regime e sexo no Paraná	101
Quadro 10	Presos por faixa etária e sexo no Paraná	102
Quadro 11	Presos por grau de escolaridade e sexo no Paraná	102
Quadro 12	Presos em canteiros produtivos por regiões no Paraná	103
Gráfico 01	Cursos ofertados – PEM / 1999	111
Gráfico 02	Cursos ofertados – PEM / 2000	112
Gráfico 03	Cursos ofertados – PEM / 2001	113
Gráfico 04	Cursos ofertados – PEM / 2002	114
Gráfico 05	Cursos ofertados – PEM / 2003	115
Gráfico 06	Cursos ofertados – PEM / 2004	116
Gráfico 07	Cursos ofertados – PEM / 2005	117
Gráfico 08	Cursos ofertados – PEM / 2006	118
Gráfico 09	Cursos ofertados – PEM / 2007	119
Gráfico 10	Cursos ofertados – PEM / 2008	120
Gráfico 11	Cursos ofertados – PEM / 2009	121
Gráfico 12	Cursos ofertados – PEM / 2010	122
Gráfico 13	Comparativo Geral - PEM / 1999 a 2010	129
Gráfico 14	Comparativo de cursos - PEM / 1999 a 2010	130
Gráfico 15	Comparativo de frequência - PEM / 1999 -2010	131
Gráfico 16	Comparativo de Carga Horária - PEM / 1999 -2010	132

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AISPS	Áreas de Integração de Segurança Pública
CC	Conselho da Comunidade
CEB	Câmara de Educação Básica
CEEBJA	Centro Educacional Básico para Jovens e Adultos
CEPAL	Comissão Econômica para América latina e Caribe
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPCP	Conselho Nacional de Políticas Criminal e Penitenciária
CNVR	Cadastro Nacional de Veículos Roubados
CONSEG	Conselho Comunitário de Segurança
DEPEN/BR	Departamento Penitenciário Nacional do Brasil.
DEPEN/PR	Departamento de Execução Penal do Paraná
DIAF	Divisão de Administração e Finanças
DIOQ	Divisão de Ocupação e Qualificação
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FUNDEB	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica
GGIM-SP	Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Segurança Pública
INFOPEN	Sistema integrado de informações penitenciárias.
INFOSEG	Programa de Integração Nacional de Informações de Justiça e Seg. Pública
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LEP	Lei de Execução Penal
MEC	Ministério da Educação
OEI	Organização dos Estados Ibero-americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PEM	Penitenciária Estadual de Maringá
PIAPS	Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais
PIAPS	Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNE	Plano Nacional de Educação
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança com Cidadania
RENAVAM	Registro Nacional de Veículos Automotores
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEPLANSEG	Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de segurança Pública
SMSP	Secretaria Municipal de Segurança Pública
SSP	Secretaria Estadual de Segurança Pública
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 01 - O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP) COMO POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO	24
1.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS	29
1.2 O CONTEXTO DA MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	31
1.3 PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (PNSP, 2000)	33
1.4 O PROJETO SEGURANÇA PÚBLICA PARA O BRASIL (2003)	36
1.5 GABINETES DE GESTÃO INTEGRADA NO BRASIL	40
1.6 MUDANÇA DE PARADIGMA NA SEGURANÇA PÚBLICA	41
1.6.1 A primeira ponta: o policiamento comunitário	42
1.6.2 A segunda ponta: o Conselho Comunitário de Segurança	45
1.6.3 O Conselho da Comunidade na execução penal	46
1.7 PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA (2007)	47
1.8 DEFININDO PAPÉIS: LIMITES E POSSIBILIDADES	49
1.9 A PRIMEIRA CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (CONSEG)	53
CAPÍTULO 02 – ASPECTOS CONCEITUAIS DA ANÁLISE EM POLÍTICAS PÚBLICAS	57
2.1 CONCEPÇÕES DE POLÍTICA	57
2.2 OS CONTEXTOS EM QUE SE PRODUZEM POLÍTICAS PÚBLICAS	59
2.3 ASPECTOS CONCEITUAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	64
2.4 TIPOLOGIAS E TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	68
2.5 CONCEPÇÃO DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	71
2.5.1 Montagem da Agenda – (seleção das prioridades)	77
2.5.2 Formulação de Políticas (apresentação de soluções ou alternativas)	78
2.5.3 Tomada de Decisão (escolha das ações)	81
2.5.4 Implementação de Políticas (execução das ações)	84
2.5.5 Avaliação de Políticas	85
2.6 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO DA PESQUISA	88
2.6.1 O lócus da pesquisa: a Penitenciária Estadual de Maringá	91
2.6.2 Caracterização do estudo	92
2.6.3 Universo e amostra	94
2.6.4 As dificuldades na aplicação dos processos das políticas públicas	96
CAPÍTULO 03 – ANÁLISE DO CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA DA PEM-PR	97
3.1 MONTAGEM DA AGENDA (AGENDA-SETTING)	103
3.2 FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS (POLICY FORMULATION)	106
3.3 TOMADA DE DECISÃO (DECISION MAKING)	109
3.4 IMPLEMENTAÇÃO (POLICY IMPLEMENTATION)	110
3.5 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS (POLICY EVALUATION)	123
3.6 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS COLETADOS PELOS QUESTIONÁRIOS	134

CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
REFERÊNCIAS	151
APÊNDICE 01: Questionário com os sujeitos de pesquisa da PEM-PR	167
APÊNDICE 02: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	169
ANEXO A: Parecer Consubstanciado do DEPEN	171
ANEXO B: Despacho do Programa de desenvolvimento Integrado	173

INTRODUÇÃO

Essa tese tem como referência o documento para o 3º Seminário Nacional de Educação nas Prisões, ocorrido em Brasília/DF, CNE - 23 de abril de 2012, intitulado A Educação para Jovens e Adultos em Situação de Restrição e Privação de Liberdade no Brasil: Questões, Avanços e Perspectivas, onde o conselheiro Adeum Hilário Sauer ressalta que:

O Brasil já ultrapassou a etapa que discute o direito à educação dentro do cárcere. Está agora no estágio em que deve analisar as suas práticas e experiências, procurando instituir programas, consolidar e avaliar propostas políticas. Precisamos buscar possíveis e novos caminhos para o plano institucional que abriga homens e mulheres em situação de privação de liberdade em prol da implementação de políticas públicas voltadas para uma oferta educacional de qualidade no Sistema Penitenciário (SAUER, JULIÃO, 2012, p. 4).

Assim, a possibilidade de reinserção social das ações educativas implementadas na Penitenciária Estadual de Maringá, ficam condicionadas à participação da sociedade civil no processo de formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas, contribuindo assim, tanto para o aumento da eficácia e da eficiência, quanto da efetividade administrativa das políticas públicas. Ampliando o caráter pedagógico de participação popular dos movimentos e organizações sociais.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, fica consagrado que o regime político brasileiro não é apenas representativo (de forma indireta), mas concomitantemente participativo (de forma direta), normatizando a participação da sociedade civil nos espaços institucionais e não institucionais como princípio democrático, ampliando a sua participação na gestão das políticas públicas, já que a Carta Magna delineou a criação de instâncias específicas com este fim, obrigatórias no caso de setores onde existem fundos a serem geridos, tais como, saúde e educação.

Com a sistematização de contribuições advindas de diversos eventos, tanto nacionais quanto internacionais, envolvendo a temática da educação prisional, bem como, a contribuição da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (MEC/SECADI, 2010), a qual, produziu as Diretrizes Nacionais para a Educação Prisional, marco norteador das ações educacionais implementadas nos estabelecimentos penitenciários no Brasil.

É inegável que na atual conjuntura acadêmica, o tema educação prisional venha crescendo e ganhando espaço nos debates acadêmicos institucionalizados. Apesar disso, o volume da produção acadêmica sobre educação prisional ainda seja parco, menor ainda são os

investimentos realizados nessa ceara. Assim sendo, discutir o tema da educação prisional acaba por suscitar diversas posições, sendo que, em sua maioria, a prisão deveria ser sempre um espaço de suplício e punição e, nunca de direitos.

Só a partir do século XVIII que a prisão se tornou espaço para cumprimento de pena, sendo utilizada até então apenas como espaço de transição entre o julgamento e o cumprimento da pena, a qual, geralmente era a morte. Atualmente, o espaço prisional passou a ser espaço de encarceramento de todos aqueles que de uma forma, ou de outra, não se ajustam aos padrões sociais normativos delineados como sendo aceitos (ou impostos) socialmente. Sendo desse movimento que advém o padrão de “Estado Penal¹”, como mecanismo de encarceramento do diferente, ou seja, o mecanismo de encarceramento passou a ser utilizado como forma de exclusão do pobre / estranho / desajustado / marginal / marginalizado (WACQUANT, 2008 a).

Com a globalização, a partir do neoliberalismo, ficou instituído a barbárie social e a catástrofe ecológica global, cristalizando de forma exacerbada o “Estado Penal” que se acirrou ainda mais, quando constitui a punição individualmente, como mecanismo de controle social, desconsiderando a conjuntura social que imputou ao sujeito (marginal / marginalizado) a constituição do contexto de criminalização / criminalidade (WACQUANT, 2010).

Com o agravamento da pobreza, grande parte dos trabalhadores assalariados acabou sendo excluída dos mecanismos sociais do Estado que lhes garantiam um mínimo de proteção social e dignidade humana de sobrevivência. Advindo desse caos social a noção de “capitalismo de barbárie” defendida por De Giorgi (2006), como sendo o responsável tanto pelo desemprego estrutural, quanto pelo movimento de criminalização dos pobres, resultando na gradativa criminalização e penalização.

No processo de globalização (pós-fordismo) o Estado deixa de atuar como o “Estado de Bem-Estar Social”, passando a atuar como “Estado Mínimo”, utilizando-se dos “[...] mais diversos recursos político-institucionais, tais como mecanismos compensatórios, no tocante a políticas públicas setoriais, não universalizadas, ou mecanismos manipulatórios” (ALVES,

¹ Segundo Brisola (2012, p.129-130), O conceito de “Estado penal” foi cunhado por Loïc Wacquant, sociólogo francês radicado nos EUA, que estuda a segregação racial, a pobreza, a violência urbana, a desproteção social e a criminalização na França e nos Estados Unidos da América no contexto do neoliberalismo. Autor de obras como *As duas faces do gueto* (2008 a); *As prisões da miséria* (2001); *Insegurança social e surgimento da preocupação com a segurança* (2010); *O lugar da prisão na nova administração da pobreza* (2008 b) e *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos* (2007). Wacquant questiona as estratégias de esvaziamento das ações de proteção social estatal no contexto neoliberal e a emergência do Estado penal. Conforme Wacquant (2008 a, p. 96), desde os anos 80 do século XX, assiste-se à hipertrofia do Estado penal, em detrimento de um Estado social, a exemplo do que ocorre na política de segurança pública dos Estados Unidos.

1999, p. 152). Ainda, segundo Alves (1999, p. 152), O Estado reconstrói a própria institucionalidade democrático-representativa, “[...] que busca agregar novos consentimentos sociais, cada vez mais precários, e mecanismos de repressão administrativo-policiais, como resposta legal à desintegração da sociabilidade vigente”. Com isso, ocorre a desregulamentação da vida social em detrimento à vida política, descaracterizando os direitos democráticos, culminando na criminalização dos pobres.

No processo de transição do Estado providência para o Estado penal, os recursos destinados à assistência social foram reduzidos à medida – e na mesma proporção – que os recursos destinados ao sistema carcerário e policial aumentavam, tudo isso apoiado por uma mudança nas concepções que transformaram a imagem daqueles que são beneficiários das políticas sociais em pessoas dependentes / parasitas do Estado social (SALLA *et al*, 2006, p. 334).

Tanto Alessandro De Giorgi (2006) e David Garland (1999; 2008), quanto Loic Wacquant (2001; 2007; 2008 a/b; 2010), discutem a consolidação de um Estado penal como sendo a consolidação de um movimento de criminalização dos pobres. De um lado, Garland (2008, p.72) salienta que com o acirramento das relações neoliberais do capitalismo, tem havido uma recomposição das políticas públicas de segurança pública sobre o controle do crime e da violência, resultando em “[...] um complexo reconfigurado de estruturas e de estratégias inter-relacionadas, que são compostas de elementos antigos e novos [...]”. De outro, Wacquant (2010, p. 2003) afirma que as políticas públicas de penalização têm por característica, não só um caráter punitivo, como também, ainda engloba uma nova forma de governabilidade de insegurança social, pelo qual “[...] a prisão assume um papel principal e que se traduz, para os grupos que habitam as regiões inferiores do espaço social, por uma tutela severa e minuciosa [...]”.

Nessa perspectiva, o Brasil se destaca como espaço privilegiado da desigualdade, da pobreza e da injustiça, sendo que a brutal desigualdade econômica “[...] leva a uma exclusão social especialmente dos grupos mais vulneráveis [...] acentuando níveis crescentes de violência e criminalidade [...]” dos pobres (IRELAND, 2011, p. 21-22). Fato claramente constatável quando se analisam as estatísticas do sistema prisional brasileiro.

O Brasil é um país em que a situação do sistema penitenciário está muito depauperado, a tal ponto que no município de Serra, região metropolitana de Vitória, Estado do Espírito Santo, por causa da superlotação, foram utilizados containers como celas. A unidade tinha capacidade para abrigar 144 presos, mas estava com 306, sendo tratados como “lixo social”. Tal situação advém do fato de o Brasil ter optado por uma política criminal excessivamente punitiva, característica do século XIX, mentalidade tão ultrapassada do direito

penal que ainda expressa a penalização como instrumento eficaz no combate à criminalidade, como sendo mecanismo de ressocialização do apenado, sem se ater ao paradoxo de se pretender ressocializar alguém, afastando-o da sociedade (FABRETTI, 2014).

Junto com o esfacelamento das condições de trabalho, também vem o esfacelamento das conquistas no campo social, bem como, o aumento considerável no processo de penalização, o que segundo Wacquant (2010, p.200) é resultado de uma tripla transformação estatal caracterizada pela “[...] terceirização e polarização dos postos de trabalho, flexibilização e intensificação do trabalho, individualização dos contratos de emprego, descontinuidade e dispersão dos trajetos profissionais [...]”, assolando a maioria composta pelos marginalizados sociais, os quais se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Com isso, para Wacquant (2001, p. 6), o fortalecimento do Estado Penal, por meio da intensificação do aparelho policial e jurídico, tem como propósito apenas “[...] responder às desordens suscitadas pela desregulamentação da economia, pela *dessocialização* do trabalho assalariado e pela pauperização relativa e absoluta de amplos contingentes do proletário urbano, aumentando os meios [...] do aparelho policial”. Existindo aí uma estreita relação entre o neoliberalismo, que promove individualização mercadológica, com o acirramento da penalização. Esse acirramento se constitui como mecanismo de controle social para reprimir os movimentos sociais que lutam contra a crise contemporânea do capital. Crise a qual, se compõem do conjunto de eventos sociais que se colocaram a partir das décadas de 1970, 1980 e 1990, eventos denominados como reestruturação produtiva e globalização do capital, implicando desdobramentos diretos na emergência do denominado “Estado Penal”, como mecanismo do Estado para solucionar, nos países periféricos, a gestão da desigualdade social, desmobilizando ainda mais a luta dos movimentos sociais (BRISOLA, 2012).

É nessa conjuntura que a Lei de Execuções Penais (LEP nº 7.210, de 11/07/1984) ao tratar da assistência ao apenado, torna-se condição *sine qua non* para o sistema penitenciário como um todo. Principalmente sobre a assistência à Educação, constituindo ação fundamental no processo de ruptura do mecanismo de penalização da miséria. A educação é um direito humano e deve ser promovida “[...] no mundo todo em um processo de educação ao longo da vida” (MAEYER, 2006, p.18), como sendo um direito do apenado. Na oferta dos serviços sociais tão necessários, a educação prisional se destaca por propiciar melhores condições no processo de reinserção social, como justificativa de propiciar condições reais tanto de humanização quanto de cidadania, possibilitando inclusive condições de empregabilidade quando em liberdade.

A educação na prisão não é apenas ensino, mesmo que devamos ter certeza de que a aprendizagem de conhecimentos básicos esteja assegurada. Também aqui lida, principalmente, com pessoas – indivíduos dentro de um contexto especial de prisão (e encarceramento) –, e deve ser primordialmente uma oportunidade para que os internos decodifiquem sua realidade e entendam as causas e consequências dos atos que os levaram à prisão. Os tribunais dão as razões “objetivas”; o advogado apresenta circunstâncias atenuantes, e a educação na prisão será o caminho para a compreensão de tudo e para a descoberta da lógica (às vezes infernal). Decodificar para reconstruir é um trabalho longo e de paciência. A prisão não é obviamente o melhor lugar. Não tem as ferramentas necessárias, mas sejam quais forem às circunstâncias, a educação deve ser, sobretudo, isto: desconstrução / reconstrução de ações e comportamentos (MAEYER, 2006, p.22).

Para tanto, há que localizar a documentação produzida sobre educação prisional, sendo o primeiro passo, investigar a LEP, de cunho federal, a partir de um tratado internacional pelas Nações Unidas (ONU), sobre execução penal, objetivando definir as condições mínimas para o apenado. Sendo por esse mecanismo que desde julho de 1984 a questão prisional tomou corpo. De forma geral, a LEP versa sobre o tratamento dispensado ao preso e, de forma específica, em sua seção V, trata especificamente da assistência educacional, determinando que o ensino fundamental seja uma obrigatoriedade integrada ao sistema prisional. Bem como, que cada unidade prisional deva possuir uma biblioteca. Direito o qual ficou mais legitimado ainda quando em 1988, a Constituição Federal do Brasil outorga que todo cidadão tem o direito a educação, bem como a outros direitos, como saúde, emprego, moradia, lazer e etc.

No entanto, com o movimento de *desfederalização* do direito penal no Brasil, a implementação de políticas públicas de execução penal passou a ser responsabilidade de cada Estado, com autonomia para legislar segundo seus entendimentos e possibilidades. Com isso, descentralizou as ações promovidas tanto pela federação quanto pelos Estados, por respeitar a característica identitária de cada Estado. Mas, também, proporcionou que cada Estado passasse a interpretar segundo suas condições e seus interesses a questão da segurança pública e, mais ainda, a questão do direito à educação que o apenado tem como instrumento essencial para o desenvolvimento humano em sociedade, reduzindo sua situação de vulnerabilidade cultural, social e econômica.

Se ha extendido el reconocimiento del derecho a la educación como derecho humano de las personas privadas de la libertad y así como de que la educación es un instrumento esencial para el desarrollo personal y la participación del individuo en la sociedad. La educación al interior de las prisiones también reduce la situación de vulnerabilidad social y cultural del recluso, la pérdida del poder de su palabra; mejora la convivencia entre pares y familiares y promueve el desarrollo de aspectos profesionales y laborales que facilitan la participación social post cárcel (SCARFÓ, 2006, p.24).

Em especial a questão do direito do apenado à educação passou a ser assumida como

sendo política pública de Estado como mecanismo de remição da pena, inicialmente somente pelos Estados do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e do Paraná. Nesse contexto, vinte sete anos se passaram entre a promulgação da Lei nº 7.210 de julho de 1984 (LEP), em seus artigos nº 126, 127, 128 e 129, a qual versa sobre a remição pelo trabalho, para a promulgação da Lei nº 12.433, de 29 de junho de 2011, a qual versa sobre a padronização da jurisprudência sobre a remição tanto do trabalho quanto da educação, talvez porque a educação não fosse considerada importante no sistema prisional. A partir da promulgação da lei nº 12.433/2011, a educação tornou-se mais um mecanismo possível de remição. Sendo que no Paraná, até a leitura se tornou mecanismo de remição nos estabelecimentos penais, isso por meio da Lei nº 17.329, publicada no Diário Oficial nº 8814, de 08 de outubro de 2012, respaldada tanto pela Lei nº 12.433 de 30 de junho de 2011, quanto pela Portaria Conjunta nº 276 de 20 de junho de 2012, ambas garantem a remição da pena pelo estudo. Portanto, a preocupação é muito mais com a remição, do que com a educação de fato (e de direito).

Uma das principais particularidades das ações pedagógicas desenvolvidas em contexto de encerramento é que a educação funciona como sendo uma instituição dentro de outra instituição. Essa perspectiva faz com que se torne manifesta duas lógicas institucionais antagônicas. Por um lado, os elementos que regem a lógica da instituição prisional constituído pela disciplina, vigilância, obediência e punição, buscando no fim, a garantia de controle dos apenados. Por outro lado, os elementos que regem a lógica da instituição escolar constituído pelo processo pedagógico de ensino e aprendizagem para promoção do desenvolvimento integral do sujeito, buscando no fim, a sua emancipação (ZAFFARONI, 1991).

Essa tensão entre a lógica da segurança e a lógica da educação, se agrava quanto mais crítico for o espaço cedido pela penitenciária para a educação dos apenados. Enquanto a educação tenciona o desenvolvimento do pensamento crítico como meio de romper com o *status quo* da dominação e controle ideológico, a penitenciária tenciona a subserviência, como possibilidade de manutenção do *status quo*, como meio de manutenção da ordem controlável.

A solução para esta tensão está configurada na concepção do tratamento penal que possa estar constituído no presídio, logo, com desdobramentos para qual possa ser a concepção de educação dispensada aos sujeitos privados de liberdade. Enquanto que, na lógica da segurança, a educação é concebida como tratamento terapêutico, como dispositivo remissório eficaz, na lógica educacional, a educação é concebida enquanto direito, tendo como horizonte o desenvolvimento integral do apenado.

A educação concebida como tratamento terapêutico se baseia em discursos “re”, perspectiva filosófica adotada como tratamento penitenciário, constitui-se pelos seguintes

conceitos: “ressocialização”, “reeducação”, “readaptação social”, “reinserção social”, entre outros. Esta concepção fundada na noção de criminologia etiológica e, em especial, no positivismo da criminologia clínica. Esse paradigma discute a concepção “re” individualizando a culpa, como se o problema fosse apenas do apenado, o qual precisa ser reprogramado para voltar à sociedade, tem implícita a noção de que algo falhou e requer uma segunda intervenção social. O problema é que na penitenciária, geralmente o contexto social é menosprezado e, com isso, impede a emancipação humano, usando a educação muito mais como controle social, com a função de terapia ocupacional, para a preservação da ordem na unidade penal.

Já o paradigma educacional concebe a educação como direito, leva em consideração a conjuntura, por tanto, fia-se no contexto social. Considera o apenado como sujeito integral / integrado e não apenas como um “objeto de intervenção penitenciária” (DAROQUI, 2000, p. 108). Entende a educação como componente essencial na construção social de subjetividade, movimentando várias possibilidades de construção do capital cultural associado ao conhecimento, sendo que, quem não possuir e não usar esse direito perderá a possibilidade de pertencer à sociedade como cidadão que faz uso de seus direitos, situação a qual o deixa em situação de vulnerabilidade social (SCARFÓ, 2002).

La educación, como acción de la sociedad y responsabilidad del Estado y vista desde la mirada de la Educación Social, significaría un componente insoslayable de la construcción social y co-producción de subjetividad, ya que ella tramita el abordaje de conocimientos, distribuye el capital cultural, socializa y asocia saberes, incorpora actores, recuerda mitos, teje vínculos con lo desconocido, con el conocimiento, con los otros, con el mundo. La educación así entendida se hace un imperativo de inscripción, construcción de identidad, pertenencia y lazo en las sociedades humanas (SCARFÓ, 2002, p.295).

Existe uma contradição nessa lógica de constituir um espaço dentro de outro espaço. Não deveria existir um espaço escolar dentro de um espaço prisional, usados como espaços antagônicos, como se o primeiro fosse algo parecido como a um oásis (BRASIL, PARECER CNE/CEB nº 4/2010b, p. 20) educacional no meio desse espaço prisional de suplício e punição. Os dois espaços deveriam ser um único espaço pedagógico – educativo. Assim, qual possa ser o diálogo estabelecido entre esses dois espaços tão díspares, bem como, concomitantes? E, principalmente, como as diretrizes nacionais para educação prisional podem ser efetivadas em meio a essa confluência de interesses tão discrepantes?

Desta forma, há que elaborar uma ação pedagógica do trato humano capaz de reduzir efetivamente a vulnerabilidade social dos apenados, cooperando uma rede de relações pedagógicas para que todos os espaços díspares do *intramuros* sejam um único espaço

pedagógico, onde todos constituiriam a mesma perspectiva educacional para a emancipação dos apenados, tornando-se necessário que, tanto o governo quanto a sociedade civil, passassem a conceber a pena e a prisão em função de objetivos e metas educacionais de emancipação humana e não mais como meros instrumentos de controle social, de punição e de segregação.

Em face da singularidade deste contexto, faz-se necessário redimensionar a função pedagógica da educação no sistema penitenciário. Segundo Scarfó (2006), a educação ainda ocupa uma função linear e secundária no sistema prisional. Faz-se necessário (re) posicionar a educação como centralidade do processo de (re) inserção social do apenado. A educação tem a função de centralidade neste processo que propicia condições para que o apenado deixe de ser antagonista e se torne protagonista de sua história. Assim, o apenado, a partir de sua reflexão, constrói sua consciência crítica social, transformando a si mesmo e a sua realidade na qual está inserido. Ainda segundo Scarfó (2002), é pela educação que o sujeito se outorga ser humano, pois é pela educação que são constituídos todos os laços de pertencimento social, transmitidos pela identidade do grupo social (língua, território e memória / tradição), em última instância, a transmissão da identidade cultural do grupo social é condição *sine qua non* para condição de ser humano, ou seja, é pela educação que o sujeito se humaniza. “La educación es un derecho que hace a la condición del ser humano. Y al poder concebirla en tanto derecho adquiere mayor relevancia dentro de la cárcel porque, en tanto tal, se la puede reclamar, se la puede exigir” (SCARFÓ, 2002, p.295).

Isso requer uma troca de atitude dos operadores do Sistema Penitenciário. Requer uma ação social de intervenção mais intensa com os apenados. Portanto, faz-se necessário uma gradativa consciência dos operadores do Sistema, rompendo com a concepção hegemônica do tratamento penal terapêutico, assentado no conceito do Estado Penal.

Mas, quem é esse sujeito da ação educativa? Educação para quem? Segundo as estatísticas do INFOPEM (2014), a grande massa dos apenados provém das classes sociais mais desfavorecidas, na sua grande maioria com baixíssima instrução escolar e alto déficit de qualificação profissional. Toda essa defasagem gera uma condição de invisibilidade do apenado cada vez maior. Esse sujeito, ao sofrer as sanções punitivas da penalização, acaba por se retrair ainda mais, perdendo sua identidade, deteriorando ainda mais sua já fragilizada identidade sociocultural. Ainda na penitenciária acaba sofrendo opressão tanto de facções criminosas quanto de outros apenados rivais.

Essa conjuntura de baixa estima, isolamento, ausência de perspectivas, e indiferença afetiva, geram no apenado um elevado grau de vulnerabilidade em todos os âmbitos,

produzindo uma sensação de invisibilidade, com consequências graves em qualquer ação educativa desenvolvida na penitenciária. Durante sua permanência no sistema, o apenado passa a não tomar mais decisões, desacostumando-se a decidir sobre qualquer coisa. Com isso, suas habilidades operacionais, tão necessárias para o processo de desenvolvimento humano / social ficam inoperantes, conseqüentemente, o processo emancipação também.

Desta forma, em um espaço delineado por relações de poder, exclusão, invisibilidade e privilégios, mais do que nunca se torna necessária à educação como condição *sine qua non* para a construção da cidadania. Assim, salientando que os apenados sejam sujeitos dotados de necessidades e vontades, essa educação no sistema penitenciário acaba por se expressar na perspectiva de políticas públicas.

Face ao exposto, para que as políticas públicas (educacionais) no sistema prisional possam lograr êxito, torna-se necessário que o sistema penitenciário seja muito mais um espaço educativo do que um espaço de suplício. Haja vista, o fato de o apenado ter sido privado de seus direitos políticos, bem como, à liberdade temporariamente, mas ainda tem garantido por lei, seus demais direitos, entre os quais a educação lhes seja o mais premente, em consonância com o Parecer CNE/CEB nº 02/2002.

Compreendendo a educação como um dos únicos processos capazes de transformar o potencial das pessoas em competências, capacidades e habilidades e o educar como ato de criar espaços para que o educando, situado organicamente no mundo, empreenda a construção do seu ser em termos individuais e sociais, o espaço carcerário deve ser entendido como um espaço educativo, ambiente socioeducativo. Assim sendo, todos que atuam nestas unidades – dirigentes, técnicos e agentes – são educadores e devem estar orientados nessa condição. Todos os recursos e esforços devem convergir, com objetividade e celeridade, para o trabalho educativo (BRASIL, PARECER CNE/CEB nº 2/2010, p. 14):

O ideal seria que cada Unidade Penal tenha escola e docentes que busquem uma prática pedagógica adequada, constituída por quatro características fundamentais:

ACESSIBILIDADE: acesso aos seus direitos sem quaisquer restrições; educação para todos os prisioneiros, no processo ou condenado. EXEQUIBILIDADE: diversidade nas ofertas com uma variedade de caminhos educacionais. ADAPTABILIDADE: receber educação de acordo com o contexto que o rodeia. ACEITABILIDADE: conteúdos e métodos de ensino ético, o que significa considerar uma educação em direitos humanos (SCARFÓ, 2006, p.22).

Para que, assim, “[...] Los participantes, reclusos, docentes, custodios, autoridades, dan cada vez más relevancia a la educación en derechos humanos y reconocen como sujetos de derecho a quienes están reclusos” (SCARFÓ, 2006, p.24).

Desta forma, esta pesquisa tem como objeto de análise a educação desenvolvida na Penitenciária Estadual de Maringá (PEM-PR) entre 1999 e 2010 enquanto concretização de

política pública prescrita na legislação vigente na sociedade brasileira. Entendendo, tanto a educação formal quanto a educação não formal, não como ação pedagógica isolada ou independente, ao contrário, como processos que se interdependem e se interpenetram mutuamente, delineando transformações múltiplas (TRILLA; GHANEM; 2008).

Para tanto, a pesquisa possui os seguintes objetivos:

Objetivo geral: Analisar as ações educativas implementadas na Penitenciária Estadual de Maringá - Paraná, entre os anos de 1999 a 2010, enquanto política pública como possibilidade de reinserção social dos apenados.

Bem como, os objetivos específicos:

(1) Identificar os ciclos de políticas de segurança pública enquanto mecanismo de implementação das ações educativas praticadas na PEM.

(2) Analisar as ações educativas implementadas na PEM como possibilidade de efetivação do processo de reinserção social do apenado.

(3) Relacionar a percepção dos alunos, professores e do gestor das políticas públicas acerca das ações educativas implementadas na PEM.

Com relação à estrutura da tese, o texto se divide em um total de três capítulos.

O primeiro capítulo realiza-se o contexto histórico em que se processa esta pesquisa, para tanto, constitui-se uma revisão bibliográfica da documentação produzida pelo Estado a respeito da segurança pública em suas diversas classificações.

O segundo capítulo, realiza-se a contextualização do campo das políticas, fundamental para a análise de políticas públicas, salientando os aspectos conceituais do modelo analítico do Ciclo de Políticas, de Howlett *et al* (2013), o qual foi utilizado como referencial teórico deste trabalho como mecanismo de compreensão do processo de formulação de políticas.

O terceiro capítulo são apresentados os resultados da pesquisa documental no espaço da Divisão Ocupacional e de Qualificação da Penitenciária Estadual de Maringá (DIOQ-PEM-PR) ² e a pesquisa de campo no espaço do CEEBJA “Professora Tomires Moreira de Carvalho” (Escola alocada no interior da PEM), tendo como instrumento de coleta um

² Segundo o Departamento de Execução Penal do Paraná (DEPEN-PR), a Divisão Ocupacional e de Qualificação (DIOQ) é a divisão responsável por ocupar a pessoa presa de forma que ela possa agregar cultura, disciplina e profissionalismo, visando a sua futura reinserção a sociedade. Promove a assistência, o treinamento e a qualificação dos internos e a coordenação das atividades produtivas e de laborterapia, onde os presos são implantados em canteiros de trabalhos internos, de acordo com a possibilidade e aptidão de cada um. Proporciona gratuitamente aos presos a profissionalização através de cursos na própria Unidade Penal em convênio com o SENAI, o SENAC e outros órgãos. Disponível em: <<http://www.depen.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=11>>. Acesso em 05 jan. 2015.

questionário semiestruturado, aplicado aos sujeitos da pesquisa. Bem como, a análise dos dados coletados na pesquisa sobre as ações educacionais implementadas na PEM durante o período delimitado.

Destarte, espera-se contribuir para melhorar a implementação política, bem como na sua eficiência³, eficácia⁴ e efetividade⁵ no processo de reinserção social dos apenados.

³ A eficiência de um projeto verifica e analisa a relação entre a aplicação de recursos (financeiros, materiais, humanos) e os benefícios derivados de seus resultados. Ou seja, a obtenção de “custo” mínimo para o maior número e qualidade de benefícios. A gestão de um projeto será tão mais eficiente quanto menor for o seu custo e maior o benefício introduzido pelo projeto (CARVALHO, 2001, p. 71).

⁴ A eficácia de um projeto está relacionada ao alcance de seus objetivos. Deve ser medida na relação estabelecida entre meios e fins, isto é, o quanto o projeto – em sua execução – foi capaz de alcançar os objetivos e as metas propostas e o quanto ele foi capaz de cumprir os resultados previstos (CARVALHO, 2001, p. 72).

⁵ A efetividade de um projeto é medida pela quantidade de mudanças significativas e duradouras na qualidade de vida ou desenvolvimento do público-sujeito da ação que o programa/projeto foi capaz de produzir. [...] Para medir o grau de efetividade torna-se necessária a adoção de uma perspectiva comparativa entre o “antes” e o “depois” (CARVALHO, 2001, p. 73).

CAPÍTULO 01 -- O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP) COMO POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO

Faz-se necessário, referendar o contexto histórico em que se processa esta pesquisa, para tanto, constitui-se uma revisão bibliográfica da documentação produzida pelo Estado a respeito da segurança pública em suas diversas classificações. Tendo como referencia a promulgação da Constituição Federativa de 1988, a qual delineou um novo marco legal no processo de redemocratização no Brasil. Marco constituído pela emergente necessidade de participação popular no exercício da cidadania. Essa emergente necessidade acaba por imputar um novo significado na política de segurança pública enquanto exercício da ordem pública. Essa mudança de paradigma possibilitou ao indivíduo passar a ser considerado como sujeito de direito que participa, interfere e constrói a política de decisão. Assim, segundo o artigo nº 01, § III, da Constituição da República (1988) a dignidade da pessoa humana constitui o fundamento do Estado Democrático de Direito.

Com a emergência desse novo paradigma, cresceu o debate nacional sobre outras possibilidades de interpretação do tratamento dos conflitos subjacentes à ordem constituída pela segurança pública. Assim, o modelo tradicional de segurança pública, focado no controle penal da ordem pública entra em crise, principalmente ao ser confrontado com as novas experiências bem sucedidas de participação da sociedade civil nas políticas de segurança pública. Assim em crise, a gestão da segurança pública compreendida até então como “questão de polícia”, imposto pelo aparato repressivo do Estado, deixa de questão de polícia e passa a ser uma questão compreendida a partir da sociedade civil como sendo parte integrante do processo decisório das questões de segurança pública.

Constitui-se assim uma rede dinâmica de organização da sociedade civil em defesa dos direitos humanos, movidos pela democratização expressa na Constituição Federal de 1988. Todavia, essa passagem não foi tranquila, revelando assim, outro lado da implementação de novas ações de políticas públicas de segurança, constituídas pelos desafios e resistências enfrentadas por esse paradigma criminal brasileiro.

As resistências às mudanças se concentraram principalmente no legado histórico de autoritarismo das instituições de controle social. O problema residia na herança da ditadura militar enraizada no Estado, o qual passou a ser constituído como sendo estado de direito, sem extensão democrática para a segurança pública, do ponto de vista da democracia (PINHEIRO; ALMEIDA, 2003).

Nesse sentido, Soares (2007) salienta que no Brasil a transição democrática não se deu de forma equânime, do ponto de vista da cidadania. Ao contrário, foi marcada pela incompatibilidade e fragmentação institucional entre o modelo herdado pela ditadura e os desafios crescentes de uma sociedade complexa que se transnacionaliza, em contexto democrático desigual.

Por outro lado, essa posição recalcitrante chamou a atenção para o tema, constituindo a partir daí uma nova conjuntura marcada por inovações consideráveis no campo da segurança pública rumo ao processo de democratização do país.

Contrapondo-se ao modelo tradicional, calcado no controle penal repressivo para uma nova abordagem de modelo preventivo, tendo em vista a participação social na problemática da segurança. Proposição a qual se constitui em uma das mais inovadoras experiências já constituídas, estabelecendo efetivas relações entre sociedade civil e organização policial (DIAS NETO, 2005).

Até então, as questões relativas à área de segurança pública eram essencialmente de responsabilidade dos governos estaduais, sendo um escopo propiciado pela Secretaria de Segurança Pública, constituída pelo Fórum dos Juizes de Direito e as duas polícias (Civil: responsável pela investigação de crimes e Militar: responsável pela manutenção da ordem pública). Embora a segurança pública fosse estadualizada, o governo federal imputou proposições na tentativa de formulação de políticas públicas nessa área de forma geral. A mudança efetiva só se deu com a disciplinarização das atividades policiais delineadas na Constituição Federal de 1988. É claro que esse processo não se deu de forma linear e sem tensões, na prática se deu com muita fragilidade, pois cada organismo constituído atuava quase que isoladamente, estabelecendo intervenções pontuais, sendo umas distantes das outras (SAPORI, 2007).

Com isso, deve-se compreender o processo de institucionalização do campo da segurança pública no Brasil levando em consideração o rastro histórico delineado pelo tema nas constituições federais já outorgadas no Brasil. Dentre todas as constituições, a Constituição Federal de 1988 consiste em ser a expressão do ordenamento jurídico brasileiro. Em seu texto estão salvaguardados os fundamentos mais altivos dos direitos, bem como dos deveres, dos cidadãos brasileiros (natos, naturalizados e/ou estrangeiros residentes), reconhecidos igualmente a todos, sem distinção:

Título I - Dos Princípios Fundamentais

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988, p.12).

Também o Título II, dos direitos constitucionais:

Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais

Capítulo I - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (BRASIL, 1988, p.13).

Portanto, em tese, todos os brasileiros são iguais perante a lei, inclusive os apenados, ressaltados, os direitos restringidos pela sentença penal.

Essa constituição inaugurou uma nova etapa de efetividade dos direitos fundamentais dos brasileiros, principalmente como superação do período da ditadura militar, regime de aniquilamento das liberdades individuais vigente por vinte e um anos no Brasil. O Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, está dividido em 05 capítulos, com 17 artigos assim distribuídos: 1º) Direitos individuais e coletivos (art. 5º); 2º) Direitos sociais (art. 6º a 11º); 3º) Direitos à nacionalidade (art. 12º); 4º) Direitos políticos (art. 14º); 5º) Direitos relacionados à existência, organização e participação em partidos políticos (art. 17º).

É importante notar também na Carta Magna a distinção que se faz quando se trata dos direitos dos cidadãos. Existe uma diferença intencional, assim delineada: os artigos que tangem a área de segurança estão constituídos no Título V da Constituição Federal de 1988, entre as páginas 60 e 61, assim descritos: Título V - Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas. Capítulo I - Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio, Capítulo II - Das Forças Armadas e Capítulo III - Da Segurança Pública. Enquanto os artigos que tangem a área da Ordem Social estão constituídos no Título VIII da Constituição, assim descritos: Título VIII - Da Ordem Social. Capítulo I e II do direito à Seguridade Social (Da Saúde, Da Previdência Social, Da Assistência Social). Capítulo III - Da Educação, da Cultura e do Desporto. Do Capítulo IV - Da Ciência e Tecnologia. Do Capítulo V - Da Comunicação Social, Do Capítulo VI - Do Meio Ambiente. Do Capítulo VII - Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso. Do Capítulo VIII - Dos Índios (BRASIL, 1988, p.107-131).

Constitucionalmente essas duas noções são díspares, a ordem jurídica é entendida muito mais como defesa do Estado e das instituições sociais, do que como direito da

população, enquanto que a ordem social é entendida muito mais como direito da população do que defesa do Estado e das instituições sociais. Enquanto a ordem social é entendida como assistência social, a jurídica é entendida como defesa do Estado e das instituições sociais e, com isso, o sistema penal se enquadra na relação da ordem jurídica, fazendo parte do corpus da segurança nacional, disseminando práticas de prevenção da criminalidade e promoção da ordem institucional. A gestão penitenciária, com isso, sempre foi gerida como extensão final dessa ordem jurídica de caráter militarizado, baseado na obediência às normas disciplinares.

Apesar do grande avanço na ordem social, baseado na garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, proporcionado pela promulgação da Constituição de 1988, a ordem jurídica, no que tange a segurança pública com seu sistema penal e presidiário, continuou na prevalência da militarização herdada do regime militar. Situação intensificada a partir da década de 1980 com o acirramento da violência e o aumento da criminalidade, principalmente do crime organizado e da profissionalização do gerenciamento do tráfico tanto de drogas e armas, quanto de pessoas.

Tanto no período do regime militar, quanto nas décadas subsequentes, houve violações gravíssimas dos direitos humanos, a violenta repressão policial usual nos anos de chumbo não ficou apenas nesse período, mas formatou tanto policiais quanto o próprio sistema penal como sendo senhores de uma verdade unilateral legitimadora como justificção para qualquer ação violenta contra os criminalizados e delinquentes.

Com a vigência dessa conjuntura, as questões da segurança pública, sempre estiveram associadas à defesa do Estado e, com isso, todas as ações policiais sempre foram militarizadas em prol da defesa de qualquer possível inimigo, tudo em nome da segurança nacional, conforme pode ser observado no quadro a seguir.

Quadro 01: Sobre Segurança Nacional

Dimensão de análise	Descrição
1. Objetivo	Proteção dos interesses nacionais, associados às preferências dos detentores do poder.
2. Contexto Histórico	Ditadura Militar
3. Conceito de Violência	Ameaça aos interesses nacionais, soberania e ordem pública. Atos contra o Estado e elite no poder.
4. Papel do Estado	Eliminação de qualquer ameaça aos interesses nacionais, podendo ser adotados quaisquer meios para o alcance desse objetivo. Foco na atuação das Forças Armadas.
5. Papel dos Indivíduos	Submissão plena aos interesses nacionais, definidos pela elite no poder. Indivíduos não participam das decisões. Direitos cassados.
6. Estratégia de Política Pública	Serviço de informações e inteligência para identificação de ações potencialmente ameaçadoras à ordem e interesses nacionais. Criação de instituições de repressão a qualquer ato percebido como subversivo.

Fonte: FREIRE, 2009, p. 54-55.

Ainda que a Constituição de 1988 tenha sido um avanço inegável no campo das políticas públicas de promoção dos direitos sociais, a segurança pública sempre ficou fora desse raio de ação social, agregada ao raio de ação da segurança nacional. Enquanto a ação social avançou nos campos da educação, saúde e assistência social como direitos conquistados, a segurança pública, a ação da polícia e a justiça criminal pouco avançaram, por manterem-se como sendo dever do Estado.

Título V - Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas

Capítulo III - Da Segurança Pública

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares [...]

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública;

(BRASIL, 1988, p.88-91).

A política da nova prevenção que mudou o paradigma da segurança pública de ação repressiva para uma ação preventiva favorecendo a construção de modelos explicativos mais abrangentes só começou a ser alterado com o surgimento de propostas de abordagens explicativas de cunho interdisciplinar, constituídas a partir do envolvimento da sociedade como um todo, encarando a problemática da segurança pública não mais como obrigação do estado, mas sim, como direito do cidadão. Segundo Dias Neto (2005) foi dessa autonomia em relação às classificações penais que resultaram inúmeras possibilidades de enfrentamento destes problemas. Produto da interdisciplinaridade, bastante pesquisado na última década, passou-se a construir outros modelos explicativos mais abrangentes do que o vigente código binário (crime/pena), de forma tal que pudesse dar conta dessa complexa dinâmica social.

De acordo com Silva (1997) trata-se de uma nova dinâmica social que questiona posturas centralizadas, propondo a constituição de ações que envolvem o criar, o fazer, o agir, o interagir, o confrontar-se e o indignar-se. Cabe aqui a contribuição da sociedade civil, considerando a inserção social, política, econômica e cultural, em um esforço para aumentar qualitativamente as possibilidades de vida para os cidadãos.

Com essa nova dinâmica social as inovações das políticas públicas no campo da segurança pública passaram a ser compreendidas à luz dos processos de (re) organização estatal em confluência com as instituições privadas e públicas não governamentais. Havendo,

com isso, cada vez mais, a necessidade da sociedade nas discussões da coisa pública, principalmente, no que tange à segurança pública.

Em contraposição ao modelo tradicional de “segurança pública”, centrada no controle repressivo penal do crime, surgiram alternativas de intervenção em âmbito municipal que apresentaram abordagens alternativas da questão da segurança, enfatizando o caráter interdisciplinar, pluriagencial e comunitário desta problemática. A proposição deste modelo alternativo concebe que “segurança” deixa de ser competência exclusiva das polícias para converter-se em tema transversal do conjunto das políticas públicas municipais, uma vez que a ação policial é mais uma das muitas formas de se abordar uma conduta antissocial (KAHN; ZANETIC, 2005).

Essa mudança não se deu de forma amena ao que tange a mudança da função institucional do aparato policial. De um lado os partidários do paradigma de modelo repressivo querendo perpetuar a autocracia militar hegemônica e de outro lado os partidários do paradigma de modelo preventivo querendo constituir o pleno exercício do Estado democrático de direito. Nesse contexto, passam a serem constituídas algumas inovações na área da segurança pública, entre as quais, destaca-se o modelo de polícia comunitária, a qual está orientada para resolver problemas de qualquer ordem a partir de ações colaborativas entre policiais e agentes de serviço social, desenvolvendo projetos que possam mapear a violência por todos os ângulos. Assim, tem-se de um lado o aumento da ineficiência e incapacidade do aparelho policial de manter a ordem pública, com isso, aumentando substancialmente a repressão policial, e de outro, o avanço do movimento por parte da sociedade civil contrário a esse modelo, bem como, o aumento das pesquisas científicas sobre o tema que acaba por acirrar uma crise no já cambaleante sistema de segurança pública.

1.1 - A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A Constituição Federal de 1988, ao que tange a segurança pública, no Título V, artigo nº 144 versa da seguinte forma:

Título V - Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas

Capítulo III - Da Segurança Pública

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988, p. 86).

Compilado em nove parágrafos, o Título V – Artigo nº 144 da Constituição estabelece as devidas atribuições das polícias, bombeiros e Defesa Civil, bem como a competência de cada instância de governo, incluindo no § 8º a possibilidade de que os municípios possam criar suas Guardas Municipais: "Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei" (BRASIL, 1988, p. 87).

Essa mudança de paradigma conceitual da segurança pública possibilita uma visão mais ampla das funções dos municípios na manutenção da ordem social, tratando de empoderar o município também sendo cogestor local da segurança pública. Com essa (nova) função do poder local, os municípios têm condições de elaborar projetos mais específicos de prevenção fundamentados em diagnósticos precisos, identificando tanto desafios, quanto fatores de riscos e recursos da comunidade, acompanhando e avaliando os resultados (KAHN; ZANETIC, 2005).

Somente a partir da Constituição Federal de 1988 é que passa a ser atribuída aos municípios, a responsabilidade da gestão dos serviços públicos de interesse local, tais como, a educação, a saúde, o meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural, bem como, o desenvolvimento de políticas públicas de forma integrada dos espaços urbanos e, ainda, o controle e a prevenção da violência. Resultando daí “[...] o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantindo o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988, Capítulo II - Da Política Urbana Art. nº 182, p. 106), conforme expresso no quadro a seguir:

Quadro 02: Sobre Segurança Pública

Dimensão de análise	Descrição
1. Objetivo	Preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.
2. Contexto Histórico	Redemocratização do país, elaboração da nova Constituição, fortalecimento da cidadania, movimento de descentralização e fortalecimento das competências de estados e municípios.
3. Conceito de Violência	Ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio
4. Papel do Estado	Controle e prevenção da violência. No entanto, maior foco é dado às estratégias de repressão à violência. Papel preponderante das instituições policiais na implementação de políticas de segurança.
5. Papel dos Indivíduos	Direito ao voto é restabelecido. O texto constitucional menciona que a segurança é papel de todos. No entanto, na prática, os indivíduos possuem pouca participação na política. Indivíduos como beneficiários das políticas de segurança
6. Estratégia de Política Pública	Foco na atuação policial, principalmente em estratégias de controle da violência. Papel central dos estados na implementação de políticas de segurança, com o estabelecimento de diretrizes principais pela Secretaria Nacional de Segurança Pública. Sistema Único de Segurança Pública: estratégia de articulação entre os estados e integração de informações e ações.

Fonte: FREIRE, 2009, p. 54-55.

O problema do período em questão era que o paradigma dominante da segurança pública ainda estava fixado em um conceito militarista avesso a qualquer possibilidade de desordem social advindo de qualquer conflito, sendo necessariamente combatido e extirpado do meio social. O combate ao crime e/ou à baderna era o cerne da ação policial reativa. O foco central da ação policial estava na ação imediata quando algum conflito se instaurasse. Sendo, portanto, uma ação de repressão e nunca de prevenção, surgindo daí a máxima popular de que a polícia deveria prender mais e a justiça soltar menos (SILVA, 2003).

1.2 - O CONTEXTO DA MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

As experiências sobre políticas públicas de segurança implementadas nos municípios brasileiros constituem um latente debate sobre a materialização de dois modelos gestados: o primeiro centrado no modelo repressivo e, o segundo, centrado no modelo preventivo. Não se tratando aqui de fazer apologia a nenhum dos dois, mas sim, identificar as suas racionalidades específicas, cujos “polos hegemônicos” insinuam, na mesma medida, dois paradigmas, de um lado o paradigma de modelo repressivo e de outro o paradigma de modelo preventivo (AZEVEDO, 2006).

Essa tensão provocou uma ruptura entre o paradigma de modelo repressivo e o modelo preventivo, constituindo novas formulações sociais de cidadania, focadas na garantia dos direitos políticos, no respeito e na promoção dos direitos humanos. As políticas públicas de segurança passam a serem geridas por duas perspectivas díspares e consonantes: a repressão qualificada da criminalidade e a prevenção social das violências, pelas quais confluem as políticas públicas de segurança (PAZINATO, 2009).

Conforme constituído pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI, 2007), pelo qual se afirma que:

CAPÍTULO VII - DA SEGURANÇA CIDADÃ:

Art. 30. A segurança cidadã consiste na situação política e social de segurança integral e cultura da paz em que as pessoas têm, legal e efetivamente, garantidas o gozo pleno de seus direitos fundamentais, por meio de mecanismos institucionais eficientes e eficazes, capazes de prever, prevenir, planejar, solucionar pacificamente os conflitos e controlar as ameaças, as violências e coerções ilegítimas (BRASIL, Medida Provisória, 2009 a).

As proposições do paradigma de modelo preventivo das políticas municipais de segurança pública cidadã expressam a intencionalidade de que as políticas públicas de segurança pública devam se adequar às diversas realidades locais, bem como, aos anseios e

necessidades da sociedade civil, ali constituída, sob a perspectiva de identificação e reconhecimento das necessidades políticas produzidas pelas demandas locais voltadas às várias e diferentes necessidades da segurança pública, com maior ou menor diversidade possível, segundo os vários e discrepantes atores sociais envolvidos na produção dos planos e execução das intervenções, centradas na integração intersetorial, interagências e interinstitucional (DIAS NETO, 2005).

Durante a sua primeira gestão presidencial (1995-1998), Fernando Henrique Cardoso (FHC) cria, em 1996, o Programa Nacional de Direitos humanos (PNDH), aperfeiçoado em 2000, com a instituição do seu II Programa Nacional de Direitos Humanos. Também em 1995, no âmbito do Ministério da Justiça, cria a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), transformando-a, em 1998, na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), a qual significou a estruturação de mecanismos de gestão capazes de propiciar em 2000, durante seu segundo mandato (1999 a 2002), o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP).

O Programa Nacional de Direitos Humanos só foi criado na primeira gestão do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, por intermédio da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, onze anos depois, constituído pelo Decreto Federal nº 1.904, de 13 de maio de 1996, instituindo o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH, 1996).

O objetivo do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), elaborado pelo Ministério da Justiça em conjunto com diversas organizações da sociedade civil, é, identificando os principais obstáculos à promoção e proteção dos direitos humanos no Brasil, eleger prioridades e apresentar propostas concretas de caráter administrativo, legislativo e político-cultural que busquem equacionar os mais graves problemas que hoje impossibilitam ou dificultam a sua plena realização. O PNDH é resultante de um longo e muitas vezes penoso processo de democratização da Sociedade e do Estado brasileiro (Decreto 1.904/96 – I PNDH).

O I PNDH foi dividido em sete títulos gerais contendo vinte subtítulos. Cada um apresenta um conjunto de objetivos, definidos segundo o prazo de implantação. Contendo nove objetivos permanentes, sendo 150 de curto prazo; 55 de médio prazo; 14 de longo prazo; totalizando 228 objetivos propostos.

Desde 1999 foi iniciado um processo de discussão para a revisão do texto do I PNDH. Foram realizados chegando ao texto final, lançado em 13 de maio de 2002 pelo Decreto nº 4.229/02 – II Programa Nacional de Direitos Humanos, texto o qual, continha 518 objetivos, divididos em 15 títulos e 16 subtítulos. Sendo incluídos objetivos referentes aos campos de políticas públicas sociais da saúde, educação, trabalho e moradia.

1.3 - PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (PNSP, 2000)

Apesar da promulgação da Constituição Federal de 1988, as proposições relacionadas à segurança pública não avançaram muito. Somente a partir da década de 1990 houve um movimento mais acirrado sobre o tema, destacando-se, principalmente no âmbito do Governo Federal, o debate em torno do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP, 2000), o qual foi lançado no segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), um pouco depois do famoso incidente com o ônibus nº 174 no Rio de Janeiro⁶. A coincidência de datas não é casual, segundo Cano (2006, p.138-139) “[...] reflete a tendência dos poderes públicos de formular respostas imediatas a episódios de crises na segurança pública, em vez de optar por uma abordagem planejada em função de indicadores e dados globais”.

O Plano Nacional de Segurança Pública continha uma série de 15 compromissos, além de 124 ações concretas, com as quais o Governo Federal se comprometia a lutar contra a violência, havendo ações específicas de sua competência e outras ações de competência dos Estados e Municípios. Tinha por finalidade descentralizar o poder do Estado (Federação & Estados & Distrito Federal) por meio da efetiva participação e do empoderamento dos municípios. Assim, pode-se afirmar que o PNSP objetivava "aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro" (BRASIL, 2000).

Uma das proposições mais interessantes foi a criação de um Fundo Nacional de Segurança Pública, cuja finalidade consistia em financiar projetos de estados e municípios que estivessem em coadunância aos critérios de respeito aos direitos humanos, transparência e eficiência. Segundo Cano (2006) o Governo Federal reorganizou a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça, para induzir reformulações nas políticas públicas por meio de um processo seletivo dos projetos que estivessem em sintonia com o Plano Nacional de Segurança Pública.

As mais relevantes ações estão postuladas no Capítulo IV – Medidas de Natureza Institucional; Compromisso nº 15 – Sistema Nacional de Segurança Pública: Ação nº 119

⁶ Segundo Cano (2006, p.155) nesse episódio, a polícia cercou o assaltante que estava dentro de um ônibus urbano e os passageiros foram feitos reféns. Depois de horas de tensão transmitidas ao vivo pela televisão, a polícia abortou a negociação e tentou matar o delinquente. A falha no disparo da polícia provocou a morte de um refém. O assaltante foi preso e asfixiado até a morte dentro de um carro da polícia.

“Programa de Integração Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública - (INFOSEG)”, recomendava a implementação de um Sistema Nacional de Segurança Pública, constituídos por seis programas relacionados à gestão da informação: Programa de Integração Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública (INFOSEG); Observatório Nacional de Segurança Pública; Criação do Comitê de Acompanhamento e Integração dos Programas Sociais; Censo Penitenciário; Construção de base de dados para o Acompanhamento das Polícias; Pesquisa Nacional de Vitimização.

A proposição apresentada neste compromisso destinava-se à:

[...] construção de uma base de dados mais sólida, por meio da criação de um sistema nacional de segurança pública que aprimore o cadastro criminal unificado – INFOSEG, e da criação do Observatório Nacional de Segurança Pública, dedicado à identificação e disseminação de experiências bem sucedidas na prevenção e no combate da violência (BRASIL, 2000).

Ainda ampliar o serviço para todos os estados, disponibilizando informações necessárias na área de segurança pública a fim de propiciar uma integração cada vez maior, tanto sobre o acesso de informações de identificação criminal, de mandatos de prisão, passando pelas referências estatísticas da população carcerária, quanto a ampliação do Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAM), criando o Cadastro Nacional de Veículos Roubados (CNVR), integrado à rede INFOSEG⁷.

Ainda no compromisso nº 15 – Sistema Nacional de Segurança Pública: Ação nº 121 “Criação de um Comitê de Acompanhamento e Integração dos Programas Sociais”, constituiu o denominado “Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais” (PIAPS), sendo um programa de prevenção da violência nos grandes centros urbanos, criado efetivamente em 2001, vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Embora fosse desprovido de recursos próprios, tinha por característica ser agente articulador entre diferentes ministérios com competências para prevenção da violência.

Tinha por característica ser transdisciplinar e intersetorial, articulado em bases regionais por uma rede tecida entre as três esferas administrativas (Federal / Estadual / Municipal / Distrito Federal), bem como, as três esferas de poder (Judiciário / Legislativo / Executivo), sem deixar de lado, as pessoas jurídicas de direito privado, sendo essa trama necessária para constituir estratégias integradas de inserção social da população em situação de risco. O foco maior estava centrado em crianças e jovens de zero a vinte e quatro anos.

⁷ A Rede INFOSEG é um sistema que reúne informações da segurança pública, justiça e fiscalização, normatizada a partir do Decreto 6.138/2007. Integra informações de processos judiciais, inquéritos, termos circunstanciados, mandados de prisão, veículos, condutores e armas de fogo. O acesso à rede está disponível aos usuários através do portal www.infoseg.gov.br.

Com essas proposições, o 1º PNSP fundamentava-se nos princípios da imparcialidade, da interdisciplinaridade, da pluralidade organizacional e legalidade, assim, como na tentativa de dar transparência às ações executadas, descentralizando o controle de poder, chamando a sociedade civil para a participação efetiva mantendo a peculiaridade de cada região, bem como, o estrito respeito aos direitos humanos. Mesmo porque, o sucesso do PNSP estava intrinsecamente atrelado ao atendimento destes princípios (SOUZA *et al*, 2012).

Para muitos críticos, o plano tinha uma concepção limitada de atuação, muito mais reclassificando ações que já eram realizadas ou em fase de projeto, do que necessariamente provocando alguma inovação na área de segurança pública. Segundo Soares (2007), “[...] O documento apresentado à nação como um plano não atendia aos requisitos mínimos que o tornassem digno daquela designação” (SOARES, 2007, p.84), pois, o plano estava crivado de limitações, devido ao fato de não possuir um conjunto de metas objetivas bem delineadas de políticas públicas para combater efetivamente a violência.

Ainda sobre o PNSP, Sento-Sé e Ribeiro (2004), afirmam que apesar das limitações do plano, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que começou a mudar o paradigma da segurança nacional estratificado sob a égide da ditadura militar para o conceito de segurança pública, redefinindo assim, a função dos três poderes no que tange as questões da segurança, consolidando um novo paradigma, capaz de dividir responsabilidades sobre a segurança pública, imputando ao cidadão a corresponsabilidade da segurança pública, com destaque para as reformas substanciadas principalmente na esfera municipal, tendo como mantenedor da segurança pública municipal, a Guarda Civil Municipal. No entanto, o plano limitou-se às reformas estruturais de cunho paliativo, circunscrita apenas à compra de viaturas e armas, servindo muito mais como satisfação social do que necessariamente uma mudança. Entre as várias ações efetivadas, pode-se citar a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), cujo foco estava na reestruturação das instituições policiais através do reaparelhamento e da qualificação, mas sem efetivamente apontar estratégias de atuação sobre o sistema de segurança pública. Por tudo isso, em janeiro de 2003, o novo governo eleito abandonou o PIAPS constituindo um novo programa para a área de segurança pública.

Consoante na crítica, Soares (2007, p.83) afirma ser o PNSP uma “[...] tímida gestão de um movimento”, por acreditar que o PNSP não fosse nem sistêmico e nem integrador, faltando-lhe uma previsão de aplicação, bem como, uma previsão de identificação das prioridades, metas, diagnósticos e, principalmente, mecanismos de monitoramento e avaliação.

Apesar das dificuldades, destaque-se que o PNSP marcou uma virada modernizadora e racionalizadora, na medida em que atribuiu à questão da segurança pública um *status* político superior, na medida em que reconheceu a gravidade da situação e a necessidade urgente de mudanças, imputando ao Governo Federal a sua responsabilidade em matéria tanto de direitos humanos quanto de segurança pública, tendo como referência uma pauta virtuosa (prevenção; integração; intersetorialidade; intergovernamentalidade; valorização das experiências locais; criação de ouvidorias; apoio ao programa de proteção às testemunhas e principalmente qualificação policial por meio do estímulo ao policiamento comunitário). Infelizmente, o processo sucumbiu por falta de meios necessários que garantissem a distribuição de recursos de forma equânime às prioridades diagnosticadas para a sua execução.

Com essa mudança no paradigma dominante, às políticas de segurança pública foram paulatinamente deixando de serem ostensivas e, de forma perfunctória, foram se tornando protetora dos direitos humanos, sobretudo em nível do discurso oficial. Contudo, a velha arbitrariedade exasperada permaneceu como traço distinto e característico na camada popular mais desfavorecida, principalmente nas periferias, favelas, particularmente com os negros, não avançando em nada no sistema penitenciário de forma geral.

1.4 - O PROJETO SEGURANÇA PÚBLICA PARA O BRASIL (2003)

Também na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (LULA), foi apresentado um plano sobre a segurança pública, confeccionado pelo Instituto Cidadania, apresentado em 2002 como sendo seu plano de governo sobre o tema. Tinha como foco, articular uma maior integração entre União, Estado e Municípios, delegando responsabilidades para efetivação de projetos suprapartidários de cunho cooperativo, tanto vertical (União, Estados e Municípios) quanto horizontal (Polícia Federal, Militar, Civil e Guarda Municipal).

O documento apontava os jovens como sendo os mais vulneráveis por estarem sempre em condição de risco, em contexto de violência e propõe como combate a essa violência, não apenas a força policial, mas também de programas e projetos que entejam em consonância com a realidade. Como expressão dessa violência, o documento aponta deficiências escolares e familiares, bem como, o desdobramento dessas falhas, tendo como consequência, o recrutamento desses jovens para o tráfico de drogas e/ou atividades ilegais.

Entretanto, o marco referencial que delineou tal projeto está no eixo fundamental à criação e normatização do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), tendo como principal

característica a integração das polícias (civil e militar), “[...] compartilhando determinadas rotinas, procedimentos e estruturas, racionalizando a administração dos recursos humanos e otimizando a eficácia do aparato policial” (BRASIL, 2003, p.36). Para tanto, ambas as polícias deveriam estar subjugadas às secretarias de segurança dos Estados.

Por essência, o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)

[...] centra-se nas polícias estaduais, que vão estabelecer interface com a Polícia Federal e com as guardas municipais. A integração progressiva constitui uma modalidade de reestruturação gradualista das organizações policiais estaduais, que viabiliza a mudança institucional reduzindo traumas e evitando interromper a continuidade operacional, que seria muito grave na área da segurança pública. Parte-se da integração entre ambas as polícias, de suas estruturas, rotinas e procedimentos para, de uma forma paulatina e em médio prazo, criar-se uma ou mais instituições de ciclo completo (BRASIL, 2003, p.36).

Segundo os critérios do SUSP, essa integração passou a ser constituída por doze eixos: 1) Criação de Conselhos Consultivos de Segurança Pública; 2) Unificação progressiva das academias e escolas de formação; 3) Integração territorial; 4) Criação de órgão integrado de informação e inteligência policial; 5) Corregedoria única; 6) Programa integrado de saúde mental; 7) Fixação de vencimento mínimo; 8) Proteção à integridade física do policial; 9) Obediência aos dispositivos regulamentadores que proíbem a participação de policiais nas empresas de segurança privada; 10) Proibição de que ocupem cargos de confiança ou de direção no Sistema Integrado de Segurança Pública policial que participaram de tortura ou colaboraram com a sua prática; 11) Grupo unificado de mediação de conflitos; 12) Ouvidorias de Polícia autônomas e independentes; (BRASIL, 2003). Com destaque especial ao primeiro eixo por se tratar do mecanismo pelo qual constituirá uma relação efetiva entre as forças policiais e a comunidade de forma mais efetiva. Assim,

O Conselho Consultivo de Segurança Pública será integrado por representantes da sociedade civil e pelos chefes e comandantes das polícias, tendo por objetivo o acompanhamento da política unificada de segurança pública, vinculando-se diretamente ao gabinete do Secretário de Segurança, que o presidirá (BRASIL, 2003, p.36).

Segundo Gohn (2000) a legislação brasileira preconiza, desde 1996, que, para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios deveriam criar conselhos municipais. Nessa tendência, foram constituídos conselhos gestores na área da educação, saúde, assistência social, habitação, criança, adolescente e idoso, sendo que tais conselhos possuiriam caráter tanto consultivo, quanto deliberativo. Mas no que tange a área de segurança, só em 2003, com a criação do SUSP, que colocou a obrigatoriedade da

implementação dos Conselhos Comunitários de Segurança, foi que os municípios passaram a receber verba federal.

Vale ressaltar que a obrigatoriedade da existência dos Conselhos Comunitários de Segurança como sendo canal de acessibilidade da verba federal, bem como a necessidade de serem não apenas consultivos, mas também deliberativos, acaba por delinear uma variação distintiva entre todos os conselhos gestores de políticas públicas. Todas as ações de políticas públicas nas áreas de saúde, educação e assistência social, a partir da Constituição Federal de 1988, passaram sempre a serem efetivadas de maneira integrada formando uma plêiade de participações sociais, sendo essa relação impossível de ser constituída com relação à segurança pública porque esta sempre foi tratada como segurança nacional e não política pública.

Foi nesse contexto constitucional de construção das políticas públicas, que se deu a formação dos conselhos gestores, obrigatórios (deliberativos) ou não obrigatórios (consultivos), caracterizando uma nova forma de gerência das políticas públicas, delineadas pela gestão local, municipalizada, tornando-se fóruns públicos de captação das demandas sociais e cooptação dos interesses dos diversos grupos sociais. Mas, sempre como mecanismo de participação social e ampliação do raio de ação/atuação do Estado (GOHN, 2002).

Em suma, o objetivo dos conselhos gestores, consiste em ser simultaneamente canal de comunicação democrática entre Estado e a sociedade civil, auxiliando e fiscalizando a administração do serviço público municipal. Ainda, o conselho gestor é espaço “[...] de apresentação de demandas da comunidade junto às elites políticas locais, numa relação que renova a tradicional relação clientelista entre Estado e sociedade” (TATAGIBA, 2002, p.53-54). Dessa forma, os Conselhos Gestores “[...] constituem, no início deste novo milênio, a principal novidade em termos de políticas públicas [...] eles são agentes de inovação e espaço de negociação dos conflitos” (GOHN, 2011, p.7).

Na mesma sequência da criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), o Projeto (2003) também consistia em criar em todas as unidades da Federação as Áreas de Integração de Segurança Pública (AISPS), unidades descentralizadas com a função de planejar, supervisionar e avaliar as atividades desenvolvidas na área de segurança pública. Assim como, propiciar uma maior e gradativa integração entre as polícias estaduais e municipais com a comunidade, constituindo uma ação melhor planejada, racionalizando e realocando tanto o pessoal quanto os recursos da segurança pública conforme as necessidades.

Ainda no que se refere às AISPS, houve a criação da Comissão Civil e Comunitária de Segurança, de caráter consultivo, a criação ou fortalecimento das corregedorias estaduais, a

criação de um programa integrado de saúde mental a fim de minimizar o stress causado pelo exercício da profissão e, por fim, propiciar plenas condições de uma estrutura para o exercício das funções policiais (viaturas; armas, coletes e etc.). Na mesma medida se estabeleceria uma estratégia de planejamento racional de segurança para a redução da violência cometida contra as chamadas minorias socialmente relevantes⁸.

Além de assegurar direitos específicos de cidadania, é fundamental traçar políticas de segurança para minorias porque a valorização da diferença dentro de uma sociedade e o combate à intolerância são um sinal evidente de civilização. Nenhuma sociedade será moderna, democrática e justa se não puder se orgulhar de sua pluralidade (BRASIL, 2003, p.74).

Em decorrência de uma efetivação de políticas públicas exequíveis na área de segurança, também foi proposto à criação de Centros de Referência de Proteção das minorias, como sendo “[...] espaços de elaboração de políticas de segurança de populações alvos, por ela e para elas” (BRASIL, 2003), ou seja, centros de referências que atuariam:

[...] dentro ou junto aos órgãos de segurança, sendo flexíveis para adequar de preferência próximos dos gestores superiores. Mas devem ser flexíveis para se adequar às dinâmicas e às especificidades organizacionais próprias de cada população alvo, sabendo respeitar limitações e aproveitar potenciais (BRASIL, 2003, p.75).

Por fim, a proposição de mudança objetivava constituir um novo conceito de segurança pública, tendo uma percepção mais aguçada dos sujeitos envolvidos e afetados pelo contexto da violência. Desta forma, é condição *sine qua nom* a participação da sociedade civil para que a política de segurança pública formule um tecido social inesgarçável. Tão importante quanto, é a constituição do respeito aos Direitos Humanos, fazendo com que a ação policial não seja apenas coerciva, mas que esteja voltada para a prevenção da violência.

Para tanto, faz-se necessário investir na formação acadêmica do policial como sendo mais um dos mecanismos de transformação das instituições policiais, constituindo uma formação permanente desses profissionais. Havendo a necessidade, não só de formá-los como agentes mantenedores da ordem social, mas colocando-os como agentes cidadãos no limite do Estado Democrático de direito (BARBOSA, 2009).

O agente da lei precisa ser qualificado para além do enfrentamento ostensivo da violência tendo instrumental e equilíbrio emocional suficiente para saber como incrementar novas técnicas de prevenção e mediação da violência.

⁸ Segundo o documento Projeto de segurança Pública (2003) o conceito de minoria é polêmico, passando a ser tomado aqui não no seu sentido estatístico, mas para indicar setores populacionais que se reconhecem e são reconhecido social, política e identitariamente como grupos que necessitam de direitos e garantias específicos para a conquista e o desenvolvimento da cidadania plena (BRASIL, 2003, p.74).

1.5 - GABINETES DE GESTÃO INTEGRADA NO BRASIL

A proposição desse plano de segurança pública de 2003 estava na noção da criação e promoção de uma “coordenação unificada” para a gestão de políticas integradoras que fosse capaz de mobilização dos setores envolvidos no processo a mobilizar cada vez mais parceiros institucionais e sociedade civil para constituírem um processo mediado pelo tripé diagnóstico / planejamento / avaliação. Interagindo entre os três instâncias governamentais a instauração de um novo paradigma resolução dos problemas advindos da área de segurança pública, entre os quais se fazia necessário, a formação institucional capaz de respeitar as especificidades que as situações exigissem.

No protocolo de intenções consistia a criação de um Gabinete de Gestão Integrada de Segurança pública (GGI), o qual seria responsável pela coordenação nos Estados e no Distrito Federal de gerenciar o Sistema Único de Segurança Pública, composto ao nível federal pelos órgãos do Sistema de Justiça Criminal, Integrantes da SENASP, Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal. Ao nível estadual, Secretaria de Segurança Pública, Polícia Civil, Polícia Militar. Ao nível municipal, Secretaria Municipal de Segurança Pública, Guarda Municipal, bem como, todos os segmentos que possam estar envolvidos no GGI.

O GGI então foi criado em 2003, passando a atuar de forma integrada em gerenciamentos de crises e núcleos de gestão comum de segurança pública, coordenado pelo Ministério da Justiça. A primeira destas ações contingenciais se deu no Estado do Espírito Santo, desmantelando uma estrutura montada pelo crime organizado. Essa ação ficou caracterizada pela junção das forças estadual e federal, combatendo de forma uníssona tanto o narcotráfico quanto o crime organizado. Tal experiência foi determinante para a efetivação posterior do GGI, tendo como característica singular a integração das instâncias de governo envolvidas.

Por intermédio da SENASP, o conceito de força tarefa que geria o GGI passou a ser ampliado alcançando os processos de políticas públicas de segurança no Brasil. O GGI tornou-se um órgão deliberativo e executivo, preservando tanto a autonomia quanto a identidade característica dos órgãos integrantes, principalmente estabelecendo relações de paridade entre os mesmos, podendo haver decisões tomadas por consenso, cabendo às Secretarias Estaduais de Segurança Pública, a responsabilidade de gerenciar, organizar e

articular as atividades relacionadas ao GGIs, tudo em conformidade com as diretrizes estabelecidas no Novo Plano Nacional de Segurança Pública⁹.

Isso se fez necessário porque os órgãos policiais já não produziam mais resultados esperados, como destaca Santos Júnior *et al* (2011, p.326) “[...] o atual modelo de atuação policial, fragmentado no seu modo operativo, não mais atende às demandas sociais de promoção do sentimento ou percepção de segurança”.

Por fim, o projeto se torna realidade, sendo aprovado o novo Plano Nacional de Segurança Pública, o qual, de acordo com a SENASP propõe que:

[...] a unidade ou organismo central deve prover liderança, mobilizar os setores pertinentes, estimular a diversidade (ideológico-étnico-cultural e outras) dos participantes, engajar as cidadãs e os cidadãos, mobilizar o maior número possível de parceiros institucionais (como as universidades e as igrejas) e informais, e conduzir o processo segundo as mediações do tripé diagnóstico-planejamento-avaliação (BRASIL, 2003, p.17-18).

Esse plano acabou por instituir uma nova visão de segurança pública, haja vista, ter constituído a criação de uma coordenação unificada para a gestão de segurança pública, respeitando as especificidades de cada esfera governamental.

1.6 - MUDANÇA DE PARADIGMA NA SEGURANÇA PÚBLICA

Entre as novas necessidades desse paradigma de Segurança Pública, a sociedade civil, passou a exigir um maior investimento em segurança pública, reformulação das estruturas policiais, bem como, a implantação de políticas públicas mais eficientes. Bem como, a propor um número cada vez maior de projetos embrionários com o objetivo de constituir a participação da sociedade civil, também nas questões relativas à segurança pública. Daí advém a nova filosofia de aproximação entre polícia e sociedade civil, principalmente através de duas pontas de contato, a primeira pelo chamado “policiamento comunitário” e a segunda pela formação dos “Conselhos Comunitários de Segurança” (CONSEGs).

Esse novo paradigma explicita a real necessidade de formar uma rede de participação social que integre tanto o estafe policial, quanto a sociedade civil, nos processos de integração da sociedade em sua totalidade. Todos os cidadãos são responsáveis pela segurança pública, confirmando o preceito constitucional de que “[...] a Segurança Pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos [...]” os cidadãos (BRASIL, 1988, Art. 144, p.88-91).

⁹ Passou-se a usar a expressão “novo” para distinguir do anterior.

1.6.1 - A primeira ponta: o policiamento comunitário

A primeira ponta, o chamado “policiamento comunitário” consiste em ser uma filosofia organizacional de conceito sistemático de planejamento estratégico comprometido com a disseminação de poder para a sociedade civil, sendo um policiamento descentralizado e personalizado, tendo como chave de entendimento a resolução preventiva de problemas a curto, médio e/ou longo prazo, tendo suas ações pautadas na ética, na legalidade na responsabilidade, dando características humanas ao profissional de polícia e, não apenas um número de telefone ou uma instalação física de módulo policial de referência, mas sim, como sendo ações de extensão do policiamento, resolvendo situações específicas, com criatividade e apoio básico, provocando mudanças conceituais internas e construindo uma sociedade civil cada vez mais participativa.

O termo “policiamento comunitário” é uma expressão chamada de “a comunidade a dirigir o trabalho policial”, em inglês *community policing*, cujo sentido é “juntar-se, unir-se para salvaguardar a segurança pública”. Sendo esse movimento originário nos Estados Unidos da América e na Inglaterra, entre as décadas de 1960 a 1970, com sua efetivação nas décadas de 1980 e 1990 pelos países ocidentais mais desenvolvidos, inclusive na China na década de 1990, lá também chamada de “rede de policiamento”.

O policiamento comunitário é ao mesmo tempo, tanto um modelo de policiamento, quanto uma estratégia comunitária, com preponderância de orientações de funcionamento em estratégias policiais. Seu conceito básico consiste em ser uma filosofia de prevenção criminal desenvolvido por iniciativa da comunidade, com a ajuda da polícia, na orientação, condução e utilização dos recursos e meios legais disponíveis, atrelado a métodos personalizados de controle de gestão da comunidade no sentido da criação de uma rede de prevenção e de combate que force de um lado, diminuição da criminalidade e, de outro, aumentar a harmonia na sociedade.

O Projeto Segurança Pública Para o Brasil, descreve da seguinte forma o conceito de Policiamento Comunitário:

A metodologia de policiamento denominada “comunitária” recebe nomes diferentes, como “de proximidade” ou “interativa”, conforme os países e as tradições. Mas o que importa é seu conteúdo e os valores que encerra. Esses têm, felizmente, atravessado fronteiras e se expandido no rastro da extensão da consciência cívica democrática e dos direitos de cidadania. Em poucas palavras, policiamento comunitário é a modalidade de trabalho policial ostensivo e preventivo correspondente ao exercício da função policial definida pelo compromisso

inalienável com a construção social da paz e com o respeito aos direitos humanos (BRASIL, 2003, p.36).

Um pouco mais adiante, destaca:

O policiamento comunitário é o método correspondente a essa inversão paradigmática. Nesse tipo de policiamento, cada policial converte-se em um agente dotado de autonomia e responsabilidade. Cabem a ele ou a ela as tarefas de identificar os problemas da área em que atua e de hierarquizá-los, diagnosticando suas causas imediatas e definindo estratégias de intervenção preventivas, que devem ser acompanhadas criticamente por avaliações sistemáticas, conduzidas em conjunto com os supervisores e os representantes da comunidade local (BRASIL, 2003, p.39).

Já Trojanowicz e Bucqueroux (1994) definem policiamento comunitário como sendo uma filosofia, uma estratégia organizacional que estabelece responsabilidades de conjunto entre a polícia e a população, identificando e resolvendo os problemas de ordem de segurança pública, objetivando melhorar a qualidade de vida da população. A novidade está na interação com os moradores da área policiada, conceito novo no policiamento.

Essa nova proposição é construída entre sociedade civil e polícia, por meio de treinamento em reuniões comunitárias. Nesse sentido, para Osborne e Gaebler (1998) todos são responsáveis de aplicar a lei e não apenas a polícia, constituindo assim, uma ação catalizadora de um projeto de autoajuda comunitário. Esse conceito requer necessariamente uma mudança de cultura, a qual se processa de forma lenta e gradual. Sendo que o sucesso ou fracasso vai depender do envolvimento na mesma proporção, tanto das instituições como um todo, quanto da participação efetiva da sociedade civil articulada.

Considerando, a atual conjuntura, propiciada pelo processo de redemocratização do Brasil, Silva (1990) sinaliza que esse tipo de policiamento requer a participação da comunidade na resolução dos problemas. Trata-se de romper com a noção de que as providências sejam do estado apenas, nessa nova conjuntura, faz-se necessário situar os limites da atuação governamental (SILVA, 1990).

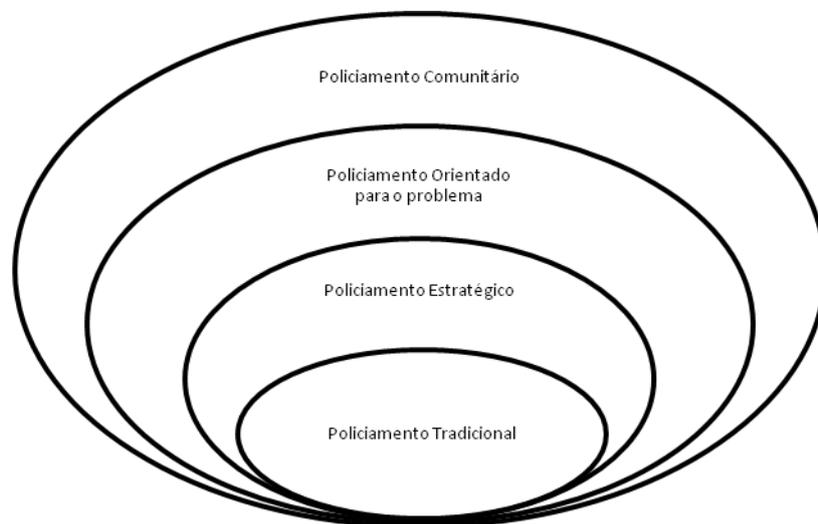
Na prática, polícia comunitária (como filosofia organizacional de trabalho, indistinta de todos os órgãos policiais), além de não substituir as comissões de bairros, ainda difere do policiamento comunitário (como ação efetiva de policiamento com a comunidade), aproximando policiais à comunidade onde atuam. Nisso se tem uma inovação de concentração de energia e talentos na direção comum das possibilidades e condições que frequentemente dão origem aos crimes e, conseqüentemente, a necessária presença policial.

Ferreira (1995, p. 56) apresenta ainda, outras definições necessárias para um maior esclarecimento do conceito da filosofia da polícia comunitária, assim “[...] Polícia Comunitária é uma atitude, na qual o policial, como cidadão, aparece a serviço da

comunidade e não como uma força. É um serviço público, antes de ser uma força pública”. Continua afirmando que Polícia Comunitária é uma filosofia organizacional assentada na noção de prestação de serviço para a comunidade. Propondo-se identificar não só problemas de criminalidade, mas também os de ordem social, cultural, político e etc.

Segundo a cartilha do Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária (Brasil, 2007), as bases filosóficas se complementam, formando uma parceria entre polícia e comunidade. Esse modelo buscar superar o pré-existente, acolhendo expectativas de uma sociedade democrática e pluralista, onde a responsabilidade da estreita observância das leis não cabe apenas à polícia, mas, também a todos os cidadãos.

Figura 01: Estratégias do policiamento moderno



(BRASIL, 2007, p.129).

Um plano de ação segue algumas características: O que será feito? Etapa a cumprir. Realiza uma abordagem ampla de solução de problemas, de forma cooperada com as lideranças comunitárias. Será mais eficaz se evitar a ocorrência de um crime. Quem vai fazer? Definição de responsável. A polícia é o público e o público é a polícia: policiais são aqueles que são pagos para dar atenção integral a cada cidadão. O policial conhece e é conhecido pela sua comunidade. Quando será feito? Cronograma. Atua de forma proativa e, geralmente, preventiva. Quanto custará? Investimento. Baixo investimento público. São priorizadas as Companhias, as Delegacias Distritais, os Postos ou Bases de Policiamento Comunitário, os locais de atendimento comunitário. Por quê? Razões para a realização. A prioridade é qualquer problema que perturbe a maioria da comunidade. Onde será feito? Local físico. É realizado por toda estrutura organizacional, principalmente nas Companhias, Delegacias, Distritos, Postos e Bases de Policiamento Comunitário, tem gestão desconcentrada. Como

será feito? Descrição da execução. Busca identificar as causas dos problemas para evitar que ocorram e resolver de forma conjunta (BRASIL, 2007).

A diferença entre Polícia Tradicional e Polícia Comunitária está que além do policiamento de rotina, o policial comunitário analisa e resolve problemas no seu bairro, realiza pesquisas, conhece as lideranças, verifica a segurança dos espaços variados, entre outras.

1.6.2 - A segunda ponta: o Conselho Comunitário de Segurança

A segunda ponta, a formação dos “Conselhos Comunitários de Segurança” (CONSEGs), consiste em serem mecanismos de articulação das demandas sociais da população relativas à segurança pública, sendo um “novo canal privilegiado” de interação entre a sociedade civil e as polícias (comunitárias) na busca de resoluções efetivas da violência através de controle da criminalidade. Assim, “[...] o controle externo será exercido por uma ouvidoria independente, com poder investigativo próprio, e por conselhos comunitários, que também serão consultados no processo de planejamento e avaliação” (BRASIL, 2003, p.50).

Nesse sentido, Beato Filho (1999a) alega que a implementação dos CONSEGs se efetivaram no aumento da sensação subjetiva de segurança da sociedade civil. Alega que a presença simbólica da justiça incrementa a confiança da população em relação à polícia, como sensação de implementação da lei quando normas sociais são infringidas. Assim, contribuir para o controle da violência e da criminalidade. Trata-se de um apego aos procedimentos da legislação penal, enquanto o policiamento ostensivo refere-se mais ao universo da manutenção da “ordem social”.

Para Hobbes (1988), toda ação realizada por medo é derivada de um processo de “subjetividade do sujeito”, atrelando a noção de liberdade condicionada à noção de medo, nos seguintes termos:

O medo e a liberdade são compatíveis: como quando alguém atira seus bens ao mar com medo de fazer afundar seu barco, e apesar disso o faz por vontade própria, podendo recusar fazê-lo se quiser, tratando-se, portanto da ação de alguém que é livre. Assim também às vezes só se pagam as dívidas com medo de ser preso, o que, como ninguém impede a abstenção do ato, constitui o ato de uma pessoa em liberdade. E de maneira geral, todos os atos praticados pelos homens no Estado, por medo da lei, são ações que seus autores têm a liberdade de não praticar (HOBBS, 1988, Cap. XXI, p. 129-130).

Por fim, resta refletir se o objetivo central não seria apenas alterar a imagem depreciada da polícia, ao invés de uma real democratização das instituições envolvidas na segurança pública. A questão não está na constituição de uma “sociedade de controle” em que o cidadão atue como polícia, mas sim, na efetivação da democracia, fazendo com que o policial atue como cidadão. Com o cidadão atuando não apenas como mecanismo de prevenção e punição, mas, para, além disso, atuando com efetiva participação social nos processos decisórios relacionados ao pleno exercício da cidadania (DIAS NETO, 2005).

1.6.3 - O Conselho da Comunidade na execução penal

Na mesma perspectiva de atuação dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGS), os Conselhos da Comunidade (CC) também atuam como conselho comunitário de segurança, só que em consonância com a execução penal em relação ao sistema penitenciário. Assim, na LEP, em seu artigo nº 4 (Lei 7.210/84) consta que “O Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança”. É uma relação estabelecida entre o Estado e a Sociedade Civil, de forma efetiva desde 1984, para juntos trabalharem em suas diferentes instâncias, as proposições da execução penal e da segurança pública.

Essa relação é algo irreversível, ao ponto de que em 14 de dezembro de 1990, a ONU instituiu o documento *Princípios Básicos Relativos ao Tratamento de Reclusos*, visando à humanização da justiça penal e à proteção dos direitos humanos, atentando para a prevenção do crime e da luta contra a delinquência como sendo necessários para o desenvolvimento econômico e social. Expressando no Princípio nº 10 que: “Com a participação e ajuda da comunidade e das instituições sociais, e com o devido respeito pelos interesses das vítimas, devem ser criadas condições favoráveis à reinserção do antigo recluso na sociedade, nas melhores condições possíveis” (ONU, 1990).

LEP em seu inciso VII, art. 61, legitima essa tão necessária participação da Sociedade Civil nos órgãos da execução penal. Já no inciso IX, art. 66, fica sob a responsabilidade do juízo da execução “compor e instalar o Conselho da Comunidade” (BRASIL, 1984). No art., nº 80, versa sobre a composição mínima do conselho e no art. 81, de suas atribuições. Sem desconsiderar a Resolução nº 10, de 08 nov. 2004, do Conselho Nacional de Políticas Criminal e Penitenciária (CNPCP), que reforça a necessidade de criação do Conselho da Comunidade em todas as Comarcas.

Sob o ponto de vista legal, falta definir qual deva ser a sua natureza jurídica, bem

como, uma maior clareza na LEP sobre qual realmente deva ser a função do Conselho da Comunidade. Não ficou claro ainda qual é a capacidade postulatória (capacidade técnico-formal de atuação em juízo) para que os Conselhos da Comunidade possam agir com autonomia e independência. Mas, independente de qual seja o seu pendor, fato é que na atualidade, esses Conselhos da Comunidade passaram a cumprir uma função de participação social indispensável ao sistema prisional.

1.7 - PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA (2007)

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI, 2007), do Ministério da Justiça, Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007 (2009b) é um programa que visou à integração da segurança pública acompanhada de estratégias constituídas para ações de prevenção, controle e repressão da violência, sendo inovador na capacidade de concatenar ações de segurança pública levando em consideração a garantia e a proteção dos direitos humanos fundamentais. Consistiu em ser um movimento de prevenção, controle e repressão da criminalidade, através de estratégias que buscaram sanar a violência por meio de ações de segurança atreladas às ações de políticas públicas sociais.

Segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o PRONASCI [...] articula ações sociais com políticas de segurança pública e que tem como um dos seus objetivos a ressocialização de indivíduos que cumprem penas, privados de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante a implantação de projetos educativos e profissionais (UNESCO, 2008, p. 18).

As diretrizes do PRONASCI consistem em fomentar, articular e realizar ações de segurança pública relacionadas com ações de cidadania. Um programa que privilegia ações de prevenção atingindo as causas que induzem à violência, em relação às estratégias de ordenamento social e segurança pública. Os eixos direcionadores do PRONASCI incluem: valorização dos profissionais de segurança pública, reestruturação do sistema penitenciário, combate à corrupção policial e envolvimento da comunidade na prevenção da violência, bem como, orientação aos jovens e adolescentes quanto aos riscos das drogas e aos egressos do sistema penal para não reincidirem (BRASIL, 2007). Assim, todos os objetivos listados, necessariamente, passam pela promoção de cidadania e respeito aos direitos humanos, centrando foco nas questões de gênero, etnia, entre tantos outros temas, apostando na crença de que não há eficiência policial sem respeito aos direitos humanos (SILVA, 2009).

Segundo o Ministério da Justiça, o seu conteúdo fica assim definido:

[...] reúne atividades que estão associadas no sentido de fortalecer os processos de gestão e execução do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci no âmbito do Ministério da Justiça. Sua estrutura programática congrega pesquisas para a formulação de diagnósticos sobre as condições socioculturais e educativas da população prisional, perfil dos professores e monitores e as condições de oferta da educação. A partir da identificação e análise da realidade de toda a população prisional, o Projeto prevê a concepção e organização de processos metodológicos de ensino-aprendizagem que sejam adequados às condições de seu público-alvo, além da edição e publicação de materiais instrucionais para o apoio educacional nas ações de alfabetização, preparação para o Enem e educação profissional de jovens e adultos – Proeja Prisional. Como complemento desse conjunto de atividades, o Projeto contém um amplo programa de formação de professores, monitores, supervisores e coordenadores que vão atuar no atendimento educacional da população prisional. (BRASIL, 2008, p. 1).

O programa é resultante dos diálogos entre Estado e Sociedade Civil, com a integração de noventa e quatro ações voltadas para o grupo mais vulnerável, principalmente para jovens pobres, geralmente do sexo masculino, entre 15 a 29 anos, que representa o contingente sob o maior risco de dois pontos de vista: passivo e ativo: Ou seja, um grupo “vulnerável”, simultaneamente, pela permeabilidade da mensagem sedutora do tráfico, que conduz esses jovens ao crime, e ao grau de exposição à violência, que concentra, nessa faixa etária e social, os maiores índices de vitimização letal (SENTO-SÉ, 2005).

Mas, o destaca-se de forma mais ampla o Sistema Integrado de Educação profissional, pelo qual, são implementados os cursos de educação profissional em nível técnico, compilados segundo a utilização de uma Matriz Curricular Nacional e sob a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública, conforme descrito no quadro abaixo.

Quadro 03. Sobre Segurança Cidadã

Dimensão de análise	Descrição
1. Objetivo	Promoção de convivência e cidadania, prevenindo e controlando a violência.
2. Contexto Histórico	Consolidação dos direitos de cidadania. Fortalecimento da participação social e da atuação da sociedade civil. Crescimento da violência, demandando formas mais efetivas de prevenção e controle.
3. Conceito de Violência	Fatores que ameaçam o gozo pleno da cidadania por parte dos indivíduos. Violência é multicausal, por isso demanda uma estratégia multi-setorial de prevenção e controle.
4. Papel do Estado	Implementação de políticas setoriais articuladas, com foco no âmbito local. Governo Federal, estados e municípios possuem papel nesse processo. Além das instituições policiais, instituições responsáveis pelas políticas sociais também participam da política. Nova importância é conferida à gestão local da segurança, em contraste com a perspectiva anterior que mantinha a esfera de atuação concentrada principalmente no âmbito estadual e federal.
5. Papel dos Indivíduos	O cidadão é central a essa perspectiva. O indivíduo é o centro da política e seu principal beneficiário. Possui papel preponderante na gestão local das políticas de segurança cidadã.
6. Estratégia de Política Pública	Implementação de políticas setoriais integradas voltadas à prevenção e controle da violência. Fomento à participação dos cidadãos e ao desenvolvimento de ações voltadas à comunidade.

Fonte: FREIRE, 2009, p. 54-55.

Atualmente, na gestão do Governo da Presidenta Dilma, foi criado o Programa Brasil Mais Seguro, inaugurado no estado de Alagoas, região assolada pela violência. Alguns críticos afirmam que o projeto esquece a discussão sobre cidadania e foca apenas na repressão, através do uso da Força Nacional. Fato é que efetivamente, o único Projeto relativo à área de segurança que se pode contabilizar dividendos foi a criação e implementação do Sistema Penitenciário Federal.

1.8 - DEFININDO PAPÉIS: LIMITES E POSSIBILIDADES

Os Conselhos Comunitários de Segurança, tanto os CONSEGs quanto os CC, são oriundos do processo de redemocratização no Brasil, tendo como marco formal de referência a Constituição Federal de 1988, em busca da construção do Estado de Direito. Junto com a filosofia do policiamento comunitário, os CONSEGs e os CC representam a maior inovação na gerência ao que tange a área de segurança pública, pois personifica o lócus de participação no espaço público de relação entre polícia (comunitária) e sociedade civil no espaço social, para melhor identificar, intervir e prevenir todos os problemas tangíveis no âmbito da segurança pública.

Os Conselhos se caracterizam como sendo Conselhos Gestores Institucionalizados, vinculados tanto à Secretaria Estadual de Segurança Pública (SSP), quanto à Secretaria Municipal de Segurança Pública (SMSP). Suas reuniões geralmente ocorrem por grupos de pessoas da mesma cidade ou bairro para discutir, planejar, acompanhar e solucionar problemas crônicos que afetam diretamente a sociedade civil. Consiste em ser um movimento dialógico postulado por eventos cívicos, culturais e econômicos, bem como, educacionais, trabalhando em rede com agências sociais, educacionais, religiosas e todas mais possíveis, sempre estreitando laços de entendimento e cooperação.

Um dos aspectos centrais da gestão dos conselhos consiste na definição de seu raio de atuação em sua conformidade social. Sendo por tanto, novos arranjos institucionais definidos na legislação ordinária como mecanismo efetivo de participação da sociedade civil, bem como de controle social preconizados na Constituição Federal de 1988. Os conselhos, também denominados conselhos de políticas públicas ou conselhos gestores de políticas setoriais, são organismos colegiados permanentes que articulam participação, deliberação, supervisão, avaliação e controle do Estado no que tange as políticas públicas, em âmbito Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal (ARZABE, 2015).

Segundo Santos Júnior (2009), o ponto essencial para essa mudança de paradigma, a identificação de novos arranjos institucionais com a finalidade de garantir as articulações do poder público com a sociedade civil em interlocução com seus atores sociais (movimentos populares, organizações não governamentais e atores privados), no trato das questões de políticas metropolitanas.

Seu caráter deliberativo está assegurado no princípio da participação popular na gestão da coisa pública, com característica essencial de partilha do poder decisório, bem como, a garantia de controle social das ações e políticas com fins de garantia dos direitos já conquistados. Portanto, os conselhos se constituem como sendo espaços deliberativos de participação, bem como, de controle social da coisa pública.

Desta forma, os conselhos são “[...] canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2014, p.7). Ainda, sendo constituídos como órgãos colegiados, paritários e deliberativos, constituídos por autonomia decisória. Com isso, os conselhos, (genericamente) são constituídos como órgão executivo composto por membros natos representantes do Estado: Comandantes das Companhias de Polícia Militar; Delegados Titulares de Polícia Civil; e representantes da Sociedade Civil: Presidente; Vice-presidente; Diretor Administrativo (Secretário); Diretor financeiro (Tesoureiro); Diretor Social de assuntos comunitários (GOHN, 2014).

A indicação dos membros deve expressar o dispositivo constitucional da participação da população através dos vários segmentos sociais e de organizações representativas ligadas ao Estado. Assim, entre os participantes dos conselhos gestores estão os representantes dos poderes públicos, das entidades associativas, dos clubes de serviços, das instituições religiosas, das instituições de ensino, bem como, das organizações da indústria, comércio e serviços. Sem poder faltar os líderes comunitários que residem, estudam e/ou trabalham nas áreas de circunscrição dos respectivos conselhos. O Estado e a Sociedade Civil escolhem seus representantes, geralmente ocorrendo entre os organismos ou entidades sociais, ou dos movimentos sociais (comunitários), organizados como “pessoa jurídica” ou “pessoa física”, com atuação expressiva na defesa dos direitos e das políticas específicas (GOHN, 2014, p.7).

Todos os membros natos precisam receber treinamento sobre a filosofia da polícia comunitária. Sendo cargo eletivo e podendo concorrer qualquer cidadão, desde que esteja em dia com a Justiça Eleitoral e Sem Condenação Penal. Geralmente com eleições bienais, podem votar todos os moradores residentes na área circunscrita de abrangência dos conselhos, devidamente cadastrado no respectivo Foro Eleitoral. Geralmente o mandato dos conselheiros

é de dois anos. Podendo ou não ser reeleitos segundo os parâmetros estatutários compilados para a especificidade de cada conselho.

Os conselhos podem se reunir ordinariamente, geralmente com reuniões mensais, sempre realizadas em espaços públicos como escolas, centros culturais, câmaras municipais, e/ou outros ambientes similares. Também em casos de relevância, por meio de convocação da parte do Presidente dos conselhos. É facultativa a participação popular durante as reuniões, os quais podem se manifestar tanto por escrito, quanto verbalmente.

Conforme estatuto é vedado aos membros, o uso ideológico dos conselhos em assuntos tanto de natureza religiosa, quanto de natureza político-partidária, tendo por princípio a paridade, a legalidade, a impessoalidade e a eficiência, atuando sempre como entidade de apoio, sendo-lhes vedado influir, sob qualquer possibilidade, no gerenciamento administrativo das polícias, pode solicitar providências tanto administrativas quanto jurídicas ao sistema jurídico como um todo.

O objetivo consiste em integrar as ações efetivas de todas as instituições que compõem a sociedade civil, assim como, tanto as Igrejas, quanto as Associações de Bairros o são. Conceito gerido pela filosofia do policiamento comunitário, cooperando como sendo mais um elemento bem sucedido das experiências essenciais para a trama do tecido social brasileiro (SCHLICKMANN, 2011).

Reza o Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança de São Paulo que:

Artigo 2º - Os CONSEGs, Conselhos Comunitários de Segurança, entidades auxiliares da Polícia Estadual nas relações comunitárias, são vinculados, por adesão, às diretrizes emanadas da Secretaria de Segurança Pública, por intermédio da Coordenadoria Estadual para Assuntos dos Conselhos Comunitários de Segurança (SÃO PAULO, 1985).

Portanto, os conselhos são constituídos como sendo “[...] entidades auxiliares da polícia estadual nas relações comunitárias [...]” (SÃO PAULO, 1985), o que em tese, democratiza a polícia através da gestão de controle da sociedade civil, auxiliando na construção de uma polícia humanizada, mais relacionada com a sociedade civil. Nesses termos, fica evidenciado a relevância dos conselhos como sendo canal privilegiado entre o Estado e a Sociedade Civil na construção desse canal institucionalizado como mais um esforço de democratização participativa, em detrimento à tradição repressiva que sempre caracterizou a sociedade brasileira antes de 1988 (LOPEZ; PIRES, 2010).

Silva (2003) salienta essa necessidade de mudança do paradigma repressivo para o preventivista, tendo como característica uma ação proativa, agindo segundo as políticas de prevenção do crime, concentrando suas atividades na mediação de conflitos em todos os

âmbitos, tendo como característica um traço de ação comunitária (SILVA, 2003). Nessa mesma perspectiva, à que romper com paradigma repressivo (penalista e militarista), cujos componentes sejam somente “os criminosos e a lei penal”, introduzindo outros conceitos na equação, os quais seriam, “a vítima e a comunidade”, construindo o paradigma prevencionista, estabelecendo relações e mediações, conforme expresso no quadro:

Quadro nº 04: Paradigmas da Segurança pública.

Paradigma Penalista	Paradigma Militarista	Paradigma Prevencionista
<ul style="list-style-type: none"> • Atitude reativa. Falar em Segurança é falar de crime; de um problema do Governo e do Judiciário; • Atividade policial referida às leis penais. Formalismo burocrático do inquérito policial; • Concentração na atividade de polícia judiciária. O que importa são os crimes consumados, em prejuízo da prevenção e das vítimas; • Traço individualista. Foco nos infratores de forma individualizada; • Pretensão de "resolver" o problema do crime e da violência com a repressão policial-penal; • Desempenho referido à Quantidade de inquéritos realizados e infratores levados aos tribunais; • Formação: ênfase na legislação penal. Ensino irreflexivo; • Gerência: refratária ao controle externo; 	<ul style="list-style-type: none"> • Atitude reativa. Falar em segurança é falar em desordem; de um problema da polícia e da força armada; • Atividade policial referida a táticas de guerra: inimigo, cerco, vitória. Formalismo burocrático e militar; Concentração no aparato, em prejuízo da polícia técnica e das técnicas de mediação. Não interessam os crimes já acontecidos; • Traço maniqueísta. Foco em "suspeitos" em abstrato: "nós" contra "eles"; • Pretensão de "erradicar" o crime e "acabar com a desordem". Não seletividade no uso da força; • Desempenho referido à quantidade de prisões, de mortos em confronto, e de material apreendido; • Formação: ênfase em táticas militares. Ensino irreflexivo; • Gerência: refratária ao controle externo; 	<ul style="list-style-type: none"> • Atitude proativa. Falar em segurança é falar em prevenção; de um problema da comunidade e do governo; • Atividade policial referida às políticas de prevenção do crime (prevenção primária, secundária e terciária); • Concentração na mediação dos conflitos no espaço público e nas técnicas de abordagem. Repressão como parte da prevenção; • Traço comunitário. Foco nos cidadãos em geral e nas vítimas; • Pretensão de "controlar" o crime e mediar os conflitos de interesses. Seletividade no uso da força; • Desempenho referido às maiores ou menores taxas de criminalidade, e aos riscos de vitimização da população; • Formação: ênfase nas técnicas de abordagem e de mediação. Ensino reflexivo; • Gerência: controle externo como insumo gerencial;

Fonte: GAROTINHO; SILVA, 2002, p. 66.

A proposição que se impõem é como desconstruir os velhos paradigmas repressivos dominantes para construir um paradigma prevencionista? Desta forma, além de discutir, analisar, planejar e acompanhar os problemas relacionados à segurança pública local, os conselhos também desenvolvem campanhas educativas, estreitando laços de afinidade, cooperação e entendimento entre os vários segmentos sociais, constituindo um movimento proativo de mediação de conflitos com a participação efetiva da sociedade civil.

Nessa perspectiva, os conselhos enfrentam a problemática da segurança pública de forma bifocal, tanto de forma multidimensional, quanto de forma multicausal, sempre objetivando a prevenção da violência, agindo segundo os conceitos da filosofia da polícia

comunitária. Assim, os conselhos são a mais atualizada forma de lidar com as questões da segurança pública, resultado imediato das demandas suprimidas de democratização da sociedade civil, depois dos anos sob a égide de regime militar, reformulando e readequando o conceito de empoderamento (*empowerment*)¹⁰, constituído uma virada da individualização dos políticos, para uma autonomia política dos grupos sociais em direção à governança democrática das políticas públicas, na mesma proporção, por outro lado, em que esse conceito de empoderamento também pode desmobilizar e alienar a sociedade civil (MARIANO, 2004).

A contradição se evidencia na segurança pública, quando, de um lado, os conselhos se apresentam como possibilidade democrática de discussão e resolução de conflitos expressos pela pluralidade dos espaços públicos, articulados entre os vários segmentos sociais envolvidos no processo, na mesma proporção em que de outro lado, tais relações sociais também podem reproduzir mecanismos de controle, repressão, desigualdade, punição e, portanto, autoritarismo (SOUZA, 2009).

1.9 - A PRIMEIRA CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (CONSEG)

Desta forma, faz-se necessário finalizar essa discussão ressaltando a realização da primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª CONSEG), ocorrida entre os dias 27 a 30 de agosto de 2009, em Brasília. De iniciativa federal, na qual foi delineado um novo contorno da segurança pública no Brasil. Essa conferência teve a participação de vários segmentos sociais, em todos os âmbitos de poder, tanto público quanto privado (BRASIL, 2009c).

A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública se constituiu como marco histórico na política de segurança pública no país, impondo-se como um valioso instrumento de gestão democrática de participação da sociedade de forma geral, constituindo-se como referência do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), dentro desse novo paradigma iniciado pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI).

O processo de participação da 1ª CONSEG foi amplo e se deu em várias etapas, entre as quais, etapas municipais, estaduais e, por fim, a nacional. Também houve conferências

¹⁰ A compreensão da concepção das relações de saber como socialmente construídas e fortemente vinculadas à noção de poder é de extrema relevância para a compreensão da realidade vigente, bem como do modo pelo qual essa se mantém. Apresenta-se, portanto, a perspectiva do empoderamento (*empowerment*), conceito ora compreendido como processo de inserção nos processos de produção e apropriação de conhecimento e de transformação da realidade, por meio da ação dos sujeitos que se encontram excluídos ou impossibilitados de agir em alguma dimensão de suas vidas por algum motivo (VIEIRA *et al*, 2009, p.139).

virtuais, seminários temáticos, bem como outras ações que acabaram por facilitar a participação da sociedade civil como um todo. A referência inicial de discussão foi pautada pelo Texto-base, compilado pelo Ministério da Justiça, com contribuição das várias entidades representativas do segmento de segurança e dos Direitos Humanos.

O documento produzido, primeiramente contextualiza o tema à luz das ações de políticas públicas de segurança nacional desenvolvidas no país. Seu objetivo foi dar um contorno de orientação no processo de discussão nas diversas etapas do evento. De acordo com o seu regimento, a 1ª CONSEG tem como objetivo geral: “Definir princípios e diretrizes orientadores da política nacional de segurança pública, com participação da sociedade civil, trabalhadores e poder público como instrumento de gestão, visando efetivar a segurança como direito fundamental” (BRASIL, 2009a, p.17).

O Texto-base tem uma introdução básica, depois se dividem em sete eixos temáticos norteadores do debate sobre as diretrizes das políticas públicas nacional de segurança a serem constituídas. Os eixos são: 1 - gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo; 2 - financiamento e gestão da política pública de segurança; 3 - valorização profissional e otimização das condições de trabalho; 4 - repressão qualificada da criminalidade; 5 - Prevenção social do crime e das violências e construção da cultura da paz; 6 - diretrizes para o sistema penitenciário; 7 - diretrizes para o sistema de prevenção, atendimento emergenciais e acidentes (BRASIL, 2009a, p.19).

As discussões oriundas destes eixos estão provocando uma verdadeira revolução na questão da segurança pública no Brasil por exigir um salutar exercício democrático de participação da sociedade civil no todo social, sendo delineado em sua totalidade, sem ser esgotado nas ações estatais em discussões com a sociedade civil. Esse novo paradigma de segurança pública fica caracterizado pela preocupação com o combate a violência de forma preventiva construindo novas políticas públicas de segurança, respeitando os direitos humanos, sendo condição *sine qua non* a estreita relação entre Estado e Sociedade Civil.

Seguindo a tendência mundial de descentralização das relações políticas e econômicas de poder, o Brasil entra de vez nas discussões sobre municipalização das políticas públicas, trazendo para uma realidade bem mais específica a discussão sobre os direitos humanos, trabalho policial, jurisdição, justiça e espaço penitenciário, no mesmo espaço circunscrito aos direitos e deveres da sociedade civil organizada, constituindo um avanço efetivo, deixando de ser tema restrito à “questão de polícia”, tornando-se tema integrado no tecido social.

Trazer para o centro das discussões da sociedade civil as questões de segurança pública consiste em uma conquista centrada no processo de democratização efetivo, reconhecendo a existência dos problemas e conflitos daí advindos, enquanto problema da sociedade como um todo, pois a “[...] sociedade que se omite da responsabilidade de pensar politicamente os seus conflitos, acaba por não solucioná-los” (DIAS NETO, 2005, p.72).

Contudo, não se podem menosprezar as cicatrizes históricas cravadas na segurança pública pelo estilete do autoritarismo e pelo punhal da repressão, marcados com medidas violentas contra o controle da criminalidade, mas não só, como também contra a participação da sociedade civil na esfera da prevenção como utopia solucionadora de todos esses conflitos. Entretanto, a discussão dos conceitos que nutrem a segurança pública explicitada nos e pelos conselhos não são um fim em si mesmos, mas sim, mais um dos inúmeros avanços na ceara da participação da sociedade civil como sendo processo em movimento das boas práticas como instrumentalização da efetiva cidadania (SOUZA, 2009).

Nesse sentido, Souza (2009) define as boas práticas como sendo instrumentos para incentivar políticas públicas, com base em experiência do que realmente funcionam, conscientizando os tomadores de decisão, os gestores e a população em geral quanto à formulação de políticas públicas para, concomitantemente, buscarem soluções para os problemas, compartilhando tecnologia e experiências pelas redes de intercâmbio, gerando formação e informação.

Continuando nessa perspectiva, Souza (2009, p.200-201) ainda destaca que as boas práticas em segurança pública podem também serem caracterizadas pelos seguintes temas: Respeito aos Direitos Humanos; Respeito aos princípios e garantias constitucionais; Profissionalização, responsabilização e transparência; Políticas locais de prevenção; Participação popular e demandas sociais por segurança; Práticas de educação e de cidadania; Parcerias entre público e privado; Policiamento comunitário; Justiça em tempo real e pena alternativa à prisão; Política específica para grupos vulneráveis, sobretudo, jovens; Segurança e qualidade de vida; Política de combate ao crime organizado e ao crime econômico; Política sobre uso da força em ações policiais.

Faz-se necessário salientar que as boas práticas locais poderiam ser ampliadas e destacadas para comporem o sistema oficial de informações para se fazer conhecidas e instrumentalizar melhorias cada vez maiores e melhores destas boas práticas, bem como, instrumentalizar a sociedade civil para o melhor aprofundamento dessas experiências locais.

Nesse sentido, as boas práticas identificadas nesta pesquisa são importantes porque são experiências decorrentes de um cotidiano real. Não são experiências tão somente

governamentais, mas da participação direta dos cidadãos com suas necessidades a partir de suas realidades. Com isso, as discussões que se seguem, foram produzidas pelos cidadãos envolvidos no processo gerido pelas necessidades da segurança pública. Compete a pesquisa identificar e analisar tais processos, sem emitir juízos de valores a respeito dessas práticas investigadas no âmbito da segurança pública do Paraná. Em suma, a pesquisa consiste em estabelecer relações, segundo a extensão do termo *accountability*, o qual “[...] refere-se a essa adequação entre comportamento da polícia e o objetivo da comunidade”, ou seja, entre os objetivos da polícia e a responsabilidade cidadã da sociedade civil expressa latentemente na criação dos Conselhos Comunitários de forma geral (BEATO b, 1999, p. 19).

Após constituir a revisão bibliográfica e documental produzida pelo Estado, em suas devidas classificações, faz-se necessário constituir no próximo capítulo a discussão teórica da pesquisa documental e de campo realizadas, sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas, abarcando o processo de construção e reconstrução, produzido por diversas intencionalidades.

CAPÍTULO 02 – ASPECTOS CONCEITUAIS DA ANÁLISE EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo, realiza-se a contextualização do campo das políticas, fundamental para a análise de políticas públicas, salientando os aspectos conceituais do modelo analítico do Ciclo de Políticas, de Howlett *et al* (2013), o qual foi utilizado como referencial teórico deste trabalho como mecanismo de compreensão do processo de formulação de políticas.

2.1 - CONCEPÇÕES DE POLÍTICA

No Brasil, desde sua formação, existe a noção de que brasileiro não gosta de política por ser algo ruim, sinônimo de corrupção e/ou desonestidade. Dessa forma não se separa vida política de política partidária, colocando todos os conceitos juntos, como se fossem a mesma coisa.

Não é novidade a desilusão da população em relação aos “vários tipos de políticos” que se têm atualmente. Tanto os políticos (candidatos) quanto a política, sem distinção, acabam enfrentando aversão da população, asco da sociedade em relação a esse “grupo de representantes do povo”, o que afasta ainda mais a população das “Casas de Leis”, deixando seus votados livres justificando o conceito de senso comum...

Diferentemente da versão de senso comum contemporânea, na antiguidade grega, a política era entendida como sendo uma característica ontológica (em grego, *ontos* e *logoi*: conhecimento do ser: parte da filosofia que versa sobre a natureza do ser, da sua realidade, da existência dos entes e das questões metafísicas em geral), portanto, indissociável do ser humano. O termo política é derivado do adjetivo *politikós*, oriundo do termo grego *polis*, o qual significa tudo àquilo que se refere à cidade, ao urbano, civil, público (BOBBIO *et al*, 1998).¹¹

A obra *A Política* (1998), de Aristóteles, é considerada o primeiro tratado a discutir a respeito da “natureza”, das “funções” e da “divisão do Estado”, bem como das “formas de governo”. Aristóteles define política como sendo a “ciência da felicidade humana” e a subdividida em: *ethos* (ética), que se refere ao exame do que poderia ser felicidade e política propriamente dita, no sentido aos modos possíveis de obter felicidade. Tal conceito era uma

¹¹ Derivado do adjetivo originado de pólis (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social, o termo política se expandiu graças à grande obra de Aristóteles, intitulada *Política*, que considera o primeiro tratado sobre a natureza, funções e divisão do Estado, e sobre as várias formas de Governo (BOBBIO *et al*, 1998, p.954).

reflexão relativa à vida prática, haja vista ser a felicidade um sentido cotidiano da existência (CHAUI, 2002)¹². A proposição aristotélica consistiria em mais uma das várias maneiras de se atingir a felicidade, então, ter felicidade seria bem governar a vida, tanto pessoal quanto social. Como a vida dos seres humanos consiste numa constante busca da felicidade como um fim ético (*eudaimonía*), para Aristóteles (1998), a política torna-se um exercício constante de ser feliz, fim último do homem, daí a explicitação de seu aforismo: “Todo homem é um animal político”. Constituindo nessa máxima a base do que atualmente pode ser chamado de ciências políticas.

A partir das próximas concepções sobre política, o termo Estado acaba sendo extensão dessa proposição, principalmente com os filósofos jus naturalistas (Hobbes, Locke, Rousseau e Hegel) e dos materialistas (Marx e Gramsci). A noção moderna de política necessariamente passa pelo Estado, o qual se estabelece como sendo um sistema organizado de poder que se relaciona com a sociedade, constituindo regras e leis de convívio, constituindo território e linguagem.

O termo política vem acompanhado pela expressão *demus* (assembleia), na qual se discute sobre o bem comum através da *crácia* (forma de governo), “*demus + crácia*” = democracia, da coisa pública. Então, política é uma manifestação de democracia na qual se discute a coisa pública.

Segundo Bobbio *et al* (1998), a tradição política está intermediada por três fases: a primeira pela tradição clássica grega, de base aristotélica, expressa pelo conceito de democracia como sendo o governo dos cidadãos; a segunda, a teoria medieval, de influência romana, delegando poder à Igreja, ou seja, ao Pontífice. E, a terceira, a teoria moderna tendo Maquiavel por expoente, fazendo a clássica separação entre política e religião (Igreja).

Todavia, independentemente de qual seja o contexto ou a definição conceitual e ideológica, a política precisa ser sempre contextualizada. Também é importante ressaltar que política é uma posição ideológica, constituída pelo real, sob o ponto de vista das classes dominantes (LÖWY, 1988, p. 12) e a educação é condição *sine qua nom* para efetivação política, a qual é sempre uma ação pública educacional.

Vale destacar ainda que o Estado é entendido como “[...] poder político organizado, sob a orientação de um sistema de governo. [...] o Estado não se confunde com governo [...] o primeiro diz respeito à organização, às leis, etc., o segundo diz respeito a um corpo de

¹² “[...] a felicidade é a vida plenamente realizada em sua excelência máxima. Por isso não é alcançável imediata nem definitivamente, mas é um exercício cotidiano que a alma realiza durante toda a vida. A felicidade é, pois, a atualização das potências da alma humana de acordo com sua excelência mais completa, a racionalidade” (CHAUI, 2002. p.442).

diretrizes que orientam a ação. [...] o Estado atua como órgão assegurador de certa unidade de coesão e de formação que se estende a todos que vivem sob seu domínio” (GARCIA, 1977, p.92-93). Em outras palavras, política, consiste em ser a forma de interação entre Estado e Sociedade.

2.2 - OS CONTEXTOS EM QUE SE PRODUZEM POLÍTICAS PÚBLICAS

Depois do fim do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973)¹³, houve profundas mudanças em todos os setores brasileiros, mas, talvez o que mais tenha mudado, tenha sido o da economia. Se de um lado houve muitos investimentos empresariais, de outro, houve uma profunda redução dos investimentos nas políticas públicas no campo social, acirrando cada vez mais as profundas disparidades entre as classes sociais, entre pobres e ricos.

Entre os diversos segmentos sociais, de longe, foi a educação o segmento que mais sofreu com essa nova tendência econômica, demovida pelo capital liberal / neoliberal. Para não citar todos, elencam-se alguns para sustentar a tese apresentada, como: o aumento considerável de alunos na rede pública; a pauperização aguda do sistema educacional; a perda de excelentes profissionais; a perda dos ganhos políticos já conquistados, além da intensificação do processo de precarização e fragmentação do sistema educacional como um todo (FERNANDES, 2010).

Principalmente a partir de 1980, sob a égide da política neoliberal, o trabalho pedagógico recebeu uma reconfiguração didática puxada pela reformulação dos currículos que se tornaram cada vez mais flexível. Essa modificação se deu a partir das mudanças ocorridas no universo do trabalho, tendo como norte o modelo toyotista de produção. Por esse modelo, o Estado deixa de ter o pleno controle da produção intelectual produzida pela escola, mudando paulatinamente para ser mais um dos inúmeros espectadores avaliadores. A escola passa a criar mecanismos variados de averiguação, a fim de tentarem manter o controle da situação.

¹³ Segundo Veloso *et al* (2008, p.222), O período 1968-1973 é conhecido como “milagre” econômico brasileiro, em função das extraordinárias taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) então verificadas, de 11,1% ao ano (a.a.). Uma característica notável do “milagre” é que o rápido crescimento veio acompanhado de inflação declinante e relativamente baixa para os padrões brasileiros, além de superávits no balanço de pagamentos. Embora esse período tenha sido amplamente estudado, não existe um consenso em relação aos determinantes últimos do “milagre”. As interpretações encontradas na literatura podem ser agrupadas em três grandes linhas. A primeira linha de interpretação enfatiza a importância da política econômica do período, com destaque para as políticas monetária e creditícia expansionistas e os incentivos às exportações. Uma segunda vertente atribui grande parte do “milagre” ao ambiente externo favorável, devido à grande expansão da economia internacional, melhoria dos termos de troca e crédito externo farto e barato. Já uma terceira linha de interpretação credita grande parte do “milagre” às reformas institucionais do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) do Governo Castelo Branco (1964-1967), em particular às reformas fiscais / tributárias e financeiras, que teriam criado as condições para a aceleração subsequente do crescimento.

O que está acontecendo tacitamente na educação é que, a comunidade, cansada dos despautérios do Estado, está assumindo para si uma responsabilidade que não é dela e encampando o trabalho de reorganização do sistema educacional como um todo provendo financeiramente em alguns casos ou a merenda ou pequenas reformas nas escolas. Concomitantemente a isso, o chamado terceiro setor das ONGs através do serviço voluntariado está produzindo uma singela, mas real, mudança no caótico quadro escolar.

Na contramão desse movimento, o Estado, em um discurso ufânico e recalcitrante, valorizando as políticas públicas, discorre sobre as ações de melhorias nos índices escolares implementados pelo Estado, assumindo para si as ações voluntariadas e recebendo o bônus destas ações, deixando para a comunidade apenas o ônus, sem redução de impostos, é claro.

O problema educacional está circunscrito na esfera das políticas de foro social como sendo uma questão intrigante que vem suscitando reflexões constantes na contemporaneidade, sendo analisado por alguns autores (AZEVEDO, 2001; HOFLING, 2001; NEVES, 2002; 2003), os quais são contundentes nas suas críticas a respeito das implementações das políticas públicas, que poderiam minimizar os efeitos perversos da desigualdade social.

Nessa perspectiva, o que faz uma política ser pública e social, não são os princípios que carrega consigo, que as organiza, mas sim, as suas ingerências no contexto histórico social pelo qual, enquanto projeto, visam propostas efetivas de mudança social. Mudanças desejadas desde a ascensão da burguesia, mas efetivada apenas nos movimentos populares do processo de industrialização (séculos XIX e XX), oriundas dos conflitos entre capital e trabalho.

Tratando de mudanças recentes no capitalismo, a nova conjuntura neoliberal é capaz de exercer poder sobre todos os empregados, ao individualizar o processo de exploração, acirrando mais ainda o processo de espoliação do capital, transformando os empregados em uma espécie de “pessoa-empresa”, algo como empreendedor, portanto “[...] devem responder pela rentabilidade de seu trabalho” (GORZ, 2005, p. 10). Além da concorrência já existente no mercado, os empregados são forçados e internalizar a lógica competitiva do mercado para suas carreiras, buscando obter o máximo de proveito possível. No lugar do sindicalizado que luta pela classe que depende do salário, passa a estar a “pessoa-empresa” de sua própria força de trabalho, o qual é responsável pelo seu capital humano, providenciando sua própria formação, aperfeiçoamento, plano de saúde, etc. “No lugar da exploração entra a auto exploração e a auto comercialização do ‘Eu S/A’, que rendem lucros às grandes empresas, que são clientes do auto empresário” (GORZ, 2005, p. 10).

Nesse sentido, as políticas educacionais, expressam um processo de reestruturação do Estado que se adapta às exigências globalizadas da política neoliberal. Dai concordar com Neves (2002, p.16) quando salienta que a educação, como política social do Estado capitalista atende especificamente “[...] as necessidades da valorização do capital”. É nessa conjuntura que “[...] capital e trabalho e seus aliados reivindicam [...] maior rapidez na renovação dos

padrões quantitativos e qualitativos da escolarização brasileira e, mais especificamente, dos padrões de formação profissional” (NEVES, 2003, p. 20). Dai a escola tornar-se a “[...] argamassa do novo edifício social” (ANDRADE, 2003, p. 66).

O neoliberalismo foi uma resposta dada pelo capital hegemônico por causa do crescente poder dos sindicatos em interferir no gerenciamento dos lucros em relação à manutenção dos direitos sociais constitutivos no pós-guerra. Consistia em ser uma contraofensiva aos sindicalistas, como tentativa de frear a ingerência dos direitos sociais.

Devido às diversas crises que o capitalismo teve e continua tendo, algumas posições foram tomadas pelos donos do capital, entre as quais se pode citar: controle das ações sindicais da classe trabalhadora, mudança do conceito de política estatal para não intervencionista, controle quase que zero com os gastos com políticas sociais, controle dos salários e, com isso, do desemprego.

Paralelamente, foi havendo uma mudança no paradigma axiológico, mudando o conceito do que era concebido como valor social, mantendo a noção de igualdade no discurso e, na prática, que salientava de forma exacerbada a diversidade pluralista constituída. Com isso, foram surgindo novos conceitos do que poderia ser propriedade privada, democracia e, principalmente, cidadania. Tais neoconcepções foram sendo disseminadas na esfera social por meio das políticas públicas, por meio do que ficou convencionado como sendo “Estado Mínimo”.

No campo das políticas educacionais, as exigências escolares passaram a ser mais acirradas, pois o mercado passou a exigir novas demandas de capacitação e de habilidades para uma demanda de trabalhadores aptos e adaptados para as novas exigências competitivas de produção e mercado.

O pomo da questão se acirrava quando as escolas, a Educação, não atendiam as demandas exigidas e, assim, eram taxadas de ineficientes com falta de qualidade tanto da educação, quanto da profissionalização repassada aos alunos, isentando o Estado de qualquer possível responsabilidade.

Com esse discurso de escola inoperante e incompetente, os capitalistas foram traçando outras estratégias para compatibilizar os objetivos da escola aos do capital hegemônico, entre os quais se podem citar: a utilização da noção da necessidade de competência e da necessidade de qualificação como sendo um discurso travestido de educação; assim, a necessidade de uma avaliação de noções de competência e qualificação como discurso educacional e, daí, constituído o discurso necessário de privatização das instituições educacionais, posteriormente sucateando e precarizando a educação para justificar e legitimar o processo de privatização da educação.

O termo “neoliberal” foi cunhado em 1970, no Chile, por economistas formados na Universidade de Chicago e influenciados pelas ideias de Milton Friedman, ganhador do Nobel de economia em 1976, que definiu o neoliberalismo como doutrina econômica que preconiza

a restrição intervencionista estatal na economia, professando um fundamentalismo de livre-mercado. Quando George Soros cria a expressão, "coloca o capital financeiro ao volante" da economia, ele acaba por retomar a clássica metáfora liberal de Adam Smith da "mão invisível" que conduz o capitalismo ao seu equilíbrio econômico (ANDERSON, 1995, p.10). Mas, segundo os neoliberais da Escola de Chicago, bastaria apenas o controle inflacionário e do déficit público, para esse controle se efetivar.

O neoliberalismo é uma doutrina geral, encontrado, em todos os continentes, com uma variação no seu modelo econômico de acordo com a realidade de cada país. Variação efetivada em consonância com as diferentes ressonâncias econômicas e sociais ali encontradas (ANDERSON, 1995). Assim, o neoliberalismo é a continuidade daquilo que era o liberalismo, base de sustentação da atual noção mercadológica da sociedade capitalista. Reestruturado sobre a base produtiva de acumulação flexível da sociedade com consequências diretas na relação entre capital e trabalho, tem a globalização como uma das suas consequências diretas, fenômeno que interfere na educação de modo bem explícito e evidente.

No contexto do ajuste estrutural ao ideário da globalização da reestruturação produtiva neoliberal, o que acontece não é necessariamente o desmonte da educação enquanto espaço de garantia das condições de reprodução do capital, mas sim da esfera pública da classe trabalhadora, em certa medida pelas contradições características do capital. O que se desmonta são exatamente as várias conquistas constituídas ao longo dos tempos, as leis que asseguram direitos e, portanto, que impõem barreiras à livre violência do capital.

Nas últimas décadas essa conjuntura acabou gerando problemas sociais imensos, tais como desemprego, perda dos direitos sociais, o aumento da miséria entre outros. Entretanto, não é o desemprego estrutural a grande preocupação. Fazendo um exame mais acurado acerca dessas questões, pode-se perceber que o desemprego, na realidade, é apenas uma parte do problema, sendo uma questão mais complexa, tendo como característica a precarização das relações de trabalho.

Com isso, a globalização, é “[...] um processo de reorganização da divisão internacional do trabalho, acionado em parte pelas diferenças de produtividade e de custos de produção entre países” (SINGER, 1999, p. 21), propiciando tanto o acirramento do desemprego, quanto a deterioração das condições de trabalho.

É indubitável que, como consequência, a globalização acabe gerando taxas sumamente elevadas, contribuindo assim para o aumento da desigualdade na distribuição de renda (SINGER, 1999). Contudo, faz-se necessário cuidar para não diagnosticar o aumento da exclusão social com os desdobramentos da globalização, pois ainda segundo Singer (1999), a

globalização tem o poder de provocar mudanças nas políticas de importação de produtos industrializados, os quais eram produzidos nas economias subdesenvolvidas que precisam importar produtos desenvolvidos, fazendo com que os empregos diminuam ainda mais.

Concomitantemente a esse movimento, muitos outros postos de trabalho foram criados, inclusive os relacionados aos produtos de importação. Entretanto, esses novos postos não podem ser preenchidos pela grande massa desempregada, pois exigem uma nova configuração de qualificação tecnológica, bem como, o número de trabalhadores diretos são em número bem reduzido. Com isso, o desemprego estrutural é inerente à globalização, “[...] não aumenta necessariamente o número de pessoas sem trabalho, mas contribui para deteriorar o mercado para quem precisa vender sua capacidade de produzir” (SINGER, 1999, p.23). De qualquer forma, no Brasil das últimas décadas foram eliminados muitos mais postos de trabalhos do que abertos.

Mas houve uma segunda etapa desse movimento, no qual os países semi-industrializados apresentavam ao capital globalizado certas vantagens competitivas, a qual seria a grande mão de obra disponível treinada e condicionada ao trabalho fabril a custos bem menores aos praticados nos países desenvolvidos. Paralelo a isso, os países desenvolvidos passavam por profundas crises com a luta de classes advindas das insatisfações da classe operária que possuía um nível bem elevado de escolarização contrastando com trabalho repetitivo e alienante. Uma das saídas encontradas pelos donos do capital foi resolver as infundadas greves surgidas com substanciais aumentos de salário. O que, em alguns casos, superavam os ganhos de produção, colocando em xeque os lucros possíveis.

Outra medida sentida foi a transferência em grande parte de linhas de produção industrial para os países subdesenvolvidos. Grandes centros industriais na Europa e América do Norte foram literalmente esvaziados, gerando grande número de desempregados, acirrando ainda mais os problemas sociais, “[...] ao contrário da primeira etapa, desta vez a globalização assumia o papel de causador de desindustrialização e empobrecimento de cidades e regiões inteiras (SINGER, 1999, p. 23)”.

Nessa segunda fase da globalização, as exigências de uma mão de obra mais qualificada, teve uma maior atenção dos órgãos governamentais para estarem atentos não só com as necessidades de qualificação profissional nos seus próprios países, como também no mundo globalizado. Isso fez com que houvesse um planejamento maior para a educação, a qual deveria estar em consonância com o capital hegemônico do mercado local, regional e global.

Com isso, Singer (1999) problematiza sobre os conceitos de “emprego” e “ocupação” fazendo uma análise crítica acerca da questão do desemprego. Desta forma, o termo “ocupação” pode ser entendido como sendo toda e qualquer espécie de atividade que proporciona sustento a quem a exerce. Enquanto o termo “emprego” implica em salário e trata da situação em que o empregador compra a capacidade produtiva do sujeito.

Embrenhado nessa conjuntura é que surgem as políticas públicas, e a partir delas, às políticas públicas educacionais, entre as quais, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. Na sua grande maioria, as leis educacionais ou, também chamadas, políticas educacionais, não são estruturas lineares, são produções de processos históricos.

2.3 - ASPECTOS CONCEITUAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise de políticas públicas enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica tem origem na década de 1930 nos Estados Unidos da América, tendo como objetivo analisar as ações governamentais de forma a analisá-las sob uma ótica científica. Tem-se aqui o pressuposto analítico sobre as políticas públicas como sendo uma formulação técnico-científica independente. Tendo a introdução da análise das políticas públicas constituídas como ferramenta decisória dos governos advindos tanto da guerra fria, quanto das ações tecnocráticas como sendo mecanismo de controle e consequências (SOUZA, 2007).

Já nos países em desenvolvimento, como no caso do Brasil, a efetivação de análises das políticas públicas teve início na década de 1980, a partir da abertura política, a qual possibilitou a participação da sociedade civil como um todo, por meio de representantes, na definição da alocação dos bens e serviços públicos. Tendo essa década ainda marcada por uma profunda crise financeira, o Estado foi obrigado a abrir possibilidades de participação para não sucumbir definitivamente. Embora essa abertura tenha sido muito mais como discurso do que efetividade, a real motivação da abertura foi imputar à sociedade civil o ônus da incompetência estatal de gerenciamento da coisa pública. Sendo então necessário o saneamento das contas por meio da reformulação das ações em políticas sociais e, daí, a necessidade da eficiência das políticas públicas por meio da avaliação de sua eficiência (SOUZA, 2007).

Assim, existem várias definições conceituais sobre o que possa ser políticas públicas. A Política Pública pode ser definida como sendo aquilo que os governos decidem ou não decidem fazer (DYE, 1984). Ou ainda, como o “[...] Estado em ação [...] o Estado implantando um projeto de governo através de programas, de ações voltadas para setores

específicos da sociedade” (HOFLING, 2001, p.31). Ainda, Azevedo (2003, p.38) que define política pública como sendo “[...] tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”.

Dias (2003, p. 121) define políticas públicas como sendo programas de intervenções estatais a partir das “sistematizações de ações do Estado voltadas para a consecução de determinados fins setoriais ou gerais, baseados nas articulações entre a sociedade, o próprio Estado e o mercado”.

Já Azevedo (2001, p.5) parte do pressuposto de que as políticas públicas representam a materialidade da intervenção do Estado, ou “Estado Ação” em determinadas sociedades, em conformidade aos diferentes desenvolvimentos tanto econômicos, quanto sociais, articulando desta forma, as relações existentes entre Estado e Sociedade.

Por fim, Souza (2006), define políticas públicas como sendo:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Todas essas definições citadas até aqui expressam um consenso tácito de que política pública seja coisa de governo, eximindo a sociedade civil de qualquer responsabilidade. Sendo essa proposição uma das maiores falácias social. Principalmente por escamotear os jogos de interesses das classes sociais na relação de poder sobre os interesses aí constituídos, a fim de pressionar o governo para obter tanto vantagens, quanto a resolução de seus problemas políticos e/ou econômicos.

Entretanto, o fazer política e, por conseguinte, fazer política pública, necessariamente passa pela participação da sociedade civil, tanto pelos interesses sociais quanto pelos enormes problemas sociais existentes atualmente. Assim, faz-se necessário conceituar políticas públicas como sendo uma diretriz canalizada para o todo social. Assim, Boneti (2011) define políticas públicas como sendo:

[...] o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos. Nesse caso, pode-se dizer que o Estado se apresenta apenas como um agente repassador à sociedade civil de decisões já saídas do âmbito da correlação de forças entre os agentes do poder (BONETI, 2001, p.18).

Portanto, o autor define políticas públicas como sendo o espaço decisório da arena política de confronto da busca de solução dos problemas sociais existentes. Em consonância ao que Telles (1994) também expressa:

A questão diz respeito à possibilidade da construção, entre, Estado, economia e sociedade, de arenas públicas que deem visibilidade aos conflitos e ressonância às demandas sociais, permitindo, no cruzamento das razões e dos valores que conferem validade aos interesses envolvidos, a construção de parâmetros públicos que reinventem a política no reconhecimento dos direitos como medida de negociação e deliberação de políticas que afetam a vida de todos (TELLES, 1994, p.12).

Com isso, Boneti (2011, p.17) estabelece que “[...] o poder de barganha depende da força política e econômica de interesse existente no âmbito da totalidade dos ‘agentes de poder’”, sendo a partir dessa lógica que se pode entender o espaço decisório da arena política. Portanto, “[...] o Estado se constitui de uma instituição não neutra, resultante de uma correlação de forças sociais entre diversos agentes da sociedade civil”. Pensando assim, fica impossível se pensar, como comumente se faz, “[...] o Estado e a sociedade civil como duas instituições separadas e que assim, as políticas públicas se apresentariam como se constituíssem de outorgas de direitos atribuídas à sociedade civil pela instituição estatal”. E finaliza afirmando que “[...] os direitos sociais e as políticas públicas e sociais, porém, se constituem, na verdade, de construções coletivas e sociais”. Com isso, o autor está em consonância com o conceito de *public policy*, termo usado originalmente como Policy Analysis, o qual delinea a noção de “análise de políticas públicas”, considerando tanto o processo de decisão e formulação, quanto o de implementação e avaliação, independente dos atores sociais envolvidos.

Desde a sua fundação até a atualidade, muitas definições sobre o campo de políticas públicas foram sendo compiladas. Entre as quais, uma definição bastante plausível é aquela proposta por Dye (1992, p.2), nessa perspectiva, fazer análise de política pública consiste em “[...] descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz”. Para Dye (1992) a análise de política pública consiste na descrição, bem como, explicação das causas e consequências das ações governamentais. Nessa mesma perspectiva, para Gordon; Lewis; Young (1977), a maior contribuição dos estudos desenvolvidos no âmbito do campo da análise de políticas, contudo, seja ainda, a compreensão de como se desdobram os processos políticos que conformam o campo das políticas públicas e, por extensão, o próprio Estado. O enfoque está tanto na compreensão da análise “da política” quanto “para a política”.

Nessa perspectiva Souza (2006) considera que a área de políticas públicas teve em sua origem quatro fundadores, sendo Harold Laswell ¹⁴ (1936) o primeiro, o qual introduziu a expressão *Policy Analysis* (análise de política pública), “[...] como forma de conciliar conhecimento científico / acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo” (SOUZA, 2006, p.23).

Herbert Alexandre Simon ¹⁵ (1947) construiu a noção de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), segundo o qual “[...] a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional” (SOUZA, 2006, p.23). Argumentava que a racionalidade das decisões políticas fica sempre limitada por terem informações incompletas, atreladas ao exíguo tempo necessário entre a tomada de decisão e a aplicação das políticas, dificultado ainda mais pela (falta de) vontade política.

Charles Lindblom ¹⁶ (1959; 1979) criticou os seus antecessores, “[...] propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio” (SOUZA, 2006, p.23), argumentando sobre a necessidade da incorporação de outros elementos para a formulação conceitual das políticas.

David Easton ¹⁷ (1965) também contribuiu com a discussão definindo políticas públicas como um sistema, caracterizado por “[...] uma relação entre formulação, resultados e o ambiente [...] políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos” (SOUZA, 2006, p.23).

Feitas essas breves considerações, Heidemann (2009), ao tratar do tema, a fim de superar a polissemia existente da expressão, propõem uma definição cabível, afirmando que:

[...] em termos político-administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade é o resultado das decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados em conjunto com as demais forças vivas da sociedade (atores sociais), sobretudo com as chamadas ‘forças de mercado’. Em seu conjunto, essas decisões, ações e/ou inações de governo e de outros atores sociais, constituem o que se conhece com a denominação de políticas públicas (HEIDEMANN, 2009. p. 28).

É nesse processo de interesses díspares que os conflitos são geridos pelo Estado, nem sempre de forma democrática, na qual a dialética dos conflitos torna-se fonte de

¹⁴ LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How.** Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

¹⁵ SIMON, Herbert Alexander. **Administrative behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization**, 1ª ed., New York: The Macmillan Company, 1947.

¹⁶ LINDBLOM, Charles E. “**The Science of Muddling Through**”, *Public Administration Review* 19: 78-88. 1959. LINDBLOM, Charles E. “**Still Muddling, Not Yet Through**”, *Public Administration Review* 39: 517-526. 1979.

¹⁷ EASTON, David. **A Framework for Political Analysis.** Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

transformação social. Sendo possível esse caminho ser inviabilizado pela sociedade civil pela via democrática. Diante desta celeuma conflituosa, que medidas preventivas podem ser tomadas para evitar as possibilidades de entraves? Proposição a qual não fica circunscrita estritamente aos limites de uma indagação acadêmica, pelo contrário, expressa a materialização de um confronto nababesco de políticas públicas envolvendo os anseios da sociedade. Destarte, qual deva ser o múnus da sociedade para efetivar as políticas públicas? Qual deva ser a responsabilidade de cada agente nesse contexto?

2.4 – TIPOLOGIAS E TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas constituem um vasto universo de diferentes concepções e tendências. Assim, a partir da necessidade de lidar com essa complexidade, para instrumentalizar as análises de políticas públicas tão necessárias, foram criadas várias tipologias, as quais se constituem como instrumento de classificação, permitindo enquadrar e agrupar em suas diferenças e similaridades. Isso a partir do exame das características observáveis de um dado objeto (variável). A classificação e, por conseguinte, o seu exame torna-se possível a partir das diferentes combinações de diversas tipologias contidas na vasta literatura existente. Vale ressaltar que nenhuma destas concepções sejam autossuficientes, na medida em que nenhuma delas seja capaz de dar contas de todos os aspectos das políticas públicas. Elencando a seguir algumas das mais destacadas tipologias em políticas públicas.

Por grau de relevância, primeiramente destaca-se a tipologia de Lowi (1972), a qual é identificada pela concepção de *policy arena*, espaço onde se dá o jogo das forças sociais interessadas (ou não) na formulação e implementação de determinadas políticas. Ele parte do pressuposto de que tanto reações quanto as expectativas que as pessoas produzem são afetadas por medidas políticas caracterizado por um efeito antecipado para o processo político de decisão e de implementação. As expectativas de ganhas ou perdas que os grupos sociais esperam captar de tais medidas constituem-se na crítica para a configuração do processo político. O modelo de arena políticas refere-se aos conflituosos processos que buscam consenso dentro das diversas áreas das políticas, as quais podem ser distinguidas em conformidade com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório e/ou constitutivo (FREY, 2000).

1. Políticas distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos pelo menos diretamente percebíveis para outros grupos. Essas policy arenas são caracterizadas por consenso e indiferença amigável.

Em geral, políticas distributivas beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena; potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios (FREY, 2000, p.223-224).

2. Políticas redistributivas, ao contrário, são orientadas para o conflito. O objetivo é o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade. O processo político que visa a uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos (FREY, 2000, p.224).

3. Políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuída de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas (FREY, 2000, p.224).

4. Políticas constitutivas ou políticas estruturadoras são políticas modificadoras de regras. Determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias. A política estruturadora diz respeito à própria esfera da política e suas instituições condicionantes (polity') - refere-se à criação e modelação de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos. A distinção entre política estruturadora e política sócio-regulatória é particularmente importante em relação aos efeitos nos processos de conflito e de consenso, os quais são de peculiar interesse para a policy analysis'. Enquanto políticas sócio-regulatórias versam sobre questões morais e vêm sendo discutidas de forma bastante controversa dentro da sociedade, as políticas estruturadoras ou constitutivas costumam provocar muito menos impacto na esfera pública. Embora essas políticas possam implicar consequências poderosas para o processo político, em geral costuma-se discutir e decidir sobre modificações do sistema político apenas dentro do próprio sistema político-administrativo. Raramente essas discussões se tornam fatos políticos envolvendo setores mais amplos da sociedade. O interesse da opinião pública é sempre mais dirigido aos conteúdos da política e bem menos aos aspectos processuais e estruturais (FREY, 2000, p.224-225).

Por fim, existem várias outras classificações, as quais declinam dessa classificação feita por Lowi, a qual passou a ser de domínio público. Assim, as políticas distributivas estão envolvidas nas ações cotidianas que todos os governos executariam. Consistem na oferta de equipamentos e serviços públicos, tendo como estratégia as ações pontuais e/ou setoriais, sempre em consonância com as demandas sociais ou subjugadas aos jogos de interesses dos grupos sociais envolvidos. São ações desse tipo de políticas públicas distributivas os reparos em creches, podas de árvores, a limpeza de áreas biológicas de preservação, tais como, limpeza de lagos, bosques, praças, dentro outras possibilidades. O seu financiamento é feito pela sociedade como um todo, oriundo do orçamento geral de um Estado (Federação, Estado, Distrital e/ou município).

Como exemplo de Políticas Distributivas, pode-se citar a gratuidade de taxas para grupos específicos de usuários de alguns serviços públicos, bem como, possibilidade de renúncia fiscal (SOUZA, 2006, p.28-29).

Já as políticas redistributivas são um dos mecanismos para a “redistribuição de renda na forma de recursos e/ou de financiamentos de equipamentos e serviços públicos” (AZEVEDO, 2003, p. 38). Estão envolvidas nos programas de bolsa-escola, renda mínima, cestas básicas, isenção de alguns impostos, bem como de algumas taxas de serviços básicos, dentre outros. Sob a égide da justiça social, o financiamento destas políticas redistributivas deveria ser feito pelos estratos sociais de maior poder aquisitivo, de modo que se pudesse operacionalizar, tanto a redução das desigualdades sociais, quanto uma divisão equânime de renda. Entretanto, devido ao grande poder de controle e pressão que esses estratos sociais têm o financiamento dessas políticas redistributivas acaba sendo feito pelo orçamento do ente estatal (Federação, Estado e/ou município).

Como exemplo de Políticas Redistributivas, pode-se considerar que estabelece regras para as cotas raciais em universidades, cotas de políticas para benefícios sociais aos trabalhadores. Ainda programas de reforma agrária e os sistemas previdenciários e tributários (SOUZA, 2006, p.28-29).

A terceira ação de políticas públicas é denominada regulatória, consiste na elaboração de leis que autorizam aos governos a constituírem ou não determinadas ações de políticas públicas distributivas e/ou redistributivas. Enquanto essas duas ações atuam no campo de Poder Executivo, a regulatória atua no campo de ação do Poder Legislativo. Oliveira (2010) salienta que, ou por uma ou por outra ação de políticas públicas, essas ações são fundamentais, por serem mecanismos de operação dos recursos públicos, meio pelos quais os recursos são ou não liberados para serem implementadas as ações sociais tão necessárias ao desenvolvimento da população. Contudo, o resultado destas ações não é imediato, haja vista que, enquanto lei, ela não possui a materialidade dos serviços e equipamentos necessários para desenvolver o atendimento da população. Acaba sendo esquecida e/ou ignorada pela sociedade, com isso, não há um acompanhamento sério e devido nem à sua aplicação e, menos ainda, ao seu desenvolvimento, tornando-se ações vulneráveis aos grupos econômicos organizados a fazerem pressão junto aos seus gestores (vereadores; deputados estaduais; deputados federais e/ou senadores) a bancarem a manutenção dessas ações.

As Políticas Regulatórias pode-se exemplificar que estabelece regras para a operação do mercado financeiro, em códigos de trânsito, leis e códigos éticos sobre temas como aborto,

eutanásia, distanásia e outros. E, ainda, normatização de produtos e serviços (SOUZA, 2006, p.28-29).

Finalmente a quarta política pública, denominada de constitutiva ou estruturadora, é aquela que trata das normas que regulamentam as próprias estruturas governamentais e de autoridade, consolidando as regras do jogo político. Elas “[...] dizem respeito à criação ou modificação das instituições políticas [...] envolvem sempre a questão da distribuição de bens e recursos públicos para os diversos segmentos da sociedade” (SCHMIDT, 2008, p.2314). São as normas e os procedimentos sobre as quais são formuladas e implantadas as demandas políticas públicas. Com características duradouras nos regimes democráticos estáveis, haja vista serem raramente modificadas de forma significativa.

As Políticas Constitutivas, como exemplo, estabelece regras para o sistema político eleitoral, distribuindo as competências entre esferas com poderes distintos. Define regras de relações intergovernamentais, bem como sobre a participação da sociedade civil em decisões políticas (SOUZA, 2006, p.28-29).

Cada tipo de política pública, com suas características peculiares, atende a certa demanda social, mas sempre, todas as demandas estão envoltas em relações de intervenção social para propiciar benefícios aos sujeitos necessitados nessa mesma sociedade, certos de que “Todos são iguais perante a lei” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. nº 05), mas também sabendo que, “alguns são mais iguais que outros”¹⁸.

2.5 – CONCEPÇÃO DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A despeito das múltiplas inferências estatais na vida social e econômica, de forma geral, nos países do ocidente, desde 1930, mediante intervenções econômicas, vem imputando mudanças econômicas, profundamente marcantes. Mas, de todas as mudanças, a mais marcante foi, com a efetivação do processo da globalização, a partir da fixação conceitual do liberalismo e, depois, do neoliberalismo, foi à mudança do “Estado de bem estar social” para o “Estado Mínimo”. Transformando profundamente as relações políticas na sociedade de forma geral e, especificamente, fazendo com que a área das Políticas Públicas só viesse a se desenvolver como campo de estudo propriamente dito a partir da década de 1950.

Na obra *Administrative Behavior* de Herbert Alexandre Simon, publicada pela primeira vez em 1947 e republicada em 1955, ele afirmando que o “Processo de Tomada de

¹⁸ Adaptado de ORWELL, George de. A Revolução dos Bichos. Companhia das Letras, São Paulo, 2012.

Decisão” (Escolha das Ações) é o cume da teoria administrativa, a qual teria por base lógica e psicológica a noção da escolha humana. Estabelecendo três fases definitórias do processo de decisão das organizações administrativas, sendo elas: (1) inteligência; (2) desenho; (3) escolha (RUA; ROMANINI, [s.d.]).

Em 1951, Lasswell e Lerner publicaram a obra *The Policy Sciences*, no qual, propôs o conceito de *Policy Sciences* (Ciências Políticas), como sendo um conjunto de métodos de investigação para contribuir com a atuação exclusivamente governamental no âmbito das políticas públicas, já definindo seis etapas processuais das ações políticas: (1) Informação; (2) promoção; (3) prescrição; (4) inovação; (5) aplicação; (6) técnica e (7) avaliação (RUA; ROMANINI, [s.d.]).

Em 1959, Lindblom criticou Laswell pela excessiva ênfase dada à racionalidade, em detrimento à percepção política como sendo um processo apenas funcional, estabelecendo as etapas do processo político de forma estanque. Lindblom contra argumenta acreditando ser o processo político uma relação interativa e complexa, sem começo, meio ou fim, sendo um processo que se retroalimenta, tendo as relações de poder como sendo fundamentais (RUA; ROMANINI, [s.d.]).

Foi David Easton, que em 1953, aliou pela primeira vez o conceito da “Teoria dos Sistemas” à análise do processo político. Discussão retomada em 1957 e consolidada em 1965, definindo “[...] as políticas públicas (*policies*) como o produto (*output*) da operação do sistema político (*politics*) no processamento (*inputs*)” (RUA; ROMANINI, [s.d.] p.54), reconhecendo a existência de um ciclo de políticas públicas, “[...] compreendendo a absorção dos inputs, formulação de políticas, a geração de resultados (*outputs*) e as respostas do ambiente (*feedback*)”, consolidando esse processo como sendo a base das políticas públicas (RUA; ROMANINI, [s.d.] p.54).

Segundo Easton, foi entre os anos de 1950 e 1970, que ocorreu a “nova revolução” nas ciências políticas. Surgindo daí uma ciência social aplicada, compilada para a análise de situações específicas de interesse público, e de resultados práticos¹⁹. Com isso, os grandes debates teóricos das Ciências Sociais tiveram que ceder espaço para os trabalhos de resultados efetivos. No esforço de atualização da produção de conhecimento político, muitos investigam sobre a estrutura da ordem política vivida, sendo uma produção significativa, uma vez que “[...] a ordem da história emerge da história da ordem” (GUNNEL, 1979, p.30). Com isso,

¹⁹ EASTON, David. The New Revolution in Political Science. *American Political Science Review*, nº 63, December, 1969.

torna-se possível desvelar intrincados mecanismos de poder que explicam por si só as tendências e projetos da sociedade que faz história (PENNA, 2008).

Em 1962 Peter Bachrach e Morton Baratz escrevem dois artigos em que apontam a presença de uma “face oculta” no jogo de poder político, até então ignorado. Afirmando que “[...] exercer o poder não era apenas tomar decisões, mas também – talvez essencialmente – determinar a agenda política” [Power to them means participation in decision-making] (BACHRACH; BARATZ, 1962, p. 948). Com isso queria salientar que o sistema opera de forma seletiva, processando somente os problemas que não põem em risco os interesses políticos de um determinado grupo social. Assim, nem todas as demandas necessárias socialmente estariam contempladas na agenda governamental. Tais demandas serão atendidas, por não ameaçarem os interesses dos grupos políticos dominantes. Com isso, acaba por distinguir o processo decisório da fase pré-decisória. Explicitando os jogos de poder constituídos nas relações políticas do que ficou conhecido por “Formação da Agenda” (Seleção das Prioridades) (MIGUEL, 2003).

Já em 1973 Richard Rose mostra a importância das relações comparativas na formulação das diversas políticas públicas (porque alguns agentes são influentes e outros não) usando uma estrutura conceitual capaz de identificar as diferentes partes dos processos das políticas públicas, salientando a existência de necessidades distintas, assim descrevendo: “[...] a inserção de temas na agenda e a progressão das demandas; o envolvimento do governo no processo decisório e a tomada de decisão; a implantação; a avaliação de políticas e o feedback” (RUA; ROMANINI, [s.d.] p.54).

Posteriormente Richard Rose (1991) enfatiza sobre as relações comparativas oriundas da formulação das diversas políticas públicas constituídas pelos agentes políticos da comunidade epistêmica, a qual constitui uma rede de indivíduos, com conhecimentos e crenças distintas, mas, com preocupações políticas concomitantes. Sendo agentes políticos díspares possuidores de conhecimentos e interesses acerca de questões que dizem respeito às políticas públicas. Não deixar de lado que tais relações comparativas na formulação das diversas políticas públicas passam necessariamente pelas corporações transnacionais, forçando governos a se engajarem em causas não tão nobres. Destacando ainda, que a mobilidade empresarial pode forçar os governos a adotarem determinadas ações políticas.

Ainda em 1973, Jeffrey Pressman e Araron Wildavsky, estabelecem mais um parâmetro na perspectiva de análise das políticas públicas, ao preconizarem que: “[...] o fato de terem sido tomadas decisões relativas a políticas públicas expressas em diplomas legais não asseguraria nem que fossem executadas, nem que – caso o fossem – seriam fiéis aos

objetivos dos seus formuladores” (RUA; ROMANINI, [s.d.] p.55). Com isso, estabelecem a noção de as intenções só deixarem de ser intenções quando efetivamente se tornarem ação, se tornarem realidade, estabelecendo assim, o conceito da “Implementação”, (Execução das Ações) definindo como uma ação efetiva de realização. Sendo importante também, compreender as restrições estruturais que caracterizam o processo, bem como, suas restrições técnicas, políticas, econômicas e/ou sociais que determinam tanto a formulação quanto a implementação das políticas públicas (EVANS, 2006).

A formulação dos procedimentos e avaliações adotadas em diferentes locais podem ter diferentes consequências, sendo que, desconsiderar esses elementos, possivelmente resulte em problemas e/ou falhas no processo de implementação das políticas públicas (STONE, 1999). Portanto, faz-se necessário, constituir redes coerentes com os objetivos das políticas, integrando as organizações envolvidas, definindo regras claras tanto para a consecução das políticas, quanto para o envolvimento dos gestores com habilidades adequadas, com apoio técnico e constante avaliação, construindo um consenso social entre todos os envolvidos acerca dos imperativos das políticas a fim de salvaguardar a sua implementação efetiva (EVANS, 2003).

Já em 1974, Gary Brewer, propõe “[...] que a política pública fosse vista como um ciclo dinâmico, contínuo, não linear, chamando a atenção para as possibilidades de modificação no curso das políticas, o que tornava pouco plausível a ideia de um ciclo definido” (RUA; ROMANINI, [s.d.] p.55). Nesta mesma perspectiva, em 1984, John Kingdon, apresentou o modelo de múltiplos fluxos, salientando de que não havia relação mecânica alguma entre problemas e alternativas. Também Sabatier e Jenkins Smith, em 1990, reconheceram que as *policy cycle* tem um valor heurístico (do grego *heurísko*: descobrir por si só o que se quer ensinar; conhecimento advindo da experiência), o qual viabiliza os processos das políticas públicas, mas enfrentam diversas dificuldades também. Por isso, defenderam a troca da nomenclatura de *fases* ou *estágios* por alternativas mais teóricas, através do “Modelo da Coalização de Defesa” (*Advocacy Coalition Framework*).

Com isso, os processos que envolvem uma política pública não se dão de forma estática, pela qual se possa ser dividida em etapas lógicas, previsíveis e imutáveis. Assim, as políticas em estágios baseada no modelo de Laswell tornou-se um modelo do tipo ideal como referência, mas limitado na sua efetividade. Sendo necessário que houvesse tanto a comunicação entre as diferentes etapas, quanto à eliminação de qualquer lastro linear do modelo de estágios.

Conforme Jann e Wegrich (2007, p.44), combinando o modelo de entrada (*input*) e saída (*output*) de Easton que nesta perspectiva de fases foi transformada em um modelo cíclico, o ciclo da política (*policy cycle*). “A perspectiva cíclica enfatiza processos de *feedback* (loop) entre saídas e entradas de formulação de políticas, levando a perpetuação do processo de política contínua”.

Segundo Grin e Loeber (2007, p. 201), o modelo sistêmico de política funciona como uma “correia transportadora”, tanto das demandas quanto das pressões sociais. As pressões da sociedade (*inputs*) são transformadas em insumos (exigências e suporta) para o sistema político, dentro do qual os políticos autoritariamente traduzem os pedidos e as pressões sociais em problemas a serem processados pelos decisores políticos. É tarefa do último então, transformá-las em condições que, depois de ter sido sancionado politicamente, são para produzir saídas políticas que resolvam os problemas sociais (*outputs*). Posteriormente, os políticos implementam estas políticas de acordo com o seu melhor potencial. Em troca, a sociedade responde com novas rodadas de demandas sendo articuladas e com pressões acumulando (*feedback*) retroalimentando o sistema.

Também Frank Baumgartner e Bryan Jones, em 1993, confluíram a Teoria dos Sistemas com algumas concepções evolucionistas das Ciências Biológicas e, chamaram esse modelo de “*Punctuates Equilibrium*” (Equilíbrio Interrompido). Esse modelo reproduz a noção evolucionista por saltos ou mutações, calcada na noção de que as Políticas Públicas teriam um longo período de estabilidade interrompidos por períodos de instabilidades, momento propício para se dar as transformações em detrimento das noções políticas anteriores. Esses intervalos intercalados recebem a nomenclatura de *subsistemas*, segundo os quais, as políticas públicas em repouso durante longos lapso de tempo durante a implementação e/ou avaliação, acaba por operar mutações em várias intensidades nas políticas públicas. Esse movimento provoca um equilíbrio incremental, característico dos subsistemas seja por estática ou por alteração radicais.

Sobre as diferentes fases, ainda há uma disparidade conceitual entre autores, uns aumentam fases, outros diminuem fases, sendo que em 1995, Michael Howlett e M Ramesh, definem um modelo mais aperfeiçoado (“Improved Model”) do ciclo de políticas públicas, contendo as seguintes fases: (1) Montagem da Agenda (Seleção das Prioridades); (2) Formulação de Políticas Públicas (Apresentação de Soluções ou Alternativas); (3) Tomada de Decisão (Escolha das Ações); (4) Implementação (Execução das Ações); (5) Avaliação. Apesar de alguns autores preferirem tanto diminuir quanto aumentar algumas destas fases, a

concepção de Policy Cycle (Ciclo de Políticas Públicas) acabou prevalente até a atualidade (RUA; ROMANINI, [s.d.]).

Em 1998, Carol Weiss escreveu a primeira obra sobre avaliação em políticas públicas, intitulada: “Programs and Policies designed to improve the lot of people” (RUA; ROMANINI, [s.d.] p.55). Esta obra foi um marco referencial por distinguir a “Teoria do Programa” da “Teoria da Implementação”, analisando as relações da gestão baseada em resultados, na relação entre os *inputs* (processos) e *outcomes* (resultados). Com isso, fica posto na literatura, as cinco fases do que atualmente ficou conhecido por “*Policy Cycle*” (Ciclo de Políticas Públicas).

Destarte, define-se o Ciclo de Políticas como sendo uma decomposição, pelo qual se processa uma política pública em momentos correlatos e sequenciados, conforme figura 02:

Figura 02 - Ciclo de Política Pública de Howlett e Ramesh.



Fonte: Jannuzzi (2011, p.45).

A decomposição desses momentos é como uma ferramenta analítica de compreensão de todo o processo de uma política pública, “[...] construído para fins de modelação, ordenamento, explicação e prescrição do processo de elaboração de política, ele pertence a uma ordem mais lógica do que cronológica [...] entendida como um processo contínuo e dinâmico” (SILVA, DAGNINO, 2011, p.174). No que tange à análise desse processo, faz-se necessário salientar que cada momento possui: “(i) atores; (ii) restrições;(iii) decisões;(iv) desenvolvimento; (v) resultados próprios. Embora cada momento possua seus componentes,

eles não devem ser entendidos como independentes” (SILVA, DAGNINO, 2011, p.174). Para tanto, em seguida, segue-se a descrição das fases que compõem o ciclo das políticas públicas.

2.5.1 Montagem da Agenda – (seleção das prioridades)

Por que alguns problemas entram na agenda governamental e outros não? Por que existem discrepâncias nas escolhas? Embora seja apresentado à sociedade civil como uma opção posta e inquestionável, o fato é que os mecanismos de escolha dentre os vários possíveis, não se trata de uma escolha política nada fácil. O tecido social propicia demandas problemáticas em busca de soluções por vários meios sociais. Todos os atores sociais de uma maneira ou de outra precisam resolver suas demandas de problemas. Todas essas demandas passam por vários processos complexos antes de se tornarem opções alvos de resoluções governamentais.

A montagem da agenda, em uma linha retilínea, deva ser considerada a primeira fase do processo do ciclo de uma política pública, pois seriam a primeira rede de observações / elaborações / interações dos problemas e aguardam por soluções governamentais. Sua ação nessa fase do processo influencia sobre maneira todo o processo político. Processo pelo qual, os problemas passam a serem reconhecidos e, depois disso, expressam determinações fundamentais de como serão tratadas, sendo então uma questão de *policy makers*.

A montagem da agenda trata do conhecimento e/ou reconhecimento de um problema, requer maior atenção por parte do governo. O que não garante necessariamente que tal problema seja eventualmente abordado ou ainda, resolvido. Essa maior atenção por enquanto, não garante necessariamente que seja solucionado, apenas que foi destacado entre os inúmeros problemas existentes em uma sociedade e em um determinado tempo. Isso significa que o problema deixou de ser objeto de preocupação privado ou social e, passou a ser, um problema com status de questão públicas (*Public Issue*), potencialmente sujeito a ações governamentais.

Se, por um lado do problema, as ameaças e os desafios constituem a tensão necessária para definição dos tópicos na formulação dos objetivos da agenda política, por outro, a agenda política pode ser definida estrategicamente como tendência de governo e não só de estado. Portanto, os critérios políticos de seleção dos itens que compõem a montagem da agenda transformando o problema em problema público, sujeito às ações do Estado, expressam questões mais profundas a respeito da constituição social desse conhecimento.

Com o decorrer do tempo, a montagem da agenda foi sofrendo alterações significativas sobre o entendimento do que possa se constituir como sendo problema público. Os primeiros estudos no campo das Ciências Políticas presumiam que os problemas possuíam uma existência objetiva, estando apenas na espera para serem reconhecidos pelo governo, o qual se efetivaria na medida em que fosse se tornando mais evidente.

Entretanto, estudos posteriores, passaram a levar em consideração questões subjetivas para reconhecimento de problemas, levando em consideração também o processo social constituído, dos quais acabam por definir a conjuntura. Com isso, o reconhecimento do problema não é um simples processo mecânico de identificação de problemas explícitos, mas sim, um processo sociológico em que a conjuntura tem preponderância, pela qual operam todos os atores no campo social.

Contudo, de forma isolada, nem a abordagem objetiva pura (positivista), enfatizando estruturas e instituições, nem a abordagem subjetiva pura (pós-positivista), enfatizando conceitos resistiram ao tempo. Isso porque a dificuldade de identificação de uma fonte única de fatores norteadores da montagem da agenda de políticas públicas acabou não dando conta dos problemas identificados. O que obrigou os atores envolvidos no processo a desenvolverem modelos multivariados combinando sistematicamente as diferentes variáveis identificadas nos primeiros estudos em uma teoria de montagem da agenda mais abrangente e mais eficaz.

2.5.2 – Formulação de Políticas (apresentação de soluções ou alternativas)

A formulação de políticas públicas refere-se ao processo de criação de possibilidades gerenciais sobre os diversos problemas públicos. Nessa segunda fase do processo, tem-se a identificação, a distinção e a formalização das possibilidades políticas que poderão (ou não) resolver efetivamente os problemas identificados na fase da identificação / formação da agenda.

Vale salientar nesse momento que cada fase individualmente e, todas as fases coletivamente, são passíveis de avaliação diagnóstica / formativa / somativa. As fases contêm uma avaliação em si mesma, tratando da viabilidade da formulação de políticas a partir das características de cada fase. Com isso, a avaliação, portanto, se constitui de formas distintas e concomitantes. Distinta no que pode ser chamada de avaliação (diagnóstica) na curta duração, enquanto que cada processo produz uma auto-avaliação dentro de seus processos de exequibilidade e de outra avaliação (formativa) ao que se processa na longa duração, a qual se

efetiva plenamente no último tópico do processo em sua totalidade. Momento por excelência onde os tempos avaliativos se processam e se fundem em um único movimento em rede (avaliação somativa).

Depois de identificado e reconhecido um problema, bem como, a necessidade de resolução, espera-se a formulação de ações efetivas, para seu saneamento. A formulação de políticas tem por característica a proposição de meios exequíveis de resolução do problema identificado. Nessa fase do processo são identificadas as possíveis formulações de resolução dos problemas públicos. Escolhendo-se entre as várias possibilidades, a qual possa ser a mais eficaz, rápida e definitiva. Portanto, a resolução do problema pode ser simples ou complexo, dependendo apenas das demandas necessárias empenhadas para sua efetiva solução dentro da agenda governamental constituída.

Segundo Howlett *et al* (2013), o estágio da formulação de política pode ser subdividido em quatro subfases, sendo nesse movimento que se dá a opção dos problemas, os quais serão efetivados ou abandonados: (1º) **Apreciação**: identificação dos dados a serem considerados na formulação de políticas, havendo uma profícua troca de informações entre todos os envolvidos no processo de formulação de políticas; (2º) **Diálogo**: durante o processo de formulação de políticas havendo diálogo entre todos os atores envolvidos apresentando suas diferentes perspectivas sobre as questões, bem como as soluções possíveis para debater as melhores e possíveis soluções para os respectivos problemas; (3º) **Formulação**: Momento em que os funcionários públicos vão elencar as várias opções políticas, selecionando e distinguindo as propostas mais viáveis, as quais poderão ser consolidadas; (4º) **Consolidação**: Nesta fase questionam-se tanto as estratégias quanto os instrumentos usados para sua formulação política. Sendo que todas as alternativas devam ser consideradas para definir opções, podendo ceder ou avançar no consenso, mas sempre ligadas aos esforços oficiais do desenvolvimento das políticas. Também abrindo possibilidades de desenvolvimentos futuros de consensos sobre problemas correlatos.

Vale ressaltar que as limitações que possam levar certos problemas a serem rejeitados, não precisam ser fundamentadas em fatos objetivamente. Se os atores envolvidos nos subsistemas políticos acreditarem que algo não vai funcionar ou que possa ser inócuo, isso já será suficiente para excluí-la do processo político. A formulação de políticas deve ser analisada e entendida de forma empírica, levando-se em consideração tanto a parte, quanto o todo no processo. O seu processo passa necessariamente pela identificação de restrições tanto técnicas quanto políticas em relação às ações estatais. Reconhecendo possíveis limitações / restrições que possam tornar o processo inviável e, por conseguinte, o que possa ser viável.

Tais limitações / restrições podem ser substantivas e/ou de procedimentos. As restrições substantivas são inerentes à natureza do próprio problema. Portanto, são problemas objetivos no sentido de que equacioná-lo, não o faz desaparecer, e sua resolução total ou parcial requer o uso de recursos do Estado, tais como, dinheiro, pessoal, equipamento e etc. Já as restrições procedimentais têm a ver com as formas de proceder, envolvidas na adoção tanto de uma opção, quanto de sua exclusão. Podendo ser institucionais ou táticas, incluindo aqui provisões constitucionais, a natureza organizativa ora do Estado ora da sociedade civil. Bem como, usufruir de padrões conceituais vigentes tanto para prevenir quanto promover diferentes opções.

Também o modelo de organização social imputa opções ou falta de opções constituindo conjunturas políticas. Assim, ideias filosóficas, culturais e/ou religiosas podem tanto dificultar quanto solucionar potenciais problemas. Portanto as opções efetivas que serão ponderadas para uma possível resolução política, vão depender muito mais dos atores que as consideram, de sua cosmovisão, do que necessariamente das proposições efetivas dentro do conjunto das quais operam.

A busca por resoluções efetivas do problema político envolve não só as ações efetivas capazes de objetivamente resolver / solucionar o problema, mas também dos critérios subjetivos elencados politicamente aceitáveis e administrativamente exequíveis. A decisão política para solucionar um problema público ou satisfação de uma necessidade social, não se efetiva dentro de um escrutínio analítico objetivo apenas, diferente disso, tanto a definição quanto a interpretação de um problema, bem como a definição das possíveis soluções são igualmente problemáticas / problematizadas. Mesmo que haja consonância a respeito de um problema, isso não implica necessariamente que haverá concordância na definição de suas causas e consequências.

A solução de qualquer problema é sempre variante, não só porque alguns atores possuem vantagens diferenciadas sobre outros, mas também por causa das distinções de poder existente nas instituições, propiciando maior ou menos viabilidade para uma ou outra proposição política. A compreensão das ideias e das experiências trazidas pelos atores na formulação de política, em seu contexto, ajuda a ser consideradas em detrimento a outras ignoradas. Além dos critérios processuais dos tipos diferenciados de instrumentos políticos, salienta-se ainda, as características-chaves dos atores envolvidos na análise das alternativas empreendidas. Portanto, não questionando apenas o que fazer, mas também como fazê-lo, bem como, quem vai fazê-lo. A variedade de instrumentos políticos disponíveis para a

resolução dos problemas públicos é limitado apenas pela operacionalidade dos atores envolvidos no processo.

2.5.3 – Tomada de Decisão (escolha das ações)

A fase da tomada de decisão política consiste em ser aquela fase onde será decidida qual ação (ou ações) será aplicada na resolução do problema, sendo que não tomar decisão alguma também caracteriza uma possibilidade de escolha, diante das várias opções debatidas durante as duas fases anteriores do ciclo político. A decisão política geralmente acaba por gerar um efeito explícito ou implícito por parte dos atores públicos autorizados, no sentido efetivo de ações para a resolução de problemas, podendo gerar alguma regulamentação efetiva no processo ou alguma lei para resolver e/ou evitar problemas vindouros (HOWLETT *et al* (2013).

Sem perder de vista, o fato de a tomada de decisão deva necessariamente estar em sintonia, tanto com a formulação de políticas, quanto com a implementação e avaliação dos processos de resolução dos problemas, isto porque, a tomada de decisão só tem sentido de ser se logo após se efetivar enquanto política pública.

A definição de tomada de decisão constitui a amarração entre todas as partes envolvidas no processo do ciclo político, isso porque, a definição das decisões não se caracteriza por um processo autóctone. Bem como, essa terceira fase não se caracteriza em ser o ápice do processo político. A tomada de decisão políticas só consegue se efetivar sem nenhum problema quando se torna a efetivação dos dois processos anteriores concomitantemente com os dois processos posteriores. Processando escolhas consignadas gerando ações correlatas de implementação e avaliação.

A tomada de decisão caracteriza-se por ser efetivamente uma opção de escolha identificada entre as várias possibilidades constituídas no processo de políticas públicas, com vistas de resolução dos problemas públicos. Sendo também uma escolha, ressaltando a ideia de que o processo decisório seja sumamente variado, caracterizado por diferentes tipos de decisões. As decisões sempre estão ligadas às relações de poder, podendo ser tanto positivas alterando o status quo, quanto negativa, inalterado / fixando o *status quo* da sociedade. Mas, a grande importância da tomada de decisão está postulada no fato de não se tratar de uma definição técnica, mas sim, de uma definição eminentemente política (HOWLETT *et al* (2013).

Necessariamente qualquer que seja a tomada de decisão sempre haverá ganhadores e perdedores, nunca dando contas de englobar todos em uma mesma decisão. Tendo como consequência direta o fato de existir diferentes teorias com consequentes modelos, pelos quais se descreve como de fato são tomadas as decisões no governo e prescrevem como se dá a natureza das decisões do governo em políticas.

Uma característica nessa fase consiste na considerável diminuição da participação dos atores políticos. Nessa fase, o grupo de atores se limita àqueles que efetivamente têm capacidade decisória na gestão pública. Efetivamente nessa fase se concentra em torno dos que ocupam cargos formais no governo. Por mais que os atores não estatais queiram tomar decisões, podem no máximo fazê-lo com seus votos, mas não passando disso. Nesse estágio do ciclo de políticas, apenas os políticos estatais em cargos eletivos ou alguns funcionários públicos como, por exemplo, os juízes, estão investidos de autoridade para tomar decisões oficiais nas áreas em questão.

Com isso, não se descarta necessariamente os atores não estatais, bem como, não se nega o poder de influência exercido pela sociedade civil, a qual pode se engajar em movimentos e/ou atividades de lobby, tanto para persuadir quanto para coagir e/ou instigar os atores estatais em cargos oficiais a adotarem determinadas posições teóricas e/ou ideológicas.

Na mesma proporção que sua inversa também seja verdadeira, no sentido de que os atores estatais não podem escolher a seu bel prazer qualquer opção. As decisões tomadas estão circunscritas a um conjunto de regras e estruturas restritivas pela conjuntura socioeconômica. Todos os tomadores de decisões estão circunscritos em um âmbito da conjuntura regulada por leis que governam o campo das competências decididas (RUA; ROMANINI, [s.d.]).

Todos os países são providos por arranjos constitucionais em diferentes conjuntos de regras e estruturas de órgãos públicos bem como pelo padrão de conduta ética da sociedade. Nesse gerenciamento estatal também existem diferentes instâncias de poder e de competência, entre os três poderes envolvendo (Legislativo; Judiciário; Executivo), intensas negociações entre seus pares, tendo por referência teórica a Constituição Federal (BRASIL, 1988). Com isso, em sua maioria, as tomadas de decisões são envoltas por órgãos de competência ou por funcionários governamentais seguindo protocolos padrões. Sendo então essas regras gerais protocolares os canais pelos quais se efetivam as ações com vistas a consolidar a melhor opção em curso de ações a serem efetivadas.

Como os tomadores de decisões variam em grande medida em relação ao conhecimento constituído, consequentemente também afetam o modo como interpretam um

problema com suas potenciais soluções, podendo emitir diferentes pareceres mesmo quando lidando com problemas similares. Por isso, apesar de parecer ser padrão, a decisão poderá variar segundo os contextos estruturais e institucionais de cada situação de tomada de decisão.

Sobre a Tomada de Decisão em Políticas Públicas, existem algumas posições diferentes de se considerar soluções em resposta aos problemas públicos. Entre os quais se destacam quatro modelos. O primeiro modelo Racional de Hebert Alexandre Simon se baseia na noção de que a racionalidade é imprescindível para qualquer tomada de decisão. Salienta a necessidade de ter informações perfeitas, tratando-as com lógica e objetividade, mas peca por não considerar as relações de poder envolvidas no processo. A primeira coisa a fazer é o estabelecimento de um objetivo para solucionar o problema, em seguida definem-se as estratégias mais cabíveis para a resolução do problema (RUA; ROMANINI, [s.d.]).

O segundo Modelo Incremental, desenvolvido por Charles Lindblom, baseado na noção da racionalidade limitada, devido às impossibilidades do racionalismo, focando mais nas informações. Caracteriza-se por ser descritivo, depende de valores, com implementação sujeita a intervenções, haja vista, cada ator de uma impressão diferente dos problemas. Nesse modelo já se consideram as relações de poder. Destarte, a decisão se forma pelo consenso de garantir os acordos estabelecidos entre as partes envolvidas (RUA; ROMANINI, [s.d.]).

O terceiro Modelo da Análise Misturada, desenvolvido por Amitai Etzioni, faz uma síntese dos dois modelos anteriores, assumindo uma racionalidade bidimensional, com duas noções de estratégia sobre qualquer decisão a ser tomada. Movimento que faz de forma mais racional possível, comparando as opções, inovação a qual, propiciando melhores escolhas de forma mais racional (RUA; ROMANINI, [s.d.]).

O quarto Modelo Irracional (lata de lixo), desenvolvido por Johan P. Olsen, Michael D. Cohen e James G. March versa sobre processos decisórios em ambientes e objetivos ambíguos, os chamados “anarquias organizadas”, subvertendo a lógica sequenciada de “solução-problema”, caracterizado por um processo decisório extremamente dubio e imprevisível, sem necessariamente querer chegar a um fim objetivamente. Consiste em ser uma abordagem aberta, em que as decisões são explicitadas a partir da equação entre problema, participação, solução e oportunidade, sendo esta última considerada como sendo uma lata de lixo, onde são jogados tanto os problemas quanto as soluções (RUA; ROMANINI, [s.d.]).

2.5.4 – Implementação de Políticas (execução das ações)

Depois de identificado um problema público se torna parte integrante da agenda pública, bem como, formulação de opções para a sua efetiva resolução, estabelecendo as ações políticas em curso a serem tomadas, ainda cabendo aos atores estatais, colocarem em prática as decisões combinando tanto os esforços quanto os recursos empregados e, ainda o conhecimento necessário, expressam as decisões políticas em ações compreendendo a fase de execução do ciclo das políticas. Enquanto a maioria das decisões políticas identificam os meios para efetivar seus objetivos, as escolhas subsequentes têm de alcançar resultados. Para que uma política se efetive, há que se alocarem fundos, designar pessoas e desenvolver regras de como proceder (HOWLETT *et al* (2013)).

A implementação política depende necessariamente dos atores públicos para estabelecer medidas e gerenciar ações necessárias. Contudo, sua efetivação não se dá apenas na esfera pública, também atores não governamentais que estão alocados nos subsistemas políticos administrativos. Essa situação do usufruto tanto dos atores governamentais quanto dos atores não governamentais consiste em uma ação relativa, sendo que tanto estes atores quanto aqueles estão envolvidos no design e na avaliação de políticas, mas não necessariamente, na administração ou gestão do processo.

Depois de estabelecido os objetivos e definida as estratégias, bem como, os atores envolvidos na ação política, passa-se para a sua efetivação, momento em que o subsistemas políticos passam a agir para a sua implementação na medida em que compassadamente são aplicados ao processo todas as necessidades estabelecidas na tomada de decisão. Sendo os burocratas os atores mais significativos no processo de implementação de políticas, trazendo para frente os conflitos gerados (HOWLETT *et al* (2013)).

As diversas instâncias burocráticas são constituídas em diferentes níveis governamentais envolvidos no processo (Federação, Estado, Município e Distrito Federal), cada uma com interesses peculiares que incidem no processo de implementação, dando forma aos resultados. Contudo, vale ressaltar que em sua maioria a implementação de políticas são processadas em esforços na longa duração, o que significa afirmar que principalmente os recursos não são permanentes e nem a discussão social se faz contínua. Nesse jogo pode haver uma descontinuidade em algum momento do processo, abrindo também precedentes para mais conflitos ainda, o que só faz atrasar o processo, deixando assim, cada vez mais claro, que a questão não é apenas técnica, mas sim, política (RUA; ROMANINI, [s.d.]).

Mesmo implementada, qualquer política só se efetivará por meio dos atores estatais, requerendo mais uma vez a tomada de decisão desses atores envolvidos em fins de sua efetivação. Na maioria dos países são criadas leis chamadas de leis estatutárias, as quais passaram a ser as regras que norteiam as ações de implementação de determinadas políticas, bem como, a relação de penalidades aos casos de não cumprimento da lei. Essa lei também fica circunscrita aos seus respectivos responsáveis designados. Sendo a formulação de regulação e controle como mecanismo efetivo de cumprimento da lei.

Embora muito tenha sido feito para que a implementação fosse fundada em processos colaborativos e/ou incentivos sociais, o fato é que ainda se constitui como ação praticada em sua grande maioria por agentes governamentais. Por mais que possam ser ações colaborativas, ainda, atualmente as ações colocadas em prática ainda são caracterizadas pelos atores estatais, tanto do Legislativo, quanto do Judiciário e Executivo, um exemplo claro disso são as emissões de licenças (RUA; ROMANINI, [s.d.]).

Enquanto os atores estatais continuam a serem gestores do processo de implementação, muitos órgãos consultivos e semigovernamentais propiciam o fornecimento de atores especializados não estatais como colaboradores na implementação de políticas, consubstanciando uma função fundamental no processo de implementação de políticas. Assim, nessa simbiose provocada entre todos os atores envolvidos no processo de implementação de políticas, acaba por incorporar o movimento anterior de tomada de decisão quando transforma essa fase em espaço de negociação entre o regulador e o que é regulado no desenvolvimento de padrões administrativos do processo regulatório.

Na mesma medida em que os níveis variados de apoio público a uma política também afetam consideravelmente a sua implementação, tanto pode ser continuada quanto sucumbida uma política qualquer, conforme os jogos de poder forem sendo compostos, possibilitando aos atores envolvidos decidirem alguma ação, bem como, retrocederem na mesma ação, legitimando assim os burocratas a realizarem ou não ações políticas ao que foram chamados a implementar (HOWLETT *et al* (2013)).

2.5.5 – Avaliação de Políticas

Depois de identificado um problema público e reconhecido a necessidade de enfrentá-lo, considerando as possibilidades tangíveis, depois de selecionado algumas delas, depois de aplicá-las, o governo avalia de que forma tal política está (ou não) funcionando. Na mesma proporção em que os atores participantes de cada subsistema político se engajam em

suas próprias avaliações implementadas bem como, seus consequentes desdobramentos, com o intuito de expressar posição ou de apoio ou de mudanças. Assim, o conceito de avaliação de políticas se constitui em termos amplos, ao processo em que se determina como de fato uma política está (ou não) funcionando efetivamente (HOWLETT *et al* (2013).

Uma boa avaliação de política precisa necessariamente avaliar tanto os meios que são empregados quanto os objetivos produzidos. A profundidade e a completude de uma avaliação depende da vontade política de iniciá-la e de implementá-la ao que se pretende fazer com as constatações a que se chegou.

Depois de submetido ao processo de avaliação, uma política pode ser ou continuada ou repensada, podendo retornar as fases dos subsistemas do processo para fazer as devidas adequações ou até sua eliminação. A reconceituação, mais do que reformulações ou total descarte, significa a possibilidade de identificação explícita do problema de não funcionamento, bem como, a tomada de decisão mais adequada para o caso específico.

O campo da avaliação política se caracterizou como sendo o ponto nevrálgico do processo como um todo, entendendo a avaliação como sendo um exercício neutro, técnico, como ponto referencial para determinar tanto sua continuidade quanto sua eliminação ou readequação política (HOWLETT *et al* (2013).

Como não poderá deixar de ser, característica do campo político, a avaliação de políticas públicas também passou por diversos processos e tendências iniciando como sendo uma abordagem positivista examinando uma política na consecução de suas metas de forma objetiva e sistemática. O problema dessa forma de avaliação está na noção de que nem sempre as metas são, de fato, o objetivo de uma política ou que esta esteja bem explicitada; daí a necessidade de uma interpretação subjetiva para constatar se de fato foi ou não atingido o tal objetivo. Disso advém a proposição pós-positivista que a avaliação pode ser interpretada de diferentes maneiras por diversos avaliadores não há de modo definitivo com o determinar uma forma devida de avaliar. Assim, a interpretação preponderante será aquela que vier a resultar em última análise dos conflitos e acordos políticos entre os vários atores (BELLONI *et al*, 2007).

O fato é que não existem padrões neutros de referência objetiva no campo político, sendo então necessário desenvolver critérios mais adequados para avaliar. Seria ingenuidade acreditar que a avaliação totalmente imparcial com vistas exatamente em analisar apenas os efeitos objetivos de uma política. Sendo que em muitos casos, a avaliação tornou-se um mecanismo de controle social, mascarando os resultados, imputando uma versão irreal e distorcida da política aplicada. Bem como que o próprio governo também mascare resultados

favorecendo-se dos resultados, bem como conseguir destacar alguma política. Portanto, a avaliação leva em consideração qual seja a intenção do avaliador, sendo isso algo bem complexo de se fazer (RUA; ROMANINI, [s.d.]).

Diante dessa conjuntura, a avaliação de políticas públicas passou a ser considerada como sendo mais um dos subsistemas do processo de ciclo das políticas públicas. Portanto, a avaliação se torna uma atividade inerente ao processo político, sendo um processo tanto técnico quanto político. Isso não significa sugerir que o processo avaliativo seja ou irracional ou meramente político, desprovido da intenção primeira de apurar o funcionamento efetivo de uma política em seus objetivos e desdobramentos. Ao contrário, o processo serve sim e muito, mas como sendo um alerta para a consciência de que confiar apenas em uma avaliação formal como critério de referência sobre as conclusões efetivas de uma política, provocar uma conclusão excessivamente limitada sobre a política e seus consequentes desdobramentos (BELLONI *et al*, 2007).

Para exaurir o máximo de benesses do processo de avaliação de que qualquer política em processo efetivo leva em consideração tanto os limites da racionalidade quanto os limites de poder, os quais concatenam forças e delineiam intencionalidades ideológicas, bem como extremar do lado contrário acreditando na impossibilidade de qualquer avaliação significativa por causa da natureza subjetiva das apurações políticas. Com isso, quer-se afirmar que o maior benefício que qualquer avaliação possa produzir não seja necessariamente os resultados diretamente produzidos em consequência do processo como um todo em termos de apurações cabais das políticas em si mesmas, mas, ao contrário, o maior ganho propiciado pela dinâmica pedagógica de uma avaliação, qualquer que seja, não está necessariamente no sucesso ou no insucesso produzido, mas no processo pedagógico de aprendizagem produzido ao longo do processo, tanto com os autores envolvidos diretamente, quanto com os atores envolvidos indiretamente nas questões avaliativas (BELLONI *et al*, 2007).

Independentemente dos resultados, os atores envolvidos no processo avaliativo, estão engajados em um processo maior em que se pode questionar o processo como um todo, por intermédio de uma verificação mais acurada sobre como de fato os subsistemas influenciam (ou não) para efetivar objetivamente os resultados, levando-se em consideração os tópicos que detectaram o problema em si e provocaram tanto a formulação quanto a implementação de políticas. Destarte, o controle do impacto causado pelas políticas públicas não precisa ser realizadas exclusivamente no fim do processo, mesmo porque sendo um processo cíclico, não tem fim. A avaliação neste processo, em suas diferentes etapas, torna-se mais uma ação

permanente do programa e, com isso, constituiu uma reformulação contínua das políticas públicas (HOWLETT *et al* (2013).

Por fim, sobre Políticas Públicas no Brasil, Frey (2000) afirma serem as interações entre os diferentes atores, tanto os estatais (Executivo; Legislativo; Judiciário), quanto os não estatais (Sociedade Civil), que compõem a gênese de implementação de quaisquer políticas públicas, sendo que, as políticas ganham importância nos processos decisórios dos sistemas políticos administrativos e por elas tecem suas redes em torno de políticas públicas específicas.

2.6 - PROCEDIMENTO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Partindo do pressuposto de que pesquisa seja “[...] um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer tratamento científico e se constitui no caminho para se conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais” (LAKATOS; MARCONI, 2010, p. 15). Ou ainda, que pesquisa seja um “[...] processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico” (GIL, 2008, p. 42), este estudo analisou o processo de montagem da agenda na formação das políticas públicas educacionais implementadas na Penitenciária Estadual de Maringá-PR (PEM-PR). Essa escolha se constitui como tentativa de compreensão tanto da participação dos atores sociais, quanto pelos conceitos empregados pela instituição durante o processo de formulação de ações implementadas.

Pode-se pressupor também que as políticas não são formulações a esmo, mas sim, formulações consequentes dos processos oriundos da conjuntura existente, resultantes das complexas interações de interesses envolvidos, bem como, das possibilidades existentes (ao acaso) fundidos aos consensos estabelecidos ao longo dos processos decisórios. Para tanto, estudar esse processo requer fazê-lo através de uma metodologia que apreenda significativamente todo o processo da política. Com isso, torna-se fundamental explicitar a complexidade do processo de formulação de políticas.

Qualquer campo científico requer um rigoroso procedimento teórico-metodológico, o qual viabilize tanto no avanço da produção de conhecimento, quanto na orientação das tomadas de decisões para as próximas políticas a serem implementadas pelo Estado. A atual dificuldade de formulação de políticas que sejam realmente efetivas na sua implementação, fez com que fosse adotado o modelo de ciclo de políticas como sendo uma das formas mais viáveis para a compreensão do processo como um todo.

A formulação política constitui-se por um processo complexo, através das decisões tomadas pela confluência de diversos interesses, atores e instituições. Compilados em determinada conjuntura, delineando a montagem de uma agenda específica para determinado problema. Por isso, a análise das políticas pela teoria dos ciclos, modelo produzido por Howlett; Ramesh; Perl (2013) parece ser o mais adequado, pois colocam em pé de igualdade tanto os atores e suas concepções, quanto às instituições, constituindo um ciclo de intenções e interações com seus respectivos desdobramentos. Entre as vantagens desse modelo analítico está o entendimento do complexo processo político explicitado em múltiplas dimensões, podendo ser seccionado em suas diferentes fases, viabilizando a investigação de cada um deles em separado quanto em suas relações e inter-relações na compreensão de cada fase na formação do tecido social.

O modelo de análise de ciclo das políticas descreve o desenvolvimento da política como um processo, constituído em etapas, podendo ser, tanto alterado quando interrompido em qualquer parte do processo. Entre as vantagens deste modelo analítico está a possibilidade de análise por meio de qualquer fase do processo, possibilitando a investigação do processo de forma equânime e sistemática, haja vista ser o ciclo contínuo e ininterrupto, facilitando tanto a análise da parte quanto do todo da política. Com isso, o conceito empregado na análise das políticas é definido pelo conceito cíclico, o qual não precisa ter necessariamente uma referência de início ou meio ou fim. A referência cronológica (retilínea), embora também importante, torna-se elemento secundário no processo de análise. Assim, foi desenvolvido um quadro cronológico como apoio referencial de sistematização dos principais eventos pertinentes. Incluindo-se nessa análise, tanto as concepções políticas quanto os atores e as instituições, identificando três ciclos de políticas públicas para a segurança pública. Esses três ciclos de políticas são constituídos tanto pela atuação integrada dos três entes federativos de governo, com distribuição das devidas atribuições e competências, com direção única em cada nível de governo, quanto pela alternância de gestores.

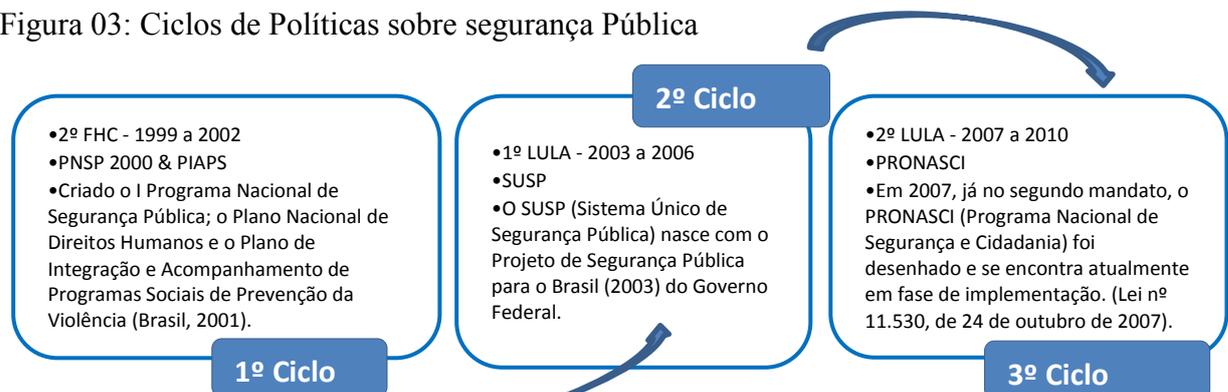
Situando o recorte temporal entre 1999 a 2010, sendo necessária a confecção desta cronologia para sistematizar os eventos, permitindo uma melhor reconstrução histórica das políticas implementadas pelos diferentes gestores, sendo sempre uma expressão de inovação cada vez que havia troca na gestão. Ainda, a escolha desse período pesquisado se justifica por ser o período em que os arquivos do CEEBJA Tomires Moreira de Carvalho e da Divisão Ocupacional e de Qualificação (DIOQ) da Penitenciária Estadual de Maringá (PEM) estão mais bem servidos. Por isso, da adoção cronológica da alternância de governo como critério para estabelecer o início e o fim cronológico da pesquisa.

O preâmbulo destes ciclos foi a primeira gestão do Presidente FHC (1995-1998), período onde ainda tinha a hegemonia do Policiamento Ostensivo, resquício do Regime Militar. Criando em 1996 o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNGH), aperfeiçoado em 2000, com a instituição do seu segundo Programa Nacional de Direitos Humanos. Em 1995 cria a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), transformando-a, em 1998, na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), estrutura a qual propiciou em 2000, terreno fértil para a instituição do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP).

O primeiro ciclo começa na segunda gestão do Presidente FHC (1999-2002), com a implementação do *I Plano Nacional de Segurança Pública* (PNSP, 2000), acompanhado com o *Plano Nacional de Direitos Humanos* e o *Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais* (BRASIL, 2001). O segundo ciclo começa na primeira gestão do Presidente Lula (2003-2006), com o *Projeto de Segurança Pública para o Brasil* (BRASIL, 2003), tendo seu marco referencial com a criação do *Sistema Único de Segurança Pública* (SUSP, 2003). Já o terceiro ciclo acontece na segunda gestão do Presidente Lula (2007-2010), com a implementação do *Projeto Nacional de Segurança Pública com Cidadania* (BRASIL, lei nº 11.530, de 24 de out. 2007), com a criação do *Programa Nacional de Segurança e Cidadania* (PRONASCI, 2007). Por fim, tem-se a primeira gestão da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2014) com a implementação do *Plano Brasil Mais Seguro* (PBMS, 2011).

Segundo o conceito de ciclos de políticas formulado por Howlet *et al* (2013), o contexto político é constituído por um conjunto de subsistemas, do qual confluem atores, concepções e instituições, alocados no mesmo espaço onde se dão os problemas, sendo também o mesmo espaço de onde saem as possíveis soluções. Dai a necessidade de mapear os subsistemas para compreensão da montagem da agenda e, conseqüentemente, a formulação de políticas.

Figura 03: Ciclos de Políticas sobre segurança Pública



Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir dos três ciclos identificados, o recorte temporal desta pesquisa fica delimitado entre os ciclos 01, 02 e 03. Os eventos ocorridos no ciclo 01 ficam considerados como antecedentes históricos para a formulação de concepção da política analisada. O terceiro Ciclo fica como referência atual de política, pós-implantação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), pelo qual propicia um novo contorno na Segurança Pública no País. Assim, o recorte temporal deste estudo fica delineado entre os períodos de 1999 a 2010. Contudo, sem deixar de lado os fatos concomitantes ao período, os quais são preponderantes para a contextualização dos ciclos de políticas públicas em educação prisional para sujeitos apenados na PEM-PR.

2.6.1 - O lócus da pesquisa: a Penitenciária Estadual de Maringá

Segundo o site do Departamento de Execução Penal do Paraná (DEPEN-PR), a penitenciária Estadual de Maringá (PEM), inaugurada em 10 de abril de 1996, está ligada ao DEPEN-PR, órgão ligado à Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Paraná, localizada na estrada velha de Paiçandu, área agrícola, no limite entre os municípios de Maringá e Paiçandu. Construída em uma área de 5.800 metros quadrados, em um terreno de 24 mil metros quadrados, tem 60 celas com capacidade para seis presos cada, totalizando 360 vagas. Dotada de uma infraestrutura com guaritas, galerias, solários, refeitórios, salas de aula, salas de atendimento, lavanderia, consultório médico, odontológico e área para visita íntima. Inicialmente ainda possuía espaço para cozinha e panificadora.

Sendo o mesmo projeto da Penitenciária Estadual de Londrina, tanto na estrutura de segurança, quanto na capacidade de lotação (360 presos), inaugurada com 202 vagas para servidores entre agentes e técnico-administrativos, sendo esse número de servidores totalmente defasado atualmente. Caracteriza-se como estabelecimento de segurança destinada aos presos do sexo masculino que cumprem pena em regime fechado. Possuindo canteiros de trabalho nas áreas de manutenção, faxina, olericultura e restauração de livros.

O Centro Estadual de Educação Básica para Jovens e Adultos Professora Tomires Moreira de Carvalho (CEEBJA), está alocado no interior da penitenciária, onde são oferecidos cursos de Alfabetização, Ensino Fundamental e Médio. A escola com sua biblioteca funcionam no período das 8h às 11h e das 14h às 16horas. Por falta de opção, o espaço físico destinado à escola é usado também para eventos sociais (cursos e palestras, por exemplo) que por ventura ocorram no interior da Unidade. Não há paredes separando as turmas, o espaço da “cela de aula” é aberto, isto é, cada professor possui um pequeno espaço

com carteiras compatíveis com o número de alunos matriculados, variando muito o número de alunos por turma / turno. Trabalham, concomitantemente, todos os professores do dia e, dentro desse espaço, somando-se todas as turmas, há uma média de sessenta alunos no máximo, com um agente penitenciário do lado de fora observando o local.

O único espaço dotado de grades, localizado no interior da escola, é uma pequena sala, com algumas carteiras, destinadas à oferta de aulas que requeiram uma ação pedagógica diferente, como por exemplo, assistir algum filme. Espaço que também está alocada a biblioteca, com espaço reduzido: há três prateleiras e um conjunto de cadeira e mesa pertencentes ao atendente da biblioteca. Não é possível a leitura dentro desse ambiente por ser restrito. Há na biblioteca um número considerável de livros, congregados entre textos literários (20%), religiosos (50%), didático (30%). Grande parcela foi conseguida por meio de doações e a outra parte por aquisição da própria escola por intermédio dos professores.

2.6.2 - Caracterização do estudo

Sobre a categorização e classificação da tipologia de pesquisa em educação, existe uma intensa formulação de produção do conhecimento, sendo um processo dinâmico, devido às necessidades de atender às demandas sociais. Com isso, a pesquisa em educação ocupa um papel importante na produção de conhecimento, sendo um estudo que permeia as relações sociais, bem como, as econômicas e culturais, estabelecidas pelos atores historicamente constituídos por seus valores e crenças. Assim, o campo de atuação da pesquisa educacional são todos os atores sociais (investigador e investigado) influenciando na construção do conhecimento. Minayo (2010) define que:

O objeto de estudo das ciências sociais é histórico. Isto significa que cada sociedade humana existe e se constrói num determinado espaço e se organiza de forma particular e diferente de outras. Por sua vez, todas as que vivenciam a mesma época histórica tem alguns traços comuns, dado o fato de que vivemos num mundo marcado pelo influxo das comunicações. Igualmente, as sociedades vivem o presente marcado por seu passado e é com tais determinações que constroem seu futuro, numa dialética constante entre o que está dado e o que será fruto de seu protagonismo (MINAYO, 2010, p.12).

Com isso, a pesquisa educacional atende as complexas necessidades do contexto social em dialogia com as novas demandas educativas da sociedade. Nessa perspectiva, a abordagem deste estudo possui delineamento qualitativo, definida por Minayo (2010), como sendo resposta a:

[...] questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível

de realidade que não pode ser quantificado, ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2010, p.22).

Para isso, a pesquisa qualitativa considera “[...] uma relação dinâmica existente entre o mundo e os sujeitos, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito” (CHIZZOTTI, 2001, p. 79), relação a qual, não pode ser quantificável. Sendo característica deste tipo de pesquisa a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados. Não requer quantificação por entender o ambiente social a fonte direta para coleta de dados para a pesquisa. Caracteriza-se, ainda, por ser indutiva, com seus processos centralizados na abordagem e não na quantificação.

Já a pesquisa documental se trata de uma discussão metodológica “[...] pouco explorada não só na área de educação como em outras áreas das ciências sociais” (LUDKE; ANDRÉ, 1986, 38). O uso de documentos em pesquisa educacional poderia ser bem mais valorizado, pois, o volume de informações que dele pode ser extraído já justifica o seu uso, possibilitando ampliar o entendimento do objeto pesquisado. Toda pesquisa necessita de contextualização histórica sociocultural, daí Le Goff (1990) afirmar que os problemas da investigação histórica estejam resumidos na proposição do questionamento feito aos documentos.

O documento é monumento porque resulta de um esforço das sociedades que o guardam e manipulam para “[...] impor ao futuro determinada imagem de si próprio” (LE GOFF, 1990, p. 538). Assim, o documento se constitui em ser o resultado de “[...] uma montagem, consciente ou inconsciente da história, da época, da sociedade que o produziram” (LE GOFF, 1990, p. 547), tanto intencional quanto não, em uma determinada sociedade que o produz, bem como, das épocas sucessivas durante as quais continuou a existir. Sendo produto social das relações de forças existentes imputadas pelo poder. “O que transforma o documento em monumento é a sua utilização pelo poder” (LE GOFF, 1990, p. 538).

Com isso, o documento consiste em ser:

[...] fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente (CELLARD, 2008: 295).

Outra justificativa para o desenvolvimento da investigação documental em pesquisa educacional se constitui na possibilidade temporal de compreensão da produção da sociedade, transparecendo conceitos e mentalidades praticados no tecido social. Daí Lakatos e Marconi (2010, p. 192) afirmar a necessidade de coleta de dados “[...] para conseguir informações e utilizar os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se desejam estudar”, exaurindo tanto quanto possível todos os dados ao alcance do pesquisador.

2.6.3 - Universo e amostra

Lakatos e Marconi (2010) definem população ou universo de estudo como:

[...] o universo ou a população-alvo é o conjunto dos seres animados e inanimados que apresentam pelo menos uma característica em comum, sendo N o número total de elementos do universo ou da população, podendo ser representado pela letra maiúscula X, tal que: $XN = X1; X2; \dots; XN$. Já a amostra é uma parcela convenientemente selecionada do universo (população); é um subconjunto do universo (LAKATOS; MARCONI, 2010, p.225).

Ainda Lakatos e Marconi (2010, p. 223) continua a delimitação do universo explicitando “[...] que pessoas ou coisas, fenômenos, etc. serão pesquisados, enumerando suas características comuns, como por exemplo, sexo, faixa etária, organização a que pertencem comunidade onde vivem etc”. Também Barbetta (2002) define o universo ou a população de um estudo como um conjunto de elementos que se deseja estudar, os quais possuem determinadas características de interesse do pesquisador.

Para tanto, optou-se pelo questionário semi-estruturado como instrumento de coleta de dados contendo perguntas abertas, o qual, ao contrário do questionário estruturado em que se segue um roteiro rígido de perguntas padrão, no questionário semi-estruturado, a diferença está no seu “caráter aberto”, ou seja, o sujeito da pesquisa tem liberdade de responder ao questionário dentro de suas concepções, mas não o deixando totalmente livre para não fugir do tema, pois o pesquisador não pode perder de vista seu foco (MAY, 2004). Também Minayo (2004, p. 108) considera que com o questionário semi-estruturado, o sujeito da pesquisa “[...] tem a possibilidade de discorrer o tema proposto, sem respostas ou condições prefixadas pelo pesquisador”.

O questionário foi aplicado em uma amostra de doze (12) Sujeitos, sendo, cinco (05) professores, usando como critério único de seleção os cinco primeiros professores que concordassem em participar da pesquisa, independente tanto da idade, quanto do sexo. O

gestor da Escola e o gestor da Unidade Penal. Bem como, também cinco (05) primeiros alunos apenados devidamente matriculados na Escola e cursando o ensino médio que aceitassem participar da pesquisa, independente da idade. Ainda, o roteiro do questionário possui quatro perguntas abertas, sendo o mesmo utilizado para todos os participantes, independentemente de sua posição na Unidade Penal (APÊNDICE 01).

Conforme o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE 02), a pesquisa respeita a legislação vigente que regulamenta os Comitês de Ética em Pesquisa (CEP): Portaria nº 190, de 23 de setembro de 2011, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) em, 19 de outubro de 2011; Resolução nº 466/12, de 12 de dezembro de 2012, pelo Conselho Nacional de Saúde (a qual revoga as Resoluções nº 196/1996; 3020/2000; 404/2008). Também foi autorizado pelo Departamento Penitenciário do Paraná - Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Paraná (Requerimento: Protocolo nº 13.389.420-9), mediante a emissão do Parecer Consubstanciado, emitido em 24 de novembro de 2014 (ANEXO A), baseado no despacho do Programa de Desenvolvimento Integrado – PDI CIDADANIA – Coordenação de Educação, Qualificação e Profissionalização de Apenados (ANEXO B), bem como nos itens 1-3, ainda, no contido dos Cadernos de Segurança do DEPEN²⁰. Cabe ressaltar ainda que o Termo de Autorização de Pesquisa da PEM e o Termo de Autorização de Pesquisa do CEEBJA, necessários para a aplicação desta pesquisa, estão entre os requisitos necessários para o cadastramento junto ao DEPEM.

A pesquisa teve a coleta de dados dividida em duas fases: a primeira fase compreendeu a coleta de dados bibliográficos em documentos estatais, periódicos e trabalhos anteriores sobre o tema. A segunda fase compreendeu a coleta de dados tanto no arquivo do CEEBJA Tomires Moreira de Carvalho, quanto no Arquivo da Divisão Ocupacional de Qualificação (DIOQ) da Penitenciária Estadual de Maringá. Bem como, por meio de um questionário semiestruturado, onde foram abordados doze sujeitos envolvidos no processo (cinco professores; cinco alunos, o gestor do CEEBJA e o gestor da PEM) Os resultados advindos tendem a ser bem variáveis, tornando-se necessário organizá-los por meio de categorias. Assim, na presente pesquisa, os dados primários obtidos foram categorizados, tabulados e analisados conforme os objetivos específicos. A partir disso, foi possível identificar as inferências constituídas.

²⁰ No ano de 2011, o Estado do Paraná, sob a coordenação da Escola de Educação em Direitos Humanos (ESEDH), elaborou quatro Cadernos do DEPEN, nas áreas de (1) gestão, (2) saúde, (3) segurança e (4) tratamento penal. Os Cadernos foram criados com o intuito de servirem como diretrizes de padronização e aperfeiçoamento das rotinas nas unidades penais do Paraná. Os quais estão disponíveis em: <<http://www.esedh.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=23>>. Acesso em 20 jan. 2015. Inclusive o Caderno *Práticas de Segurança nas Unidades Penais do Paraná*, citado no despacho de autorização.

Isso pode ser compilado porque a pesquisa qualitativa tem seu foco de atenção mais nas causas do que nos efeitos, tendendo a um enfoque mais holístico, levando em consideração tanto aspectos objetivos quanto subjetivos do fenômeno analisado. Segundo Westbrook, (1994), a coleta de dados para uma pesquisa qualitativa, preocupa-se não só com a coleta de dados, desenvolvendo um processo que envolve ciclos entre a coleta de dados e a sua análise. Sendo muito mais um processo do que um procedimento, requerendo necessariamente constantemente reflexões analíticas.

2.6.4 - As dificuldades na aplicação dos processos das políticas públicas

Um dos grandes problemas no processo de implementação de políticas públicas está na falta de avaliação durante o processo de formulação para a implementação. Dificilmente os programas atingem os objetivos propostos inicialmente, com as estratégias traçadas na sua formulação. Problema já discutido pelo Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPP / UNICAMP, 1999, p.111), o qual destaca quatro motivos:

- a) falta de informações quanto aos objetivos do programa - Muitas vezes as agências formuladoras não informam aos implementadores os objetivos efetivos do programa, o que pode levá-los “[...] a eleger outra referência para a implementação - seus próprios objetivos ou objetivos dos stakeholders”;
- b) discordância das prioridades estabelecidas nos objetivos do programa - neste caso, os implementadores conhecem os objetivos do programa, mas deles discordam e elegem “[...] suas próprias prioridades (burocráticas, de sua clientela, ou ainda de grupos de interesses) como sua referência de atuação”;
- c) razões adversas - nesta situação, os implementadores conhecem e concordam com os objetivos do programa, mas devido “[...] a impedimentos associados à capacidade fiscal e administrativa das agências implementadoras até compromissos e lealdades de ordem política”, impossibilita-os de realizar os objetivos traçados pelos formuladores;
- d) imprevisibilidade - “Problemas não previstos no momento da formulação podem levar os implementadores a promover adaptação ao desenho original, com vistas a garantir que os objetivos de um dado programa sejam realizados”.

Por fim, a implementação efetiva é sempre realizada com base nas referências que os implementadores de fato adotam para desempenhar suas funções.

Face ao exposto, faz-se necessário no próximo capítulo, analisar os dados coletados na pesquisa sobre as políticas implementadas na PEM durante o período delimitado, tendo como expectativa uma melhora gradativa na implementação destas políticas, bem como na sua eficiência, eficácia e efetividade no processo de reinserção social dos apenados.

CAPÍTULO 03: ANÁLISE DO CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA DA PEM-PR

O terceiro capítulo são apresentados os resultados da pesquisa documental no espaço da Divisão Ocupacional e de Qualificação da Penitenciária Estadual de Maringá (DIOQ-PEM-PR) e a pesquisa de campo no espaço do CEEBJA “Professora Tomires Moreira de Carvalho” (Escola alocada no interior da PEM), tendo como instrumento de coleta um questionário semiestruturado, aplicado aos sujeitos da pesquisa. Bem como, a análise dos dados coletados na pesquisa sobre as ações educacionais implementadas na PEM durante o período delimitado.

Assim, Saraiva (2006) ressalta que cada política pública embora seja política e pública, tem características exclusivas por ser constituída por diversos estágios que se diferenciam entre si. Pode variar tanto os atores ou as coalizões, quanto os processos ou as ênfases constituídas, bem como, ainda a implementação e, conseqüentemente, a avaliação. Contudo, nunca se pode perder de vista, que as etapas não passam de uma esquematização teórica pedagógica para melhor compreensão da sua avaliação. Mas que na prática, o processo nem sempre é fidedigno a qualquer seqüência sugerida. Entretanto, geralmente as políticas públicas possuem essas características de serem políticas e públicas. Portanto, a secção das políticas públicas em fases, trata-se mais de um recurso pedagógico para fins analíticos do que um fato real no processo político (RUA, 1998).

Por força dos crescentes indicadores sociais sobre violência e segurança pública, bem como, pela pressão dos organismos internacionais, nacional, e pela participação da sociedade civil, o Estado passou a reconhecer os problemas da segurança pública, conseqüentemente os problemas do sistema penal, como sendo um problema de política pública.

Segundo dados de 2010 do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (INFOPEN, 2012), o Brasil passou a ocupar o quarto lugar na escala das maiores populações carcerárias do mundo. Segundo dados do INFOPEN (2010), existem no mundo inteiro uma população de aproximadamente 6,9 bilhões de pessoas, sendo que a taxa média de sujeitos privados de liberdade gravita no entorno de 146 pessoas a cada 100.000 habitantes (Quadro 05).

Quadro 05: Populações Carcerárias em âmbito mundial

	País	Nº total de presos	Presos por 100 mil habit	Ocupação nas prisões
01	EUA	2.266.832	730	106%
02	China	1.640.000	121	n/d
03	Rússia	708.300	495	91%
04	Brasil	514.582	288	184%
05	Índia	372.296	30	112%
06	Irã	250.000	333	294%
07	Tailândia	244.715	349	195%
08	México	238.269	206	126%
09	África do Sul	156.659	307	132%
10	Ucrânia	151.137	334	97%

Fonte: INFOPEN-DF (2012).

Desta forma, o Brasil ocupava em 2011 o quarto lugar em população carcerária do mundo, totalizando 514.582 encarcerados, passando para 548.003 em 2012, uma proporção de 288 condenados para cada 100 mil habitantes, totalizando uma taxa de 184% de ocupação no sistema prisional. Constatação possível de ser percebida ao observar o quadro de nº 06 que demonstra a população prisional brasileira dividida por estado.

Quadro 06: População Prisional dos Estados Brasileiros

Região	Estado	Sigla	População Prisional	População habitante	População Car. por 100.000
Centro Oeste	Goiás	GO	12.113	6.004.045	201,75
	Mato Grosso	MT	10.613	3.033.991	349,80
	Mato Grosso do Sul	MS	12.17	2.449.341	496,87
	Distrito Federal	DF	11.438	2.562.963	446,28
Norte	Amazonas	AM	7.775	3.480.937	223,36
	Acre	AC	3.545	732.793	483,77
	Rondônia	RO	7.448	1.560.501	477,28
	Roraima	RR	1.783	451.227	395,14
	Amapá	AP	2.045	668.689	305,82
	Tocantins	TO	2.518	1.383.453	182,01
	Para	PA	11.806	7.588.078	155,59
Nordeste	Maranhão	MA	5.417	6.569.683	82,45
	Piauí	PI	2.927	3.11.015	93,84
	Ceara	CE	18.619	8.448.055	220,39
	Rio Grande do Norte	RN	7.141	3.168.133	225,40
	Paraíba	PB	8.723	3.766.834	231,57
	Pernambuco	PE	28.769	8.796.032	327,07
	Sergipe	SE	4.13	2.068.031	199,71
	Alagoas	AL	4.614	3.120.922	147,84
	Bahia	BA	13.105	14.021.432	93,46
Sudeste	São Paulo	SP	195.695	41.252.160	474,39
	Minas Gerais	MG	51.598	19.595.309	263,32
	Rio de Janeiro	RJ	33.826	15.993.583	211,50
	Espirito Santo	ES	14.79	3.512.672	421,05
Sul	Paraná	PR	31.312	10.439.601	299,93
	Santa Catarina	SC	16.623	6.249.682	265,98
	Rio Grande do Sul	RS	29.243	10.695.532	273,41

Fonte: INFOPEN-DF (2012).

Os EUA é o país que mais encarcera, com um total de 2.266.832 presos, em segundo está a China com 1.640.000 presos. Em terceiro a Rússia com 708.300 e, por quarto lugar o Brasil com 514.582. Esse crescimento vertiginoso da população carcerária como um todo, constituído nos últimos 10 anos é resultado de um maior recrudescimento das penas, bem como da morosidade do sistema judiciário brasileiro.

Gomes (2012) afirma que entre 2008 e 2012 houve uma ascensão de 25,1% no número de presos provisórios. Do total de presos custodiados, 195.036, ou seja, 37,9% eram presos provisórios e desses 94,5% homens e 5,5% mulheres. Existindo um total de 1.712 estabelecimentos penais, dos quais, apenas 142 para mulheres e 1.570 para homens.

Utilizando a mesma classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisa (IBGE), o qual considera tanto pretos quanto pardos como sendo negros, no que diz respeito a etnia (cor), os pardos, com 43,7% , são a maioria dos apenados. Os negros 17%, os brancos com 35,7%, os indígenas 0,2% e os amarelos 0,5%. Segundo o relatório produzido pelo INFOPEN-DF (2012), existe um erro de cálculo nessa base estatística, registrando 2,9% de presença de outras etnias, expressando então que 2,9% desta população penitenciária não se denomina em nenhuma destas etnias. De qualquer forma, estes números revelam a profunda desigualdade social ainda existente na sociedade brasileira.

Analisando a faixa etária dos apenados no Brasil, logo se constata que a maioria dos apenados é jovem. Esse fato foi o destaque da última pesquisa sobre as características dos apenados, realizada pelo Departamento Penitenciário Nacional (INFOPEN-DF, 2012). Em consonância com as políticas públicas da juventude, considerando a somatória das duas faixas etárias entre 18 a 29 (de 18 a 24 e 25 a 29), pode-se concluir que os jovens compõem 54,8% da população carcerária brasileira. Assim, os homens jovens, representam a grande maioria da população atingida pelos flagelos da violência, em distintas situações de vulnerabilidade social a que estão expostos, “[...] tanto no que diz respeito aos que são vítimas de violência, quanto àqueles que cometem atos violentos, pois a violação de direitos ocorre nos dois casos” (FACHINETTO, 2010, p.70). A partir dessa reflexão, faz-se necessário travar uma discussão acerca de alternativas possíveis que superem esse quadro de exclusão, de modo a reduzir essas situações de vulnerabilidade social que tanto flagela a juventude.

Destá forma, faltam políticas públicas para a juventude que sejam contínuas, em conjunto com a juventude, na qual tanto os adolescentes quanto os jovens, possam ser integrados socialmente. Atualmente, grande parte das políticas públicas existentes são destinadas aos que cometeram atos infracionais e para os privados de liberdade. Tais políticas públicas tentam garantir que os jovens não sejam privados de cultura, de vida comunitária, de

vida familiar, de integração em processos reais de trabalho e de formação (CASTRO; ABRAMOVAY, 2002).²¹

Mais preocupante que a questão da violência sofrida pelos jovens, é a violência da falta de instrução formal, sendo que por volta de 65% dos homens apenados, não concluíram nem o ensino fundamental, conforme pode ser constatado no quadro nº 07.

Quadro 07: Quantidade de presos por grau de instrução em presídios masculinos (dez/2011)

Brasil Escolaridade	Preso	% do total
Analfabeto	24.973	5,82%
Alfabetizado	55.853	13,01%
Ensino fundamental incompleto	203.620	47,44%
Ensino fundamental completo	55.257	12,87%
Ensino médio incompleto	49.309	11,49%
Ensino médio completo	33.091	7,71%
Ensino superior incompleto	3.291	0,77%
Ensino superior completo	1.680	0,39%
Acima de superior completo	108	0,03%
Total informado	427.182	100%%

Fonte: INFOPEN-DF (2012).

Já no quadro nº 08, pode-se constatar que em 2005 haviam 22.608 apenados com ensino fundamental completo e 9.765 apenados com o ensino médio completo, totalizando 32.373 apenados, em contraponto ao ano de 2011 com 55.257 apenados com ensino fundamental completo e 33.091 apenados com o ensino médio completo, totalizando 88.348 apenados. Assim, a constatação de que nesse quadro o número de apenados por grau de instrução mais que dobrou.

²¹ Quando relacionados aos valores globais do gasto público federal e ao gasto social federal, os gastos com crianças e adolescentes tiveram importante redução de sua participação nesses agregados. Tendo representado 7,5% do gasto público federal e 12,4% do gasto social em 1994, o gasto com a faixa de 0-18 anos caiu para 6,5% do gasto público e 9,8% do gasto social em 1997. Em relação ao PIB, houve diminuição do gasto (de 1,24% para 1,18%). Em valores absolutos, observa-se relativa estabilidade, o que leva a concluir que os aumentos ocorridos no gasto federal total (17,7%, entre 1994 e 1997) e no gasto social federal (28,6%, no mesmo período) não alcançaram os programas voltados para essa faixa etária (CHAGAS *et al*, 2001. P. 30).

Quadro 08: Número de presos por grau de instrução (BRASIL, 2011).

Brasil Escolaridade	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Analfabeto	11.387	18.621	28.625	27.192	25.015	23.992	24.973
Alfabetizado	54.595	45.519	50.186	44.582	46.801	52.964	55.853
Ensino fundamental incompleto	79.555	114.351	154.608	163.518	168.113	189.980	203.620
Ensino fundamental completo	22.608	32.570	41.155	46.476	63.465	49.840	55.257
Ensino médio incompleto	15.043	21.593	31.811	39.212	41.179	44.363	49.309
Ensino médio completo	9.765	14.564	22.836	26.578	28.283	29.744	33.091
Ensino superior incompleto	921	1.602	3.068	3.301	2.524	2.699	3.291
Ensino superior completo	778	1.026	1.403	1.493	1.478	1.582	1.680
Acima de superior completo	11	38	51	61	52	61	108
Total informado	196.668	251.890	335.750	354.421	378.919	397.235	429.193

Fonte: INFOPEN-DF (2012).

Em 2012, o grau de instrução dos apenados já aponta uma mudança, mas, o que não mudou foi o fato de os apenados ainda terem pouca ou nenhuma instrução. Situação, a qual piora quando tais categorias se referem às mulheres encarceradas, que, geralmente são muito menos qualificadas em nível de instrução no sistema prisional. De forma geral, esses números delineiam o quadro caótico do sistema prisional brasileiro.

Fazendo um recorte mais local, segundo os dados de 2011 do INFOPEN-DF (2012), o Paraná ocupa o terceiro lugar no ranking dos estados com a maior população carcerária do país. Primeiro está São Paulo, depois vem Minas Gerais. Entre presos provisórios, regime fechado, semiaberto e aberto, o Paraná tem 19.350 masculinos e 1.114 femininos, totalizando 20.464 presos (QUADRO 09).

Quadro 09: Presos sob custódia da SEJU por regime e sexo no Paraná

Regime	Masculino	Feminino	Total
Presos Provisórios	2.060	121	2.181
Regime Fechado	8.083	312	8.395
Regime Semiaberto	2.938	154	3.092
Regime Aberto (Patronato)	5.863	502	6.365
Medida de Segurança	406	25	431
Total Geral	19.350	1.114	20.464

Fonte: INFOPEN-DF (2012).

O quadro fica mais caótico ao constatar que na sua maioria, esses presos estão na faixa etária entre 18 a 24 anos, com 25,65% e na faixa etária de 25 a 29 anos, com 26,2%, perfazendo 51,85% em um total de 10.608 pessoas privadas de liberdade (QUADRO 10).

Quadro 10: Presos por faixa etária e sexo no Paraná

Faixa Etária	Masculino	Feminino	Total	Percentual
18 a 24 anos	4.993	254	5.247	25,65 %
25 a 29 anos	5.109	252	5.361	26,2 %
30 a 34 anos	3.687	204	3.891	19,01 %
35 a 45 anos	3.638	240	3.878	18,95 %
46 a 60 anos	1.646	151	1.797	8,78 %
Mais de 60 anos	277	13	290	1,41 %
Total	19.350	1.114	20.464	100 %

Fonte: INFOPEN-DF (2012).

Existe uma relação direta entre analfabetismo, baixa qualificação e empregabilidade. Quanto menos escolarizado for o sujeito, mais desqualificado será, conseqüentemente, não terá oportunidade de empregabilidade. Esse problema de qualificação profissional atual está diretamente ligado ao problema da estrutura ou da falta de estrutura escolar, levando conseqüentemente o sujeito para o estado de criminalização. Conforme o INFOPEN-DF (2012), praticamente 50% dos apenados escolarizados no Paraná não terminaram sequer o Ensino Fundamental (QUADRO 11).

Quadro 11: Presos por grau de escolaridade e sexo no Paraná

Escolaridade	Masculino	Feminino	Total	Percentual
Analfabeto	698	54	752	3,67 %
Alfabetizados	1.283	55	1.338	6,54 %
Ensino Fundamental Incompleto	9.570	570	10.140	49,55 %
Ensino Fundamental Completo	2.385	94	2.479	12,11 %
Ensino Médio Incompleto	3.017	157	3.174	15,51 %
Ensino Médio Completo	1.888	131	2.019	9,87 %
Ensino Superior Incompleto	341	36	377	1,84 %
Ensino Superior Completo	145	12	157	0,77 %
Ensino acima do Superior	23	05	28	0,14 %
Total	19.350	1.114	20.464	100%

Fonte: INFOPEN-DF (2012).

Nessa conjuntura, a região do norte do Paraná, possuía no fim de 2011 uma população carcerária de 1.880 sujeitos, perfazendo um total de 13,27% dos apenados do

Paraná (QUADRO 12), a terceira população carcerária do Estado. Sendo em sua maioria entre 18 a 29 anos e, ainda, analfabetos ou analfabetos funcionais ou semialfabetizados. Assim, como no âmbito nacional, a situação do apenado no Paraná, apresenta muitas semelhanças no que diz respeito aos problemas todos já bem conhecidos, tais como pobreza, desemprego, violência, analfabetismo e etc. O apenado está intrinsecamente ligado a estereótipos negativos, sempre em ciclos de violência, de drogadição, de delinquência e etc.

Quadro 12: Presos em canteiros produtivos por regiões no Paraná

Região	Presos em Canteiros			Total de Presos em Canteiros	Total de Presos no Sistema	% por Região
	Próprio	Privado	Artesanato			
Oeste	124	135	78	337	2.575	18,17 %
Noroeste	145	48	00	193	788	5,56 %
Central	102	318	01	421	1.046	7,38 %
Norte	149	47	36	232	1.880	13,27 %
Sudoeste (F. Beltrão)	29	36	00	65	865	6,10 %
Curitiba e Região Metropolitana	980	734	447	2.161	7.018	49,52 %
Total	1.529 10,79 %	1.318 9,30%	562 3,97 %	3.409 24,06 %	14.172	100 %

Fonte: DEPEN/INFOPEN-DF (2012).

Essa realidade de jovem apenado, semialfabetizado e desqualificado, em risco social, obrigou o Estado a formular políticas públicas para esse nicho social, (pelo menos no discurso). Portanto, a formulação de políticas públicas para o grupo que apresenta características de vulnerabilidade social ou transgressão da ordem social estabelecida, passou a ser o foco da tomada de decisão de políticas públicas para o sistema prisional do Paraná.

3.1 - MONTAGEM DA AGENDA (AGENDA-SETTING)

O quadro estabelecido propiciou condições para a formação da agenda de políticas públicas destinadas à Segurança Pública, com desdobramentos para o Sistema Penitenciário, o qual apresentava níveis elevados de vulnerabilidade social ou risco. Na esfera federal, a emergência de ações efetivas para a confecção de um Plano Nacional de Segurança Pública ficou mais latente quando, em 12 de junho de 2000, o Brasil parou diante da televisão acompanhando o sequestro do ônibus 174, no Rio de Janeiro, por Sandro Rosa do Nascimento, ex-menino de rua, sobrevivente de chacina da Candelária em 1993. Fato importante para a constituição do conjunto de eventos que acabaram por formular uma

opinião pública atenta às questões latentes sobre segurança pública.

Do ponto de vista dos compromissos da União, esse fato foi importante para, finalmente delimitar qual seria a formação da agenda nacional para a segurança pública. Uma semana depois o Brasil tinha oficialmente o seu primeiro plano de segurança pública, o qual, segundo Soares (2007, p. 83) “[...] em função do parto precoce, precipitado a fórceps, vinha a público sob a forma canhestra de listagem assistemática de intenções heterogêneas”.

Mas, vale ressaltar que como preâmbulo do primeiro plano de segurança pública, na primeira gestão do governo FHC, foi criada a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, constituindo-se o Primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos. Bem como, as inúmeras iniciativas por parte da sociedade civil, tais como ONGs e fundações, atuantes em situações de vulnerabilidade social do sistema prisional. Como exemplo disso no Brasil, pode-se citar que em 1986 foi criada a Pastoral Carcerária como serviço organizado pela CNBB. Em 1997 a CNBB lança a sua 35ª edição da Campanha da Fraternidade, cujo tema foi “Fraternidade e os Encarcerados” e em 1998 foi criada a coordenação nacional, iniciando uma rede de contatos tanto nacionais quanto internacionais, canalizando esforços referentes às violências cometidas contra os direitos humanos dentro do sistema prisional.

A partir de 1988, pós Constituição Federal, abrem-se espaços dialógicos entre governo e movimentos sociais sobre a urgente necessidade na formulação e implementação de políticas para a educação no sistema penitenciário. A adoção de práticas participativas da sociedade civil que vai conduzir à emergência do que Avritzer e Pereira (2005, p. 18) classificam de formas híbridas, conjugando “[em] parte representantes do Estado, [em] parte representantes da sociedade civil, [e que] reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta”.

Iniciativas, entre as quais se destacam a Lei nº 9394/96 que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996); 1ª Conferência Nacional de Direitos Humanos (BRASIL, 1996); o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 (BRASIL, 2001); Diretrizes Nacionais para Oferta de Educação nos Estabelecimentos Penais/ Resolução nº 03/2009 – CNPCP (BRASIL, 2009a); as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade / Resolução Nº 02/2010 – CNE/CEB (BRASIL, 2010a); as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais / Parecer CNE/CEB Nº 4/2010 – CEB/CNE (BRASIL, 2010b); as Diretrizes Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos/Parecer CEB/CNE nº 11/2000 (BRASIL, 2000) e o Decreto nº 7.626/2011, que institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do sistema prisional e a Primeira

Conferência Nacional de Segurança Pública – CONSEG (BRASIL, 2009b). Sendo esse processo de participação, atualmente classificado por *cidadania ativa*, para definir o processo de participação da sociedade civil (BENEVIDES, 1991).

As dificuldades que emperram o Sistema Penitenciário são largamente conhecidas em todo o Brasil. Mas de todos os problemas, a falta de uma política efetiva de reinserção social, juntamente com as constantes violações de direitos dos presos, atrelada à falta de estrutura aos egressos com as péssimas condições de trabalho dos agentes penitenciários são alguns dos vários exemplos que mais se destacam. Urge uma reforma no sistema, implicando uma mudança de mentalidade no que se refere à dimensão da punição na legislação brasileira de forma geral.

Os apenados são sujeitos de direitos, os quais estão garantidos por meio de políticas públicas geradoras de oportunidades, de forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional dos processos de exclusão e desigualdade, evitando com que esses sujeitos recaiam em situações de vulnerabilidades e riscos (BRASIL, 2005). Assim, “[...] mais que cumprir a lei, é preciso interromper ciclos de violência e reconstruir as relações sociais afetadas pelo crime” (BRASIL, 2009b, p. 34).

Existe uma relação intrínseca entre a eficácia das políticas de segurança pública e as suas consequências no sistema penal com o processo de penalização da pobreza. Faz-se necessário que a questão seja revista sob a perspectiva de elaboração de estratégias integradas para enfrentar o problema, garantindo uma política nacional penitenciária que inclua “[...] escolarização, profissionalização, atendimento médico, geração de emprego e renda para a população apenada” (BRASIL, 2009b, p. 34).

Nessa perspectiva, em 2005, quando foi firmado um Protocolo de Intenções entre os Ministérios da Justiça e da Educação, na tentativa de conjugar esforços para a implementação de uma política nacional de educação para jovens e adultos em privação de liberdade, foram estruturadas várias políticas, entre as quais:

- (1) as Resoluções do Programa Brasil Alfabetizado que incluíram a população prisional dentre o público de atendimento diferenciado das ações de alfabetização;
- (2) a parceria com a UNESCO e o Governo do Japão para a realização de cinco seminários regionais e do primeiro Seminário Nacional sobre educação nas prisões, que culminaram na elaboração de uma proposta de Diretrizes Nacionais para a oferta de educação no sistema penitenciário;
- (3) a inclusão da educação como uma das metas do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania;
- (4) a inclusão da educação nas prisões no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e das matrículas nos estabelecimentos penais no censo escolar (BRASIL, 2010b, p. 17-18).

Pela proposição da agenda configurada, pode-se perceber que a sua implementação

está cheia de intempéries, sendo necessário ainda, muito diálogo para a plena efetivação das políticas para sujeitos apenados no Paraná. No caso específico do Paraná o objetivo do Plano é “[...] a garantia da escolarização básica, no nível fundamental e médio, na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a educação profissional às pessoas em privação de liberdade, no Sistema Penitenciário do Estado do Paraná, por meio dos Centros Estaduais de Educação Básica para Jovens e Adultos – CEEBJA e/ou Ações Pedagógicas Descentralizadas – APED” (PARANÁ, 2012, p. 05). Por mais que seus objetivos estejam contemplados nas políticas do Governo Federal, ainda existem inúmeras limitações, as quais precisam ser transpostas. Uma vez que o fato de estarem contempladas nas agendas políticas, não seja garantia de serem efetivadas.

Finalmente, a garantia da realização das políticas a contento só se concretizará por meio da efetiva participação da sociedade civil, tanto no planejamento, formulação, execução e monitoramento da política penitenciária, quanto “[...] na medida em que o Conselho Nacional de Política Penitenciária (CNPCP), o Conselho Nacional de Penas Alternativas (CONAPA), os conselhos penitenciários estaduais e da comunidade sejam fortalecidos como espaços de interlocução qualificada e de deliberação” (BRASIL, 2009b, p, 35).

3.2 - FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS (POLICY FORMULATION)

As políticas de assistência ao apenado no Brasil é um campo marcado historicamente, por ações governamentais sempre fragmentadas, descontínuas com desperdício de recursos e baixa eficácia das ações implantadas, caracterizadas muito mais pelo reforço da marginalidade e invisibilidade do que por ações educativas efetivas. Em muitos casos, as tecnologias adotadas não são compatíveis com as condições socioeconômicas e culturais do público-alvo. E, ainda, os processos de tomada de decisão, quanto às políticas, têm sido formuladas segundo uma lógica tecnoburocrática, sem a participação da sociedade civil organizada, refletindo assim, diretamente sobre a situação de vulnerabilidade social da população.

Nesse sentido, a vulnerabilidade social compreende um conjunto de fatores concatenados entre si, desde a economia até a cultura, formulando uma conjuntura política, conformando os sujeitos a uma incapacidade de terem acesso aos bens produzidos. Havendo uma estreita relação com a atual configuração neoliberal do “Estado Mínimo” que transforma as políticas sociais em ações pontuais, emergenciais e compensatórias. Nessa perspectiva,

Oliveira (1995) relaciona vulnerabilidade social de forma perversa à dependência econômica, social, cultural, intelectual, afetando diretamente aos mais pobres.

Se de um lado, em seu primeiro mandato (1995-1998) FHC formula, em 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), aperfeiçoado em 2000, com a instituição do seu II Programa Nacional de Direitos Humanos. Criando em 1995, a secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), transformando-a, em 1998, na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), a qual propiciou em 2000, a instituição do seu Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). De outro, no Paraná, tem-se a inauguração em 10 de abril de 1996 da Penitenciária Estadual de Maringá (PEM-PR), tendo como primeiro diretor o Coronel Antônio Tadeu Rodrigues (04/1996 a 04/1998), com 60 celas perfazendo um total de 360 vagas, sendo ainda um processo estritamente inicial e, portanto, ainda fora do alcance de toda essa institucionalização do Governo Federal, principalmente em termos de recursos.

O tema direitos humanos era algo muito fluído, mas na prática, isso ainda não havia se efetivado, ficando sob a responsabilidade dos gestores locais a efetivação desses discursos, dito de outra forma, a resolução de seus problemas efetivos consiste na transformação de um problema em solução. A partir da constatação dos problemas efetivos (na agenda), inicia-se a segunda fase, na qual são definidas as ações a serem adotadas, as metas a serem atingidas e o objetivo a ser alcançado (CALDAS, 2008).

É nessa conjuntura que se considera que nem todas as decisões relativas às políticas públicas são tomadas no período de formulação das políticas, faz-se necessário salientar que o processo de elaboração das políticas constitui um processo contínuo, mesmo durante as outras fases. Para tanto, é preciso entender o contexto político e social das três últimas décadas do século XX no Brasil, marcado pelo processo de redefinição da função do Estado, bem como, da sociedade civil, a partir da universalização dos direitos de cidadania, descentralização e gestão democrática das políticas públicas. Esse movimento, trata-se de um novo formato institucional do processo participativo de implementação descentralizadora, legitimada pela Constituição Federal de 1988, pelos artigos nº 204 e nº 227, o qual ocorreu no Brasil efetivamente na década de 1990, remodelando as relações de poder nas três esferas: municipal, estadual e federal.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988, Art. 204), assegurou como princípio a “[...] participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”, acabou instituindo assim, no âmbito das políticas públicas, a participação social como sendo o eixo fundamental da gestão e do

controle das ações do governo. Faz-se necessário também não fazer um discurso ufânico sobre o processo de descentralização e participação que só se efetivou por causa da falência do Estado na gestão das políticas públicas. Após a promulgação da Constituição Federal, o problema passou a ser a regulamentação efetiva destes preceitos, iniciando-se então uma intensa mobilização social na tentativa de estabelecer mecanismos legais para a efetiva participação na gestão descentralizada das políticas públicas.

Nessa conjuntura surgem, na cena política, os Conselhos Gestores, como sendo um meio institucionalizado de interação entre governo e sociedade civil, exigindo do cidadão uma (nova) atitude, por meio da participação efetiva na gestão pública. Os espaços dos Conselhos Gestores se constituem no novo *locus* da formulação das políticas, sendo arena democratizada de gestão das políticas públicas, na qual os sujeitos participam nas tomadas de decisões e desenvolvem o controle social nos gastos públicos nas instâncias políticas, conforme salienta Behring (2007):

Os conselhos têm grandes potencialidades como arenas de negociação de propostas e ações que podem beneficiar milhares, milhões de pessoas, e de aprofundamento da democracia, há também dificuldades para a realização dos sentidos da participação e pleno desenvolvimento (BEHRING, 2007, p.178).

Com isso, o processo de formulação das políticas sociais foi institucionalizado por meio dos Conselhos Gestores, espaço de negociação, suprimindo do Estado a possibilidade de estabelecer unilateralmente as regras de funcionamento público, deslocando a ênfase dos procedimentos, enquanto meios, para os resultados, enquanto fins. Com isso, Iamamoto (2003) salienta:

Nesses novos tempos, em que se constata a retração do Estado no campo das políticas sociais, amplia-se a transferência de responsabilidade para a sociedade civil no campo da prestação de serviços sociais. Esta vem se traduzindo, por um lado, em um crescimento de parcerias do Estado com Organizações Não-Governamentais, que atuam na formulação, gestão e avaliação de programas e projetos sociais (IAMAMOTO, 2003, p.126).

Esta forma atual de participação da sociedade civil nas decisões do Estado se caracteriza como sendo uma das mais modernas formas de gestão social das políticas. Conforme salienta Raichelis (1998, p. 35) “[...] a constituição destes espaços tornou-se possível em virtude das mudanças que se processaram nos movimentos populares, redefiniram suas estratégias e práticas e passaram a considerar a participação institucional como espaço a ser ocupado”, ampliando a participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas, através de todos os mecanismos previstos na legislação, abrindo cada vez mais, canais no processo de democratização e participação social.

3.3 - TOMADA DE DECISÃO (DECISION MAKING)

A tomada de decisão das políticas públicas se efetivou por causa das pressões dos organismos internacionais e dos movimentos sociais, junto ao Brasil, para incluírem em suas agendas políticas a discussão de temas relativos aos problemas no sistema prisional. Instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), foram imprescindíveis para a efetivação de políticas.

A partir destas pressões foi possível estabelecer uma referência sobre o tratamento penal, o qual consistiu na formulação da Lei de Execução Penal (LEP nº 7.210 de 1984), a qual versa sobre os direitos e deveres atribuídos aos apenados e, consiste na base de formulação de políticas públicas voltadas para as demandas no sistema penitenciário. Assim como, a Lei nº 12.245, de 24 de maio de 2010, a qual acrescentou um 4º parágrafo ao artigo nº 83 da LEP, dispondo que nos estabelecimentos penais, conforme a sua natureza, devem ter instaladas salas de aulas destinadas a cursos de ensino básico e profissionalizante. Ainda, a Lei de Remição pelo trabalho e estudo, nº 12.433, de 29 de junho de 2011, pela qual altera os artigos 126, 127, 128 e 129 da LEP.

Para Caldas (2008, p.13), “a fase de tomada de decisão pode ser definida como o momento em que se escolhem alternativas de ação / intervenção, em respostas aos problemas definidos na Agenda”. Sendo que essas duas últimas leis foram posteriores à fundação da PEM e, como a tomada de decisão é o momento de definir a mais apropriada dentre as alternativas apresentadas, bem como, a forma em que se dará o processo, levando-se em consideração os atores envolvidos. É nesse contexto de municipalização que os gestores da PEM-PR acabaram por interagir com os conselhos da cidade, tanto com o Conselho da Comunidade [CC (de dentro para fora)] quanto com o Conselho Comunitário de Segurança [CONSEG (de fora para dentro)], recebendo dos Conselhos e, portanto da sociedade civil, apoio técnico, humano, material e financeiro tanto na execução da educação formal quanto da educação não formal, com cursos de qualificação e profissionalizantes, em consonância com o sistema judiciário validando todos os cursos como sendo cursos de extensão certificados, permitindo o uso de tais certificados como mecanismo remissório tanto pelo trabalho quanto pela educação formal e/ou não formal, conforme portaria do Poder Judiciário publicado em 03 de fevereiro de 1997 pelo então Juiz de Direito Nabor Nishikawa.

PODER JUDICIÁRIO / PORTARIA 01/97 / Estado do Paraná / RESOLVE:

1- O condenado que enquanto preso, além de trabalhar, interna ou externamente, frequentar a escola de instrução comum (ensino regular do primeiro ou segundo grau) ou profissionalizante, sob a direção ou coordenação do Departamento Penitenciário DEPEN, receberá de recompensa redução na sua pena.

1.1- A cada 18 (dezoito) horas-aula, terá direito à redução de 01 (um) dia de pena.

1.2- O curso com carga horária inferior a 18 horas, não dará direito ao benefício.

2- Iniciado o curso o Diretor da Unidade Penal, fará a comunicação a este Juízo, informando o nome do aluno, horário e período de duração.

2.1- A ficha de frequência contendo as horas-aula e o aproveitamento do aluno será encaminhada a este Juízo, juntamente com o atestado de trabalho do período correspondente.

2.2 - O condenado que só estudar durante o curso da execução da pena, terá direito à redução da pena.

CUMPRA-SE.

Posta esta proposição, faz-se necessário verificar como essa conjunção foi constituída, passando a examinar políticas implementadas na PEM-PR.

3.4 – IMPLEMENTAÇÃO (POLICY IMPLEMENTATION)

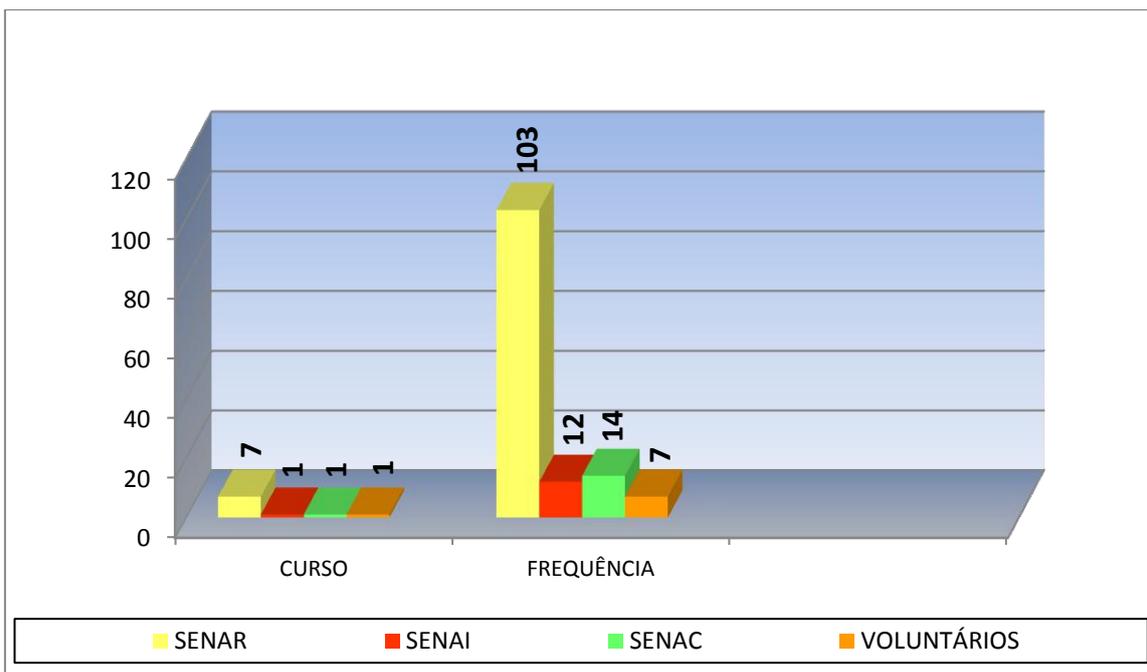
A implementação é a fase caracterizada pela transformação das intenções em ações, o “[...] momento onde o planejamento e a escolha são transformados em atos” (CALDAS, 2008, p. 15). Com isso, a implementação tem por característica o monitoramento e o controle das ações para visualizar obstáculos e falhas que possam acontecer, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos distorcidos e/ou otimismo exacerbado. Para Jannuzzi (2001, p. 45), essa fase “[...] corresponde aos esforços de implementação de ação governamental na alocação de recursos e desenvolvimentos dos processos previstos nas alternativas e programas escolhidos anteriormente”. Já para Secchi (2011) essa é a fase de transformar intenções políticas em ações concretas, na qual entram em ação atores estatais e não estatais.

Importante aqui são as delineações de sua implementação. Se pelo modelo *top-down* (de cima para baixo) ou pelo *bottom-up* (de baixo para cima), ou ainda, pelo modelo *middle-up-down* (do meio para cima e do meio para baixo). O modelo *middle-up-down* é o mais democrático e participativo (NONAKA; TAKEUCHI. 1997). Entre esses modelos, a implementação, acaba por regularizar as políticas, não havendo implementação perfeita e sem problemas. Por mais que haja uma posição teórica definida, a implementação na prática, acaba se adequando à realidade da conjuntura. Sendo, mais do que nunca, fundamental o processo de avaliação continuada, tanto para continuidade ou correção de fluxo, quanto para seu cancelamento.

Toda legislação necessariamente objetiva adequação de procedimentos que garanta a operacionalização do sistema e a sua completa implementação. É nesse contexto que o objetivo a que se propõem a LEP já em seu artigo nº 01: “A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para harmônica integração social do condenado e do internado”. Com isso, a LEP constitui a integração entre o cumprimento da pena com o princípio da integração social como meio (possibilidade) de reinserção social. Delineando uma grande importância para a interação social, através da mobilidade dos atores sociais relevantes às ações praticadas na PEM.

Portanto, partindo da definição de Secchi (2010), o processo de implementação de políticas na PEM, caracterizou-se por uma abordagem *bottom-up* (de baixo para cima), uma vez que a sua formulação se deu de maneira particular, tendo por iniciativa os próprios gestores da unidade penal, sem esperar dos gestores do Governo do Estado. Essa maneira de formular políticas foi realizada de “dentro para fora”, de maneira que possibilitasse a sua modificação / adequação na base dos problemas ocorridos durante o processo político como um todo. Constitui-se em uma ação articulada entre as unidades distintas, tornando-se um todo coerente, visando uma avaliação de conjunto de instrumentos e não apenas de um único setor. Procurando consolidar as necessárias convergências em relações a um conceito como processo que vinculasse a dimensão formativa à dimensão remissória, enquanto projeto de sociedade comprometida com a justiça social, o qual pode ser verificado nos gráficos a seguir:

Gráfico 01: Cursos ofertados - PEM / 1999



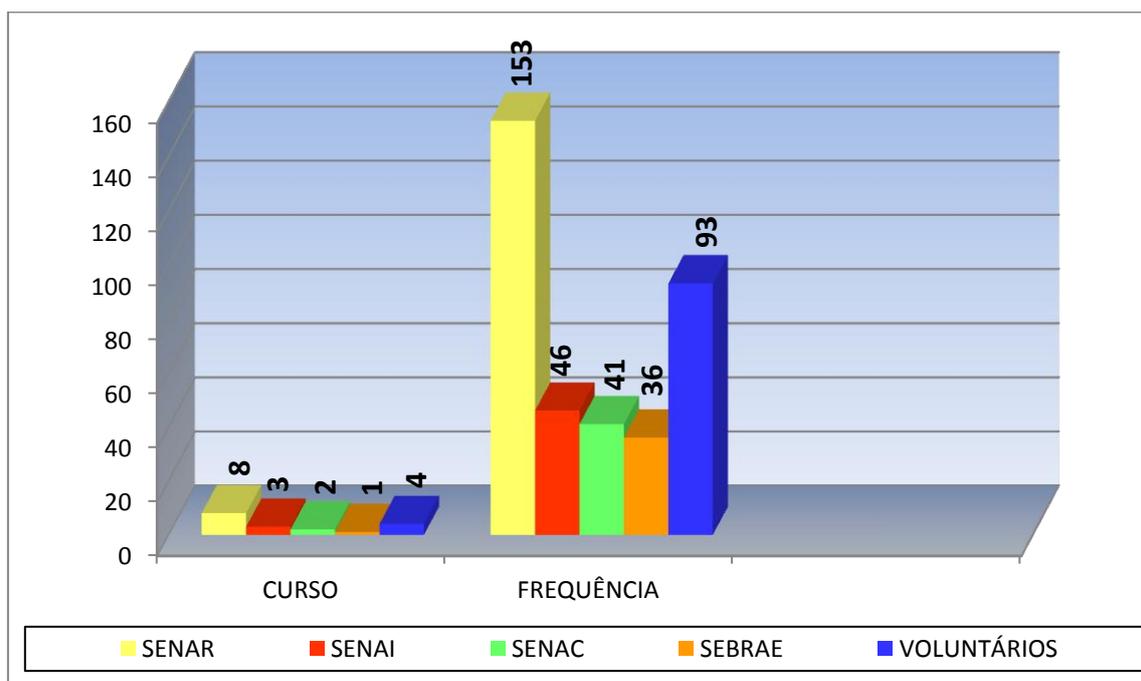
Fonte: DIOQ-PEM-PR. Elaboração própria.

Inicialmente vale salientar que nos três primeiros anos (GRÁFICOS 1999, 2000 e 2001) não constavam a carga horária por não haver tal registro nos arquivos da DIOQ. Depois se salienta que no ano de 1999, ainda eram os próprios presos quem faziam a sua alimentação, desde os pães para o café da manhã, passando pelo almoço até o jantar. Os cursos do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) iam nessa direção, existia inclusive uma vaca pastando por ali, tanto para produção do leite, quanto para os cursos que envolvesse questões animais, como por exemplo, o curso sobre Derivados de Leite e, ainda, um curso sobre Casqueamento de Bovinos.

Também em 1999 foi construído um viveiro, onde se lecionava o curso de Produção de Mudanças, o curso Básico de Citros e Café, o curso de Aplicação de Defensivos, bem como, o curso de Conservas Caseiras, também conhecido por Compotas.

Mas o mais interessante é que existia um trator com o qual se dava o curso de Operação e Manutenção de Tratores. Tanto aprendiam o manuseio do veículo quanto noções básicas de mecânica. Registrem-se também os cursos do Serviço Nacional de Aprendizagem (SENAC) sobre curso Básico de Cozinha e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) de Pintor de Obras e os cursos em Técnica de Pintura em relevo dado por voluntários (GRÁFICO 1999).

Gráfico 02: Cursos ofertados - PEM / 2000



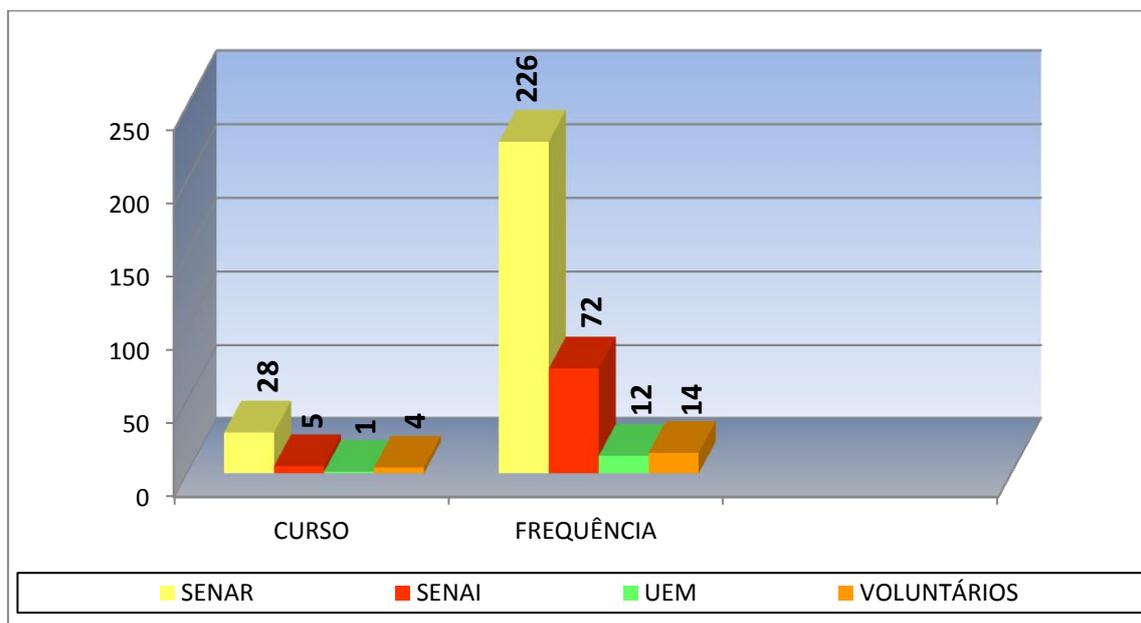
Fonte: DIOQ-PEM-PR. Elaboração própria.

O SENAR sempre foi o grande parceiro nos cursos patrocinados pela PEM e os recursos para aquisição de materiais ou eram doações da comunidade ou comprado com recursos doados pelo CONSEG. Claro que existiam recursos do Estado, mas sempre poucos.

A contribuição do SENAR foi fundamental principalmente em cursos de Olericultura Básica para ajudar não só no aprendizado de Cultivo de Hortaliças, como também para a subsistência, pois os apenados retiravam (e ainda retiram) hortaliças para completar a alimentação. Além da horta existente até a atualidade, foi dado um curso de Plasticultura (construção de estufas) e de Jardinagem, e a continuidade dos cursos de Casqueamento de Bovinos e Operação e Manutenção de Tratores. Paralelo a isso, o SENAI lecionava cursos de Eletricista de Automóveis, Pintor de Obras e Eletricista Instalador Predial. Já o SENAC propiciava cursos de Cozinha Trivial e Técnica de Preparo de Lanches, cursos muito bem aproveitados pelos apenados no dia a dia e na vida como um todo. Esses tipos de cursos fazem muita falta na atual conjuntura.

A interação da sociedade civil com o sistema foi algo marcante, não só financeiramente, mas também com voluntários em cursos de Decoração de Festa Infantil, Corte de Cabelos, Pintura Decorativa. Especificamente nesse ano de 2000, vale ressaltar o curso de Fabricação de Material de Limpeza, produtos os quais eram usados na própria manutenção e limpeza da penitenciária; assim como o curso de Orientação para o Crédito: Brasil Empreendedor, dado pelo SEBRAI, sendo exemplos de cursos fáceis de serem lecionados, de custo acessível e fundamental na vida de qualquer cidadão (GRÁFICO 2000).

Gráfico 03: Cursos ofertados - PEM / 2001

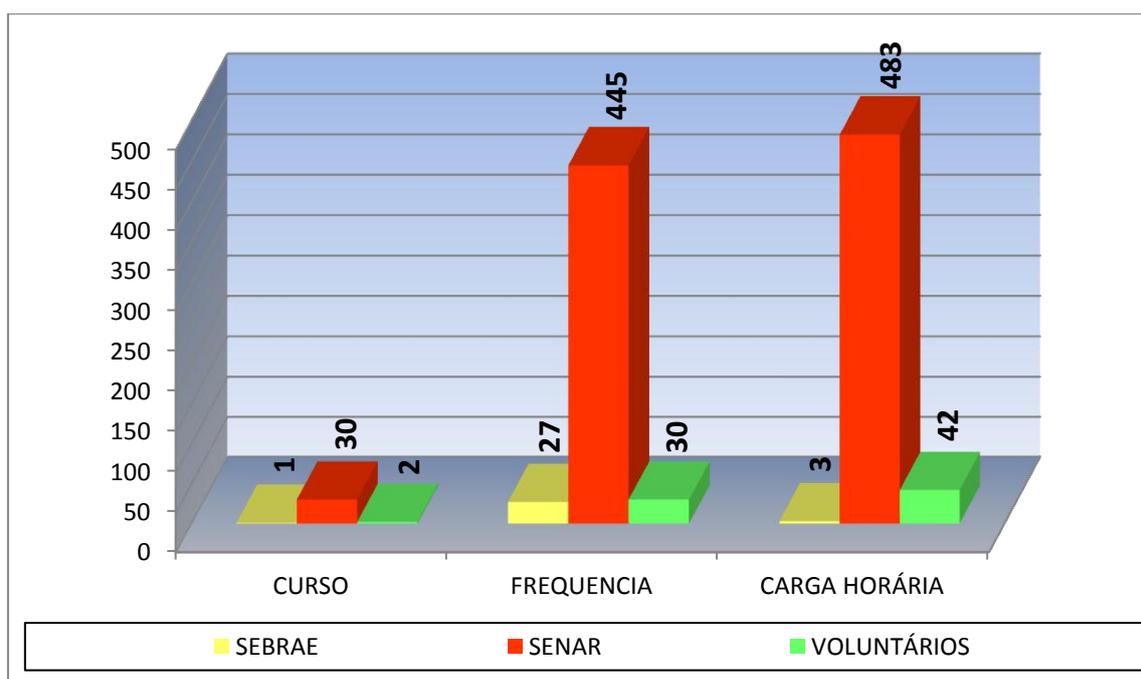


Fonte: DIOQ-PEM-PR. Elaboração própria.

Enquanto o SENAR continuava com seus cursos já listados e lecionados no ano anterior, a UEM começou com o curso de Restauração de Material Bibliográfico, curso, o qual se transformou em um canteiro de trabalho. Também importantes foram os cursos Fabricação de Material de Limpeza, Técnica de Tingimento de Tecidos, Bordados em Ponto Cruz e Pedrarias dados por voluntários. Essa convivência muito difícil na atual conjuntura expressa o envolvimento e a participação da sociedade civil no processo de reinserção social dos apenados.

Não tem como afirmar que um curso seja mais importante do que outro, mas cursos como: Eletricista de Automóveis, Azulejista, Pedreiro, Eletricista Instalador Predial e até de Bobinador de Motores dados pelo SENAI, parecem possibilitar uma maior qualificação profissional do que os cursos de bordado em ponto cruz e pedraria (GRÁFICO 2001).

Gráfico 04: Cursos ofertados - PEM / 2002



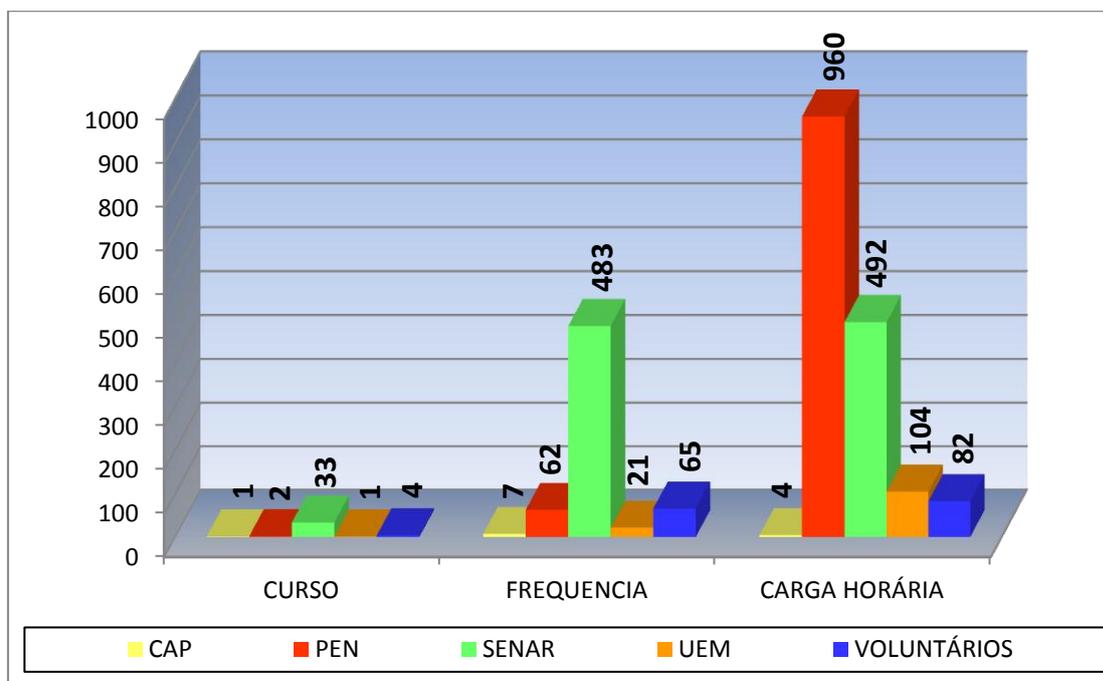
Fonte: DIOQ-PEM-PR. Elaboração própria.

Uma das características relevantes é a disparidade entre os cursos do SENAR-PR, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e voluntários. Os cursos do SENAR, em sua maioria, estão voltados para o campo ou para a olericultura. Havia inclusive uma estufa onde os alunos aprendiam os primeiros rudimentos da olericultura. Enquanto os cursos do SEBRAE estavam voltados para o comércio e o empreendedorismo, os cursos do SENAR eram ligados a terra.

Vale destacar que o perfil dos apenados no fim da década de 1990 e começo da década de 2000 eram em sua maioria homens na média de idade entre 30 a 40 anos, geralmente vindos do meio rural. Os cursos do SENAR tem por característica serem cursos curtos, ainda não necessitavam de quase nenhum material de consumo, somente de sementes e utensílios como sacos plásticos e isopor para as sementeiras.

Sempre houve voluntários dando cursos para os apenados. Os cursos eram desde corte de cabelo até bordado a mão (ponto cruz & pedraria). Inclusive, alguns apenados aceitavam encomendas para bordarem toalhas e/ou panos de prato, material que era trazido pela professora, repassado pela Divisão de Administração e Finanças (DIAF) e pela DIOQ, controlado pelos Agentes (GRÁFICO 2002).

Gráfico 05: Cursos ofertados - PEM / 2003



Fonte: DIOQ-PEM-PR. Elaboração própria.

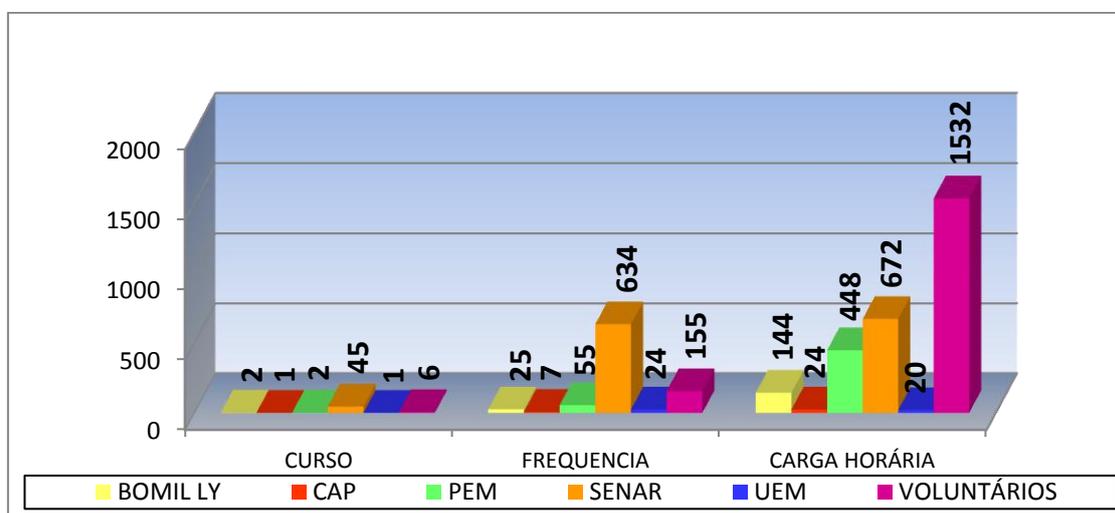
A Universidade Estadual de Maringá (UEM) sempre teve papel fundamental no processo de formação e qualificação de cursos na PEM. Em especial, dois canteiros de trabalho foram abertos na penitenciária em consonância com a UEM. Um foi o canteiro Restauração de Livros, em que a Biblioteca Central (BCE) da UEM, através de cursos de capacitação ensinou um grupo de apenados a fazerem restauração de livros. Desde então se passou a fazer a restauração de todos os livros da BCE no canteiro da restauração na PEM. Fornecendo material e qualificação, ficando a PEM responsável pelo espaço e pela escolha dos apenados (GRÁFICO 2003).

O segundo canteiro foi o Projeto *Visão de Liberdade*. O Centro de Apoio Pedagógico de Atendimento Especializado ao Deficiente Visual (CAP), ligado à Secretaria de Estado de Educação do Paraná, preocupada com a baixa produção de material didático adaptado em braile para atender pessoas com necessidades visuais, residentes nos 119 municípios da região, apresentou aos gestores da PEM o projeto, pelo qual consistia em ampliar a oferta de material didático, literários e cultural, visando propiciar maior inclusão social dos alunos com deficiência visual, bem como, atender a grande demanda de material didático para pessoas com necessidades especiais. Ainda em funcionamento, o projeto já ganhou três prêmios em âmbito nacional, sendo: (a) Prêmio Cidadania – Herbert de Souza – “Betinho“ do Programa ANABB – Agosto de 2011; (b) Prêmio Fundação Banco do Brasil de Tecnologia Social 2011 – Novembro de 2011; e (c) 5ª edição do Prêmio ODM Brasil em outubro de 2014.

Atendendo às diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Educação Especial ao que tange o atendimento das necessidades educativas especiais das pessoas com deficiência visual, foi então celebrado um Termo de Cooperação entre as Secretarias da Educação e da Justiça, acordando cooperação para o desenvolvimento de gravação de livros falados e/ou digitado, tanto de literatura quanto de paradidáticos em geral, bem como, confecção de matrizes em relevo, material distribuído em vários outros CAPs do Paraná, de todo o Brasil e uma biblioteca pública na cidade de Sobreda, em Portugal.

Com um orçamento de R\$ 12.000,00 anuais e contribuição de dez voluntários diretos, vinte indiretos e de quinze a vinte apenados, entre 2004 a 2013 na PEM, entre apostilas, gravações de livros falados, livros digitados e material didático em relevo, foram produzidos 58.587 trabalhos de variados modelos e especificações (SIERRA *et al*, 2013).

Gráfico 06: Cursos ofertados - PEM / 2004

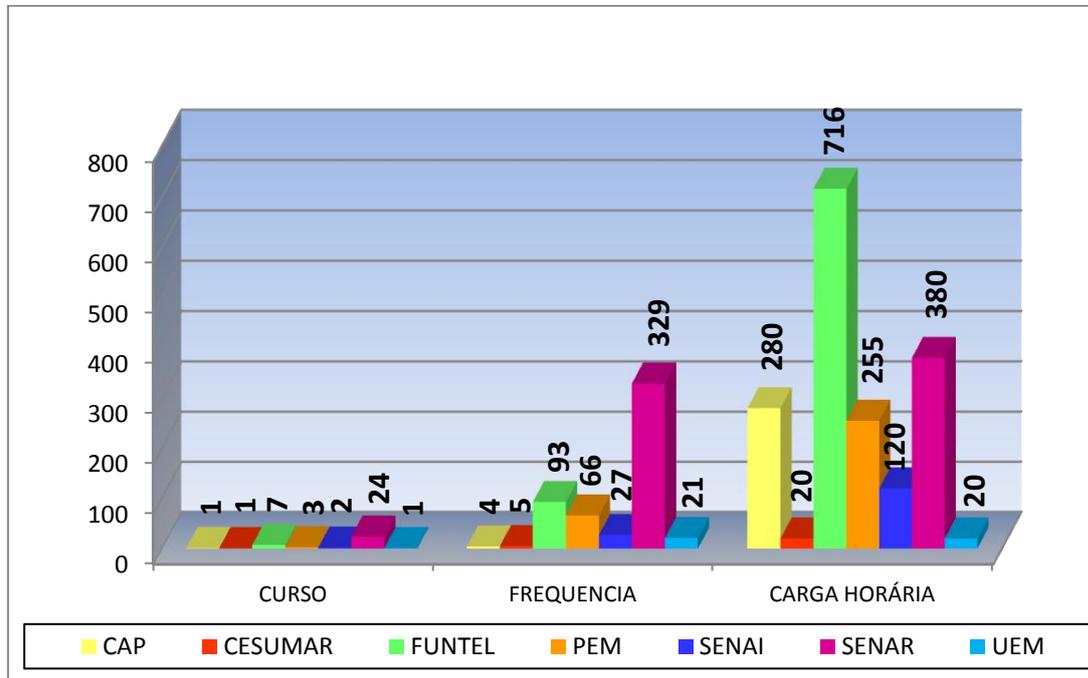


Fonte: DIOQ-PEM-PR. Elaboração própria.

Interessante nesse ano foi a empresa Bomilly dar dois cursos sobre Montagem de Aro de Bicicletas. Enquanto a CAP, UEM, SENAR e a PEM continuaram com seus cursos tradicionais. Além da construção de um viveiro para produção e distribuição de mudas para reflorestar as matas ciliares do Paraná, os voluntários deram seis cursos de bordado à mão em ponto-cruz, em pedraria e pintura em gesso (GRÁFICO 2004).

Tendo em vista a remição, a participação nos cursos só aumentou. Independentemente do que fossem os cursos, o importante para os apenados era contar a carga horária para a remição. Isso acaba ficando dúvida porque muitos apenados passam a fazer todo o tipo de cursos que são ofertados, bem como, participar dos cultos religiosos, tanto como meio de argumento ao seu favor nos exames, quanto como meio de ocupar o tempo ocioso e sair da cela. Apesar do esforço dos gestores e dos voluntários, os cursos em sua grande maioria não qualificam os apenados para um emprego no mercado globalizado atual, passando a serem feitos pelos apenados muito mais como meio remissórios do que como qualificação profissional efetiva.

Gráfico 07: Cursos ofertados - PEM / 2005



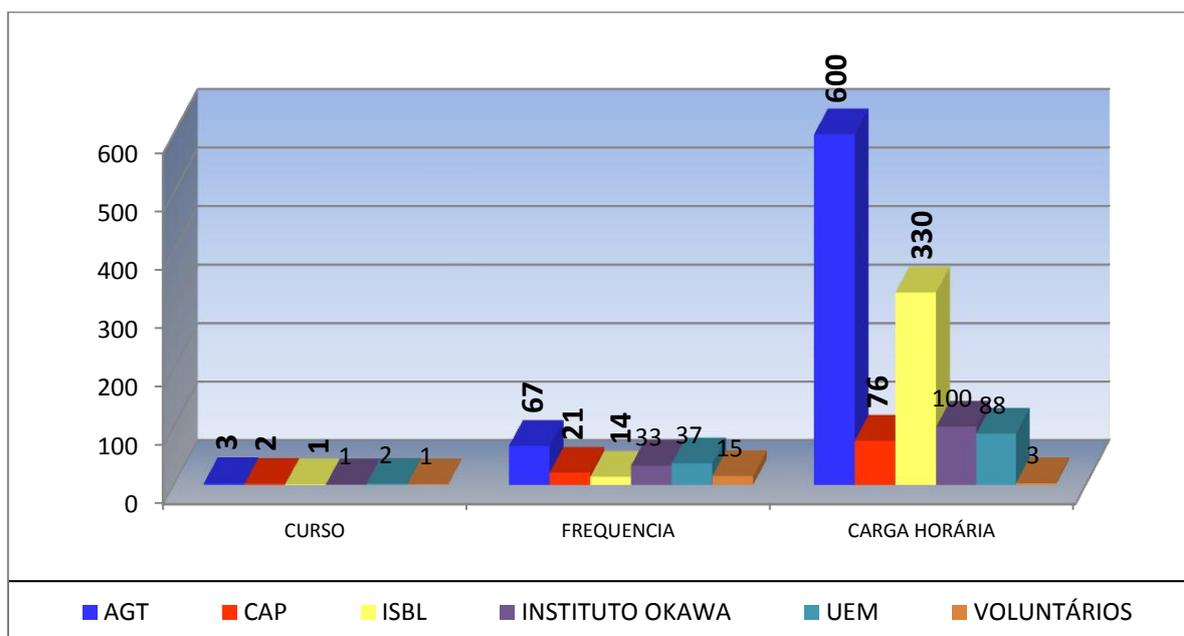
Fonte: DIOQ-PEM-PR. Elaboração própria.

Tão importante quanto as já citadas instituições, existem outras que também contribuíram e ainda contribuem na constituição de cursos aos apenados, entre os quais se pode citar o SENAI, instituição que atua em cursos tanto presencial, quanto não presencial (mediante preenchimentos de questionários em folhetos e livretos), em áreas de

empreendedorismo, trânsito e tantas outras de formação, fornecendo ao final dos cursos certificação válida para o processo remissório. Vale ressaltar também a presença de instituições privadas, mas em escala muito menor, propiciando cursos aos apenados.

Tanto o SENAI quanto a Fundação de Ensino Técnico de Londrina (FUNTEL) com cursos de pintura em parede ou pintura decorativa, eletricista predial e o Centro Universitário de Maringá (CESUMAR) um curso de programador / montagem de computadores, apesar de a grande maioria dos apenados não ter a mínima noção de como operar um computador. Já a PEM deu cursos de informática, de confecção de fantoches e confecção de flores com meia de seda. O SENAR deu cursos de derivados de leite, raízes, bulbos e tubérculos. Ainda a UEM com Restauração de Livros e o CAP com Confeção Material Pedagógico em Relevo (Braille) (GRÁFICO 2005).

Gráfico 08: Cursos ofertados - PEM / 2006



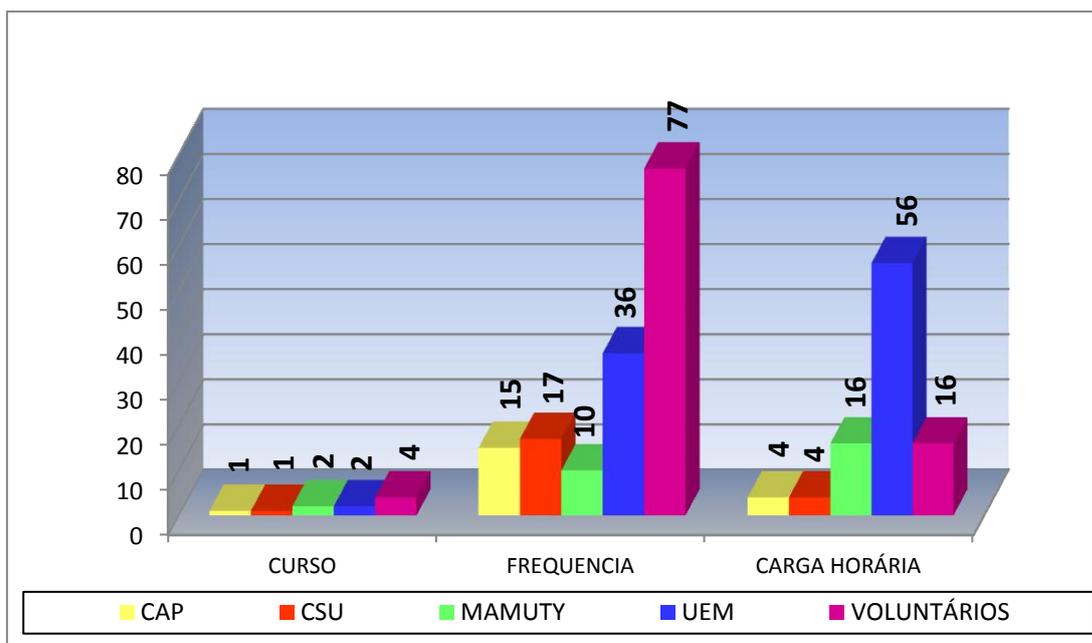
Fonte: DIOQ-PEM-PR. Elaboração própria.

Enquanto o SENAR continuava com seus cursos de olericultura, houve um curso de Patchwork (artesanato) pela comunidade, a UEM continuou com a restauração de livros e o CAP com a confecção de material pedagógico em braile. O destaque deste ano foi o incremento dado por três diferentes instituições:

Associação Gerações e Talentos (AGT) com cursos de eletricista predial e um curso de montagem de computadores; o Instituto Okawa com um curso para trinta e três apenados sobre Projeto Resgate Cidadão e, por último, um curso Básico em Teologia a Distância, para quatorze apenados, pela Faculdade Evangélica do Brasil (ISBL). Os cursos são muito

interessantes, entretanto não têm continuidade e nem sequência. Isso é um dos grandes problemas no sistema penitenciário. Ora pelas dificuldades de encontrar cursos adequados, ora pela falta de interesse das instituições para ministrarem cursos no sistema, os cursos de extensão acabam definhando no processo (GRÁFICO 2006).

Gráfico 09: Cursos ofertados - PEM / 2007



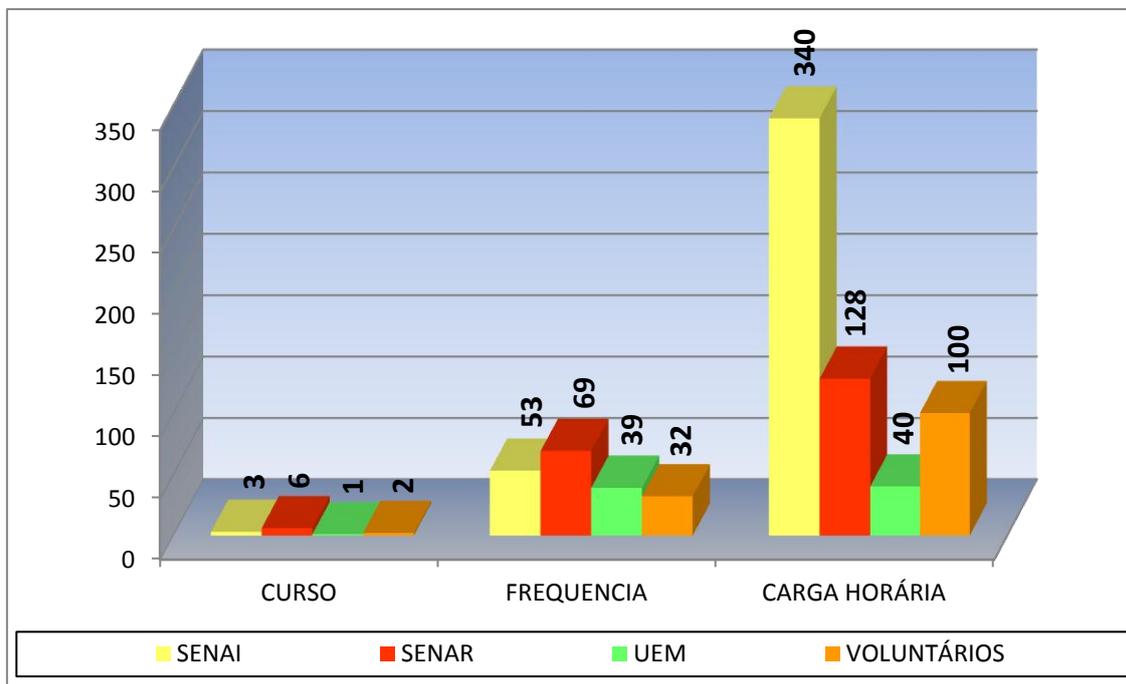
Fonte: DIOQ-PEM-PR. Elaboração própria.

Muito importantes são os cursos dados pelos voluntários, pois estabelecem a interação do sistema penitenciário com a sociedade civil, sendo os cursos de 2007, além de bordado em pedraria e ponto cruz, cursos de Corte de Cabelo Masculino. Sendo esse último um curso mais necessário na situação em que se encontram os apenados (GRÁFICO 2007).

Finalmente a UEM deu um curso de extensão intitulado Projeto Literatura e Leitura, pelo qual apenados puderam ler e discutir literatura através do exercício de leitura de obras da literatura clássica brasileira. Uma Instituição tão bem conceituada poderia desenvolver bem mais projetos no sistema prisional. Projetos como, por exemplo, o de Restauração de Livros, o qual chegou a ser constituído como sendo um dos canteiros mais importante na PEM, mas passou a ser desenvolvido na penitenciária porque a UEM já não tinha mão de obra suficiente para continuar com a restauração na BCE da UEM.

Ainda em 2007, a MAMUTY (pet shop) lecionou dois cursos, sendo um em Pintura em Resina e outro em Escultura em Resina. Esses cursos são muito bons e necessários, o problema é que tais cursos no sistema prisional servem muito mais como terapia ocupacional do que qualificação profissional (GRÁFICO 2007).

Gráfico 10: Cursos ofertados - PEM / 2008



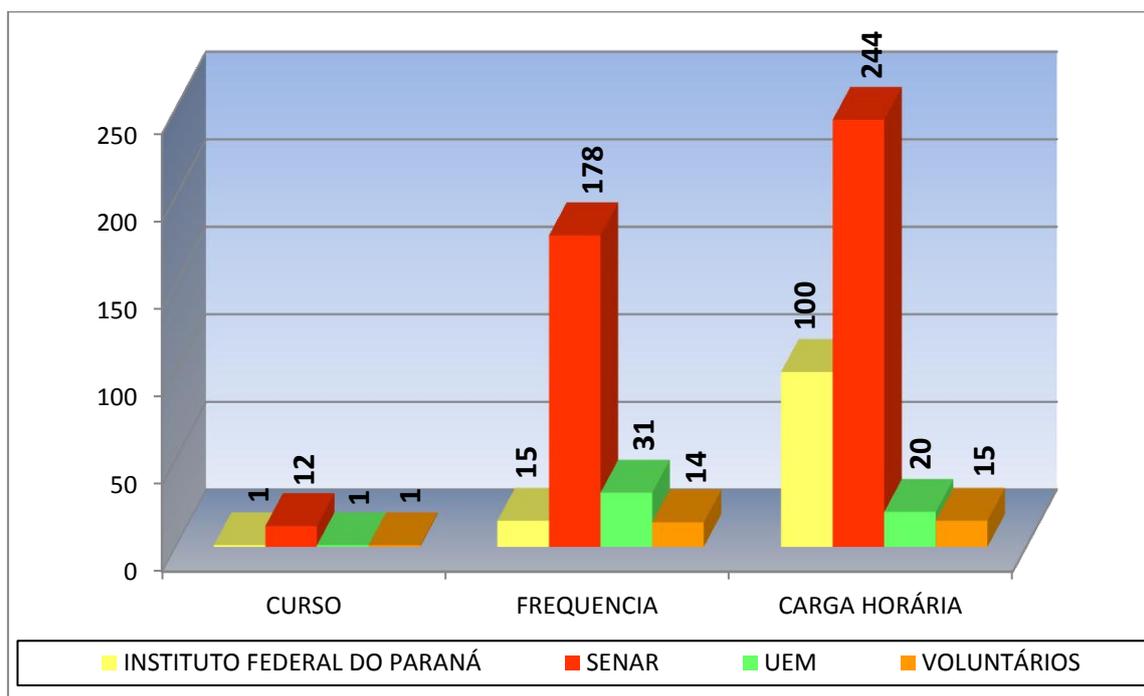
Fonte: DIOQ-PEM-PR. Elaboração própria.

Mais importante do que os cursos de Artesanato e Confecção de Chaveiro dado pelos voluntários, está a interação entre apenados e sociedade civil. Isso porque o sistema prisional é apresentado pela mídia como sendo um espaço horrendo, como “escola do crime”, o que só faz aumentar a distância entre os dois pólos. Quando o apenado sair do sistema terá sérias dificuldades em arrumar emprego, pois trará consigo a grande mácula de ser ex-presidiário, mesmo não devendo mais para a justiça.

Na mesma proporção, vale ressaltar os cursos de Eletricista Predial e Instalação Hidráulica, dados e mantidos pelo SENAI, como sendo possibilidades reais de propiciar condições de empregabilidade aos egressos do sistema (GRÁFICO 2008).

Atualmente tanto o Governo Federal quanto o Governo do Estado do Paraná têm cursos profissionalizantes, os chamados: INTEGRADO, quando se faz o Ensino Médio integrado ao Ensino Técnico ou SUBSEQUENTE, quando se faz o Ensino Técnico após a conclusão do Ensino Médio (o chamado “pós-médio”), os quais poderiam ser muito bem dados no sistema. O custo seria baixo, uma vez que já existe uma estrutura pedagógica nos presídios. O grande problema é de fato a má vontade dos políticos, porque esse tipo de ação política é muito criticada por grande parte da sociedade civil que desconhece o sistema como um todo e julga o sistema por aquilo que a mídia apresenta (ROCHA, 2010).

Gráfico 11: Cursos ofertados - PEM / 2009



Fonte: DIOQ-PEM-PR. Elaboração própria.

Muito importante nos cursos do ano de 2009, foi o curso de Capacitação de Prótese dentária, dado pelo Instituto Federal do Paraná. Apesar de apenas quinze apenas fazerem, o curso teve cem horas de duração e só acabou no ano de 2010. Esse curso de Capacitação de Prótese Dentária, não só qualifica realmente o apenado, como também durante o curso, podem ser feita várias próteses para diversos presos (GRÁFICO 2009).

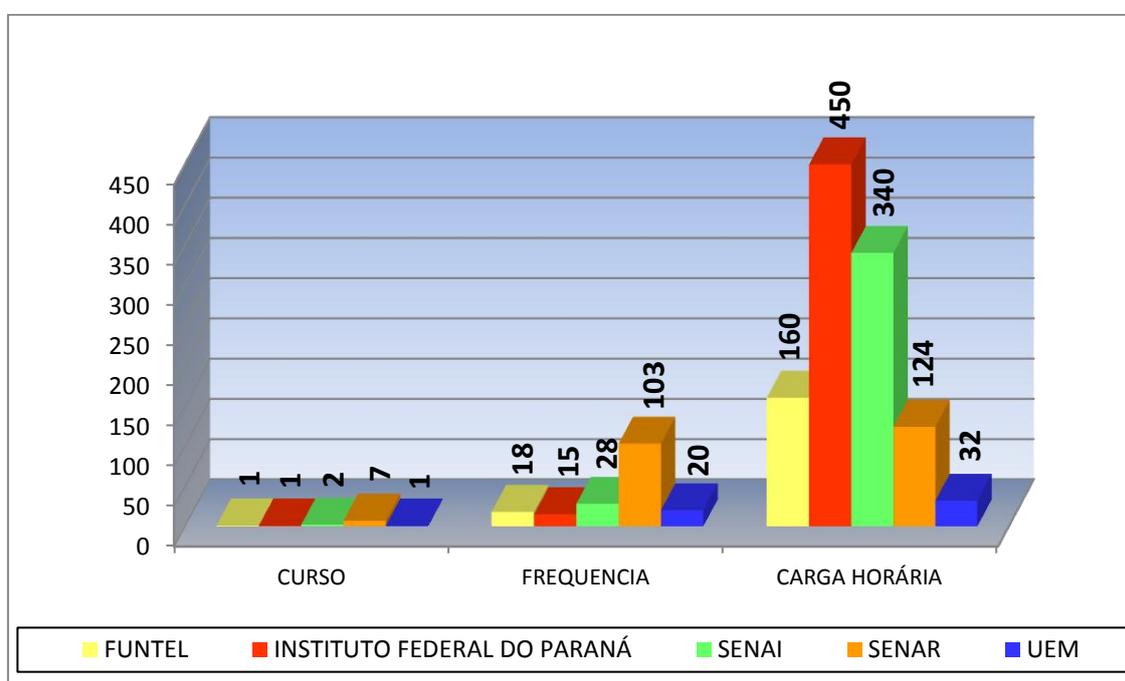
A questão é que o curso não teve continuidade, ora por falta de materiais protéticos ora por falta de professor capacitado (certificado). Ainda que exista verba para compra de material, apesar da demora advinda dos percursos das licitações necessárias para a compra, portanto, tem que haver um planejamento estratégico bem definido, mas isso é resolvível. O problema maior atualmente está na dificuldade em contratar um professor-cursista. Não existe professor protético concursado no Estado e todo o mecanismo de contratação é excessivamente burocrático. Se comprar o material antes e depois contratar o professor, pode perder o material devido a demora na contratação do profissional. Se contratar o professor primeiro e depois comprar o material, pode-se ficar muito tempo sem material devido ao processo licitatório.

Até existem verbas para a compra de material protético, o que não existe é verba para contratação de professor-cursista. Só alguém certificado pode dar o curso e, atualmente, esse tipo de profissional anda escasso. Junte-se a isso, outro problema seria a própria certificação fornecida aos apenados cursistas. Qual instituição poderia fornecer a certificação? Seria a

mesma que escreveu o projeto? Ou só emprestaria o nome? A Secretaria de Saúde do Estado poderia certificar? Entre outras indagações...

Isso sem entrar no mérito da estrutura mesmo da penitenciária, ora não tira o preso da cela por falta de guarda, ora por demora com a alimentação que chegou atrasada, por ser terceirizada, ora por problemas de / com a segurança e etc., etc., etc. Com tudo isso, o processo de educação e qualificação é algo bem complexo dentro de uma penitenciária, levando em consideração que trabalho e escola são prioridades dentro do sistema, conforme previsão legal.

Gráfico 12: Cursos ofertados - PEM / 2010



Fonte: DIOQ-PEM-PR. Elaboração própria.

Além da continuação do curso de Capacitação de Prótese Dentária, bem como, dos cursos de eletricista predial, eletricista de automóveis e pintor de paredes já existentes, dados pelo SENAI, a FUNTEL passou a lecionar o curso de Azulejista, usando o espaço da própria penitenciária como meio de aplicação para o curso. Com isso, o sistema pode aproveitar a mão de obra dos apenados para reformar partes da penitenciária, como por exemplo, ampliar uma sala de aula em uma determinada galeria (GRÁFICO 2010).

Além do que já foi explicitado acima, vale ressaltar que o perfil do apenado mudou completamente. Atualmente em média 80% dos apenados são viciados que se envolvem em pequenos furtos e/ou em tráfico para sustentar seus vícios, com faixa etária que transita entre 18 a 30 anos, ainda solteiro e sem muita preocupação com vínculo familiar. Se há dez anos,

muitos eram pais de famílias, a geração atual ainda não constituiu família, além de muitos estarem envolvidos com facções criminosas.

3.5 – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS (POLICY EVALUATION).

Todas as fases são fundamentais e de igual valor, mas, se tivesse que escolher entre as cinco fases a mais importante, com certeza, seria a avaliação (CALDAS, 2008). A avaliação é um processo sistemático de análise das ações implementadas efetivamente, pela qual e dentro da conjuntura verifica-se qual deva ser o rumo empreendido: a continuação, a reorientação ou a extinção das políticas.

Faz-se necessário analisar a constituição do empreendimento como um todo e, principalmente, seus resultados a fim de verificar se foram atingidos ou não os objetivos iniciais, se foram resolvidos ou não os problemas iniciais. Esse exame garantirá qualquer correção, cancelamento ou continuidade do programa. Outro aspecto importante é analisar se a conjuntura se reorganizou sob outra perspectiva, necessitando também a reformulação das políticas implementadas a fim de reiniciar o ciclo (JANNUZZI, 2011).

Segundo Frey (2000, p. 229) a “[...] a fase de avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ações públicas”, sendo possível tanto reformular as políticas implementadas quanto prestar contas à sociedade.

Segundo Caldas (2008) a avaliação pode ser dividida em dois processos díspares e concomitantes: a avaliação formativa que examina os processos intermediários durante sua facção e a avaliação somativa que examina os processos em seus resultados finais concretamente. O resultado é comensurável pelo efeito direto resultante do processo de implementação das políticas.

Devido ao enorme índice de indicadores de resultados, faz-se necessário elencar ao menos três índices referenciais para avaliar o desempenho das políticas implementadas. Nesse sentido, Antico e Jannuzzi (2006, p. 19) afirmam que “[...] a avaliação de um programa público requer indicadores que possam dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos dos mesmos (eficácia), o nível de utilização de recursos frente aos custos em disponibilizá-los (eficiência) e a efetividade social ou impacto do programa”.

Nessa mesma perspectiva avaliativa, o processo de avaliação agrupa-se em três bases: “(a) avaliação de metas (eficácia); (b) avaliação de impacto (efetividade); e (c) avaliação de processo (eficiência), ligando (a) processo à eficiência; (b) Resultado à eficácia; e (c) transformação à efetividade” (SANO; MONTENEGRO, 2013, p. 39). Segundo Secchi

(2010), a dificuldade em avaliar as políticas públicas está depositada tanto na falta de objetividade da agenda, quanto na ausência de maturação da implementação, bem como, em todo jogo político que se desenvolve nessa conjuntura. Portanto, avaliação é algo sempre complexo, principalmente por se tratar de um processo político contínuo que sempre está à mercê de políticos e políticas, além de não existir muitas pesquisas sobre os egressos e reincidentes do sistema penal.

No Brasil, a necessidade de políticas públicas efetivas no campo penitenciário está depositada nas obrigações do Estado propiciando condições de reinserção do egresso ao convívio social, ficando oficialmente essa tarefa ao encargo do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN-BR), órgão vinculado ao Ministério da Justiça, a responsabilidade da gestão e fiscalização das penitenciárias em geral. Essa gestão se dá por meio de políticas públicas em todas as áreas necessárias para a boa consecução da Lei de Execuções Penais (assistência à saúde, educação, profissionalização, religião, saúde e etc.).

Convém destacar que durante o regime militar, a centralidade do poder, não permitia que os governos estaduais e, menos ainda, os municipais, tivessem qualquer possibilidade de autonomia política. Com a supressão dos direitos políticos, a gestão das políticas públicas era sempre sob a égide do Governo Federal. Conforme destaca Arretche (1999, p. 113) “[...] Durante o regime militar, as relações intergovernamentais do Estado Brasileiro eram, na prática, muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário do que àquelas que caracterizam as federações”. Tanto a falta de autonomia política, quanto a falta de autonomia fiscal, acabaram por desenvolver uma centralização financeira nas esferas federais. Quadro que começa a se alterar somente com o processo de redemocratização do país, tendo como referência a promulgação da Constituição Federal de 1988, propiciando mudanças nas relações de poder, recuperando-se “[...] as bases do Estado Federativo no Brasil” (ARRETCHE, 1999, p. 114).

Com a retomada da autonomia do sistema político federativo, redefiniu-se as competências dos governos estaduais, fortalecendo a gestão das políticas públicas implementadas a partir da Constituição de 1988. Com isso, cada Estado pode exercer sua autonomia política de adesão ou não às políticas públicas no âmbito federal. Sendo dessa relação que surge a necessidade de o Governo Federal constituir mecanismos para que a implementação de um novo conceito de Política Nacional de Segurança Pública, pudesse ter a aderência de todos os estados, contemplando distintas modalidades de adesão. A PEM necessariamente faz parte dessa conjuntura de política nacional de segurança pública e deveria sofrer influência mais direta das ações políticas delineadas pelos planos e programas

desenvolvidos tanto pelo Governo Estadual, quanto pelo Governo Federal, o que na prática não ocorre muito.

O primeiro ciclo de políticas públicas do segundo mandato do presidente FHC (1999 a 2002) foi marcado pelo lançamento do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (1º PNSP - 1999 a 2002), cujo objetivo era aperfeiçoar as ações dos órgãos de segurança pública e que entrou na cena política a partir da necessidade do enfrentamento da violência que assolava o país, em especial, nas áreas com índices de criminalidade mais elevados.

O Plano Nacional de Segurança Pública de 2000 é considerado a primeira política nacional e democrática de segurança, alude ao aperfeiçoamento do sistema de segurança pública através da integração de políticas de segurança, sociais e ações comunitárias, pela qual se pretende a definição de uma nova segurança pública (SILVA JÚNIOR, 2007, p.29).

Efetivamente o aperfeiçoamento dos órgãos de segurança pública era uma necessidade premente. Sob essa perspectiva, o PNSP, pode ser considerado de extrema necessidade estratégica, passando a ser um marco teórico significativo na proposição de política de segurança pública. Cujo objetivo era o de reprimir e prevenir a criminalidade, reduzir a impunidade e aumentar a tranquilidade e segurança dos cidadãos brasileiros. Para tanto, concomitantemente ao PNSP, foi instituído o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Contudo, essa implementação de política de segurança pública, efetivamente, não produziu os resultados esperados.

Sobre o PNSP, Salla (2003, p. 430) destaca como inovação o aperfeiçoamento do sistema penitenciário, uma novidade no Plano, além de diversas ações na esfera das políticas sociais. O Plano, no entanto, “[...] não fixava os recursos nem as metas para as ações. Ao mesmo tempo, não estavam estabelecidos quais seriam os mecanismos de gestão, acompanhamento e avaliação do plano”. Nesse sentido, o PNSP, se de um lado propiciou significativos ganhos a respeito da estratégia de políticas de segurança pública, como gestão de política governamental prioritária, por outro, no que tange ao sistema penitenciário, na prática muito pouco avançou. Carente de delineamento de metas acabou por sucumbir em seus pretensos objetivos.

Com isso, pode-se concluir que o insucesso do PNSP se deu por causa da forma limitada com que o governo tratou a questão da segurança pública. Sendo necessário, tratá-la como sendo um processo complexo enfrentado pela sociedade como um todo, tanto pelo estado quanto pela sociedade civil, sendo a democratização uma questão essencial para a boa consecução das políticas públicas (CARVALHO; SILVA, 2011). Disso resulta a afirmação de

Abrucio (2005, p. 62) de que “[...] a maior fragilidade dos anos FHC foi a ausência de políticas urbanas”.

É nessa conjuntura de confluências entre atores estatais, instituições e sociedade civil que se dá o segundo ciclo de políticas públicas do primeiro mandato do presidente Lula (2003 a 2006), o qual tinha propostas originais, introjetando em seu Plano, várias propostas da sociedade civil. O ponto essencial do Plano consistia na introdução de mecanismos de gestão ao conceito de segurança pública. Tinha como mote reformar as instituições de segurança pública, bem como, a implementação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) nominada como “segurança Cidadã”, centrando nas políticas estaduais, como sendo um conjunto de propostas articuladas, visando à unificação progressiva das polícias, a reforma do sistema penitenciário, o investimento em penas alternativas e a reestruturação e integração de políticas preventivas, em especial, todas as voltadas para o sistema penitenciário que propiciassem condições de exequibilidade da LEP.

Nesse contexto, quando o Ministério da Justiça, apropriando-se do artigo nº 144 da Constituição Federal de 1988, imputa como órgão executivo da segurança pública as instituições policiais, não definindo especificamente nenhum órgão responsável por gerir o sistema prisional, acabou colocando-o à margem do contexto da segurança pública. Se o Plano tem como substrato a noção de integração dos órgãos e das ações voltadas para a segurança pública, no âmbito da implementação do SUSP, como pôde deixar de fora a esfera prisional? Como ser proponente de ações integradas no campo da segurança pública sem ter um engendramento completo da segurança pública? Como engendrar estratégias a favor da segurança pública sem integrar qualquer parte que seja dessa estrutura? Portanto, isso significa limitar as ações articuladas, tanto de forma horizontal, quanto de forma vertical.

Além desses problemas, identificados como um dos principais entraves ao sistema de segurança pública, não se pode deixar de destacar também, os problemas advindos do jogo político estabelecido regionalmente pelo pacto federativo, tanto dos *lobbies* quanto dos interesses políticos partidários que definem os arranjos no entorno da segurança pública, podendo definir a atual conjuntura de segurança pública da seguinte forma:

Neste domínio, os lobbies constituídos em torno de representantes com mandato legislativo são atuantes e evitam, o quando podem, mudanças radicais que promovam um deslocamento acentuado do eixo da segurança pública em direção ao governo civil. É neste domínio que o pacto federativo e as alianças políticas de sustentação governamental funcionam como uma espécie de entrave (ADORNO, 1999, p. 148).

É a partir dessa conjuntura que as questões relacionadas ao sistema prisional não podem ser tratadas de forma descontextualizada, tendo em vista que, qualquer plano, projeto e/ou ação efetivamente devem ser tratadas dentro da lógica estrutural do sistema de segurança pública.

Apesar de muitos relatórios e propagandas, o SUSP nunca chegou a ser implementado em sua totalidade, a não ser por ações pontuais em dissociação aos princípios de integração e articulação pretendidos a priori. Da noção de gestão das políticas de segurança pública, do formato inicial, ficaram apenas os denominados Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) em alguns municípios, bem como, a consolidação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)²².

Os GGI foram iniciados em 2003, como órgãos deliberativos e executivos, atuando de forma autônoma e não hierarquizada, operando por consenso entre seus integrantes. Ficando a cargo das secretarias estaduais de segurança pública de cada estado a responsabilidade de articulação, organização e implementação dos GGI em consonância ao Plano Nacional de Segurança Pública. Já o FNSP foi criado em 2000 com o objetivo de incrementar projetos tanto nos estados, quanto nos municípios com o raio de ação na área de segurança pública que estivessem em consonância aos objetivos integrados ao Plano Nacional de Segurança Pública.

Entretanto, nesse segundo ciclo do governo Lula, nem o Plano Nacional e nem o SUSP, foram efetivamente implementados, na verdade foram tirados da agenda e substituídos gradativamente pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), lançado em 20 de agosto de 2007, iniciando o terceiro ciclo de políticas públicas do segundo mandato do presidente Lula (2007 a 2010). Publicado pela Medida Provisória nº 384, possuía um corpo de 94 ações, em intervenções devidamente articuladas com estados e municípios, combinando ações em políticas de segurança com ações em políticas sociais, para controle e prevenção à criminalidade, principalmente em áreas urbanas com altos índices de violência.

Nessa perspectiva, o Plano apontava para avanços fundamentais na constituição de políticas públicas, reestruturando a segurança pública em sua totalidade, inclusive na esfera prisional. Entretanto, o PRONASCI representou um retrocesso em comparação ao proposto pelo SUSP, uma vez que as reformas tão necessárias sequer foram mencionadas. O Plano foi

²² Deveriam integrar o GGI representantes de órgãos nos níveis federal e estadual: membro da Senasp, Superintendentes da Polícia Federal e da polícia Rodoviária Federal, Secretário de Segurança Pública, Chefe da Polícia Civil, Comandante Geral da Polícia Militar, e demais dirigente dos órgãos subordinados à secretaria de segurança pública estadual. Ademais, são convidados a serem integrantes das Secretarias Municipais relacionadas à pasta da segurança, bem como representantes das Guardas Municipais, do Ministério Público e do Poder Judiciário (BALLESTEROS, 2014, p. 12).

generalista, não tocando em temas necessários e, apenas propondo mudanças já existentes e não efetivadas. Por fim, não propôs nenhuma ação mais austera e rigorosa no campo de segurança pública.

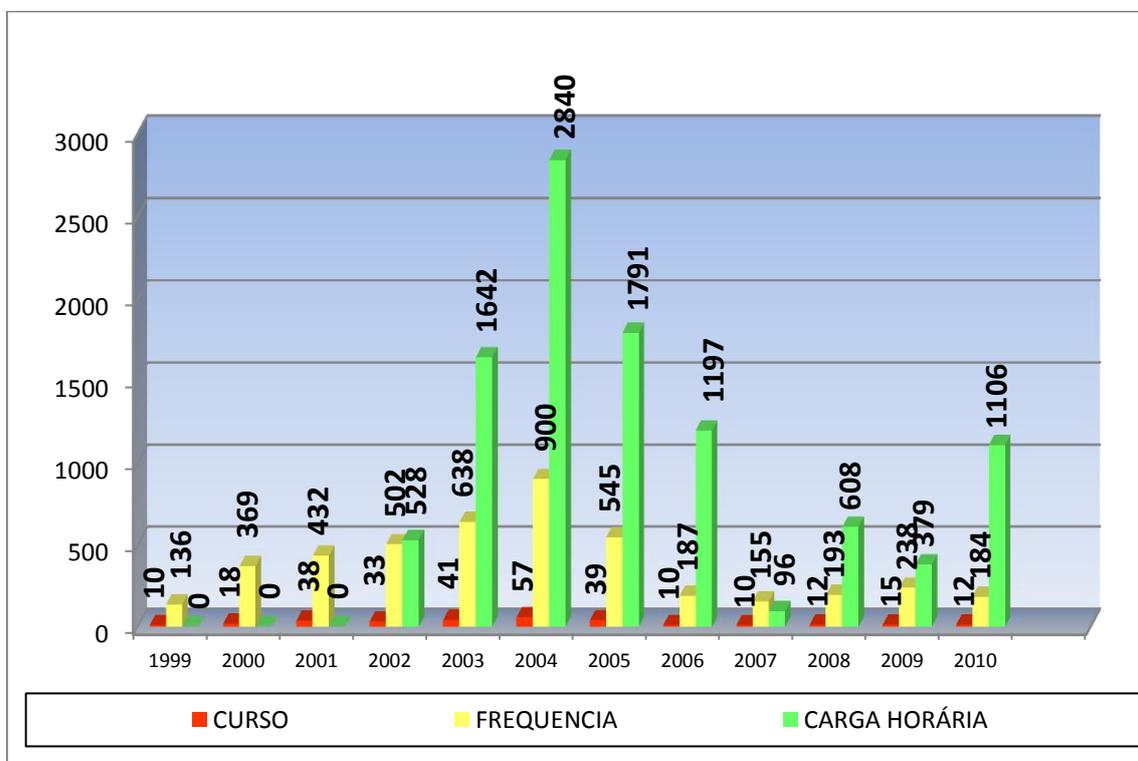
O PRONASCI não destaca nada sobre a violência policial, não apresenta nenhuma ação de redução de homicídios cometidos por policiais, menos ainda ações que retirem das ruas policiais corruptos e violentos. Entre outras necessidades, o combate à violência policial e a corrupção deveriam ser o eixo norteador do Plano. Com todas essas defasagens, o PRONASCI recebeu contornos muito mais políticos do que técnicos, distanciando-se ainda mais do conceito de segurança pública implementado pela SUSP. Seria como uma espécie de terceirização das responsabilidades do Governo Federal quando passa a atribuir responsabilidades aos estados e municípios, tentando fazer isso com distribuição de poucos recursos. Desta forma, ao abandonar as proposições do SUSP e implementar medidas defasadas pelo PRONASCI, o governo Lula regride na posição de vanguarda que havia conquistado no âmbito das políticas de segurança públicas.

Mas, o PRONASCI não foi apenas ruim, teve e também tem alguns pontos satisfatórios. Entre os quais, pode-se destacar o conceito multidisciplinar em relação à segurança pública. Promove uma perspectiva democratizadora sobre segurança pública, possibilitando o exercício da cidadania, promovendo uma complexa mudança democrática no paradigma da segurança pública. Com isso, o PRONASCI salienta uma perspectiva de segurança cidadã de abordagem multidisciplinar em detrimento à natureza multicausal da violência, na qual “[...] políticas públicas multi-setoriais são implementadas de forma integrada com foco na prevenção à violência” (FREIRE, 2009, p. 107). Nesse sentido, a noção de política pública cidadã pode, para além das forças policiais, constituir espaços diferenciados para efetivação de diversas políticas setoriais.

O PRONASCI inova ao que tange a questão da segurança pública, quando busca desenvolver ações políticas nas áreas de segurança de forma integrada com as ações sociais, incluindo o sistema penal de forma acertada, pois um campo não se concretiza sem o outro, possibilitando a política de segurança pública tornar-se uma ação perene, articulada e exequível, não apenas mais uma política de governo pontual e desfocada da realidade. Portanto, o PRONASCI consiste em ser uma política de segurança pública, baseada em princípios democráticos e humanitários, compilação formulada principalmente por causa da participação da sociedade civil na construção de um processo de humanização através de uma cultura da paz.

Nesta perspectiva, tem-se a seguir os gráficos pelos quais podem ser analisadas as ações pedagógicas desenvolvidas em forma de cursos na PEM durante os anos pesquisados.

Gráfico 13: Comparativo Geral - PEM / 1999 a 2010



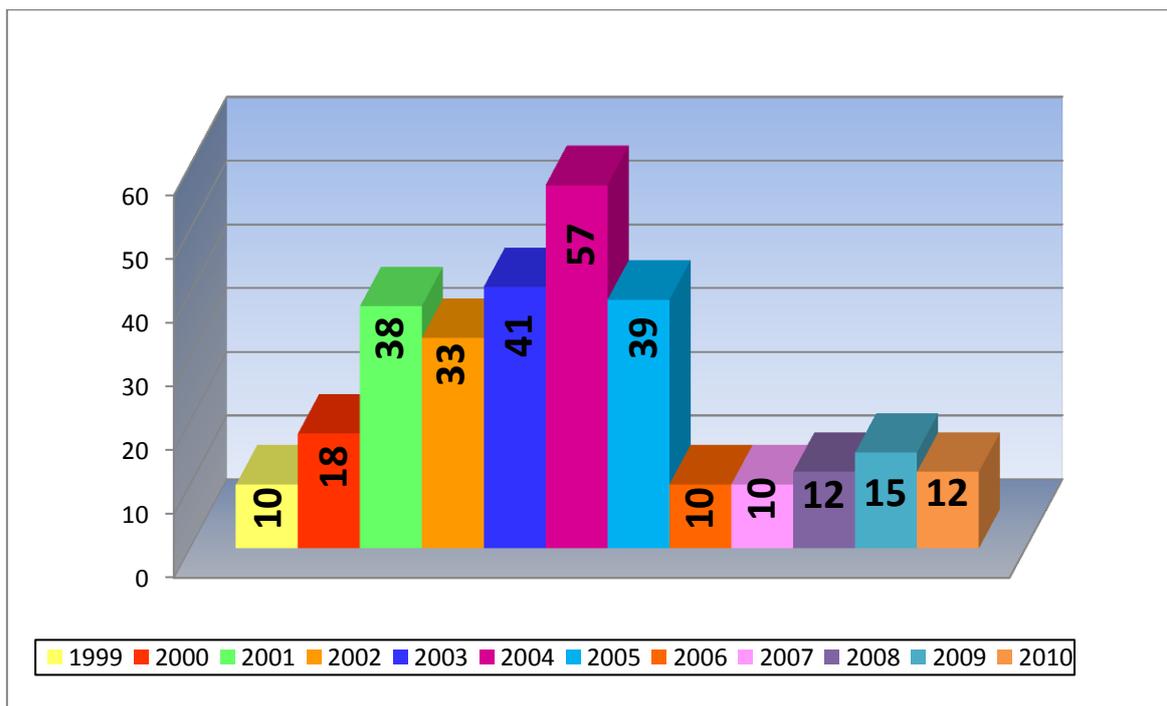
Fonte: DIOQ-PEM-PR. Elaboração própria.

Esses dados chamam a atenção para os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade na execução das políticas públicas para o sistema prisional. Nessa consonância, Costa e Castangar (2003) destacam:

Historicamente, na administração pública brasileira não há a preocupação de avaliar programas públicos, em geral, e programas sociais, em particular. Durante anos, a produção de conhecimento técnico na busca da melhoria dos padrões de gerenciamento do setor público sempre esteve muito mais voltada para os processos de formulação de programas do que para os relacionados à sua implementação e avaliação (COSTA; CASTANGAR, 2003, p. 970-971).

A excelência das políticas centra-se na gradativa eficiência dos padrões de gerenciamento público, desde a montagem da agenda, passando pela formulação de programas, até a tomada de decisão, não ficando apenas na implementação e, principalmente, não deixando de lado a avaliação.

Gráfico 14: Comparativo de Cursos - PEM / 1999 a 2010



Fonte: DIOQ-PEM-PR. Elaboração própria.

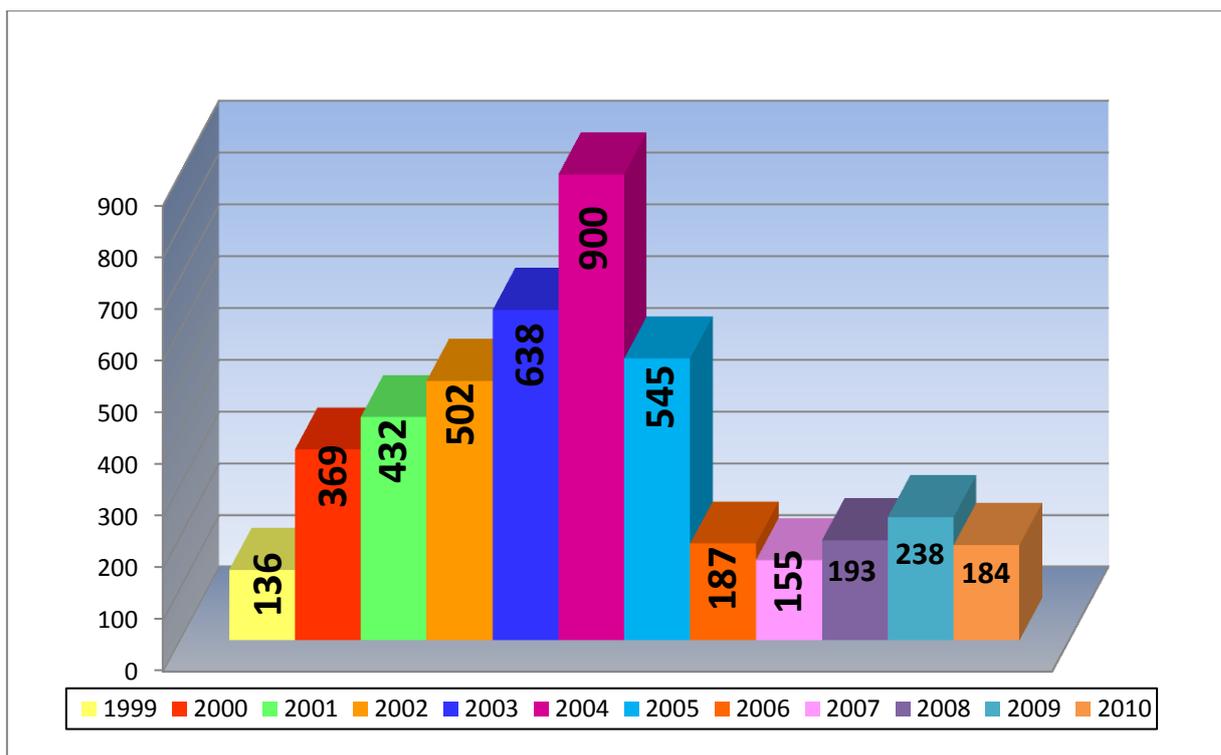
Analisando o gráfico e comparando o ciclo com os outros dois, pode-se perceber que houve um aumento considerável de cursos e, conseqüentemente de carga horária e frequência, no segundo ciclo (2003 a 2006). O que não aconteceu nem no primeiro ciclo (1999 a 2002) nem no terceiro ciclo (2007 a 2010).

Efetivamente, os pontos de contato entre as políticas do Governo Federal e a PEM passaram a se estreitar com maior sucesso apenas no segundo ciclo de políticas do Governo Federal, com a criação do SUSP. Isso se efetivou com uma maior abertura ao Conselho da Comunidade, cuja composição e incumbências já estavam previstas nos artigos da LEP, Art. nº 80 e Art. nº 81, mas efetivamente ativos com o incremento da criação dos GGI e, em seguida, pelos CONSEGs. Conjuminância de processos os quais acabaram por propiciar concretamente essa efetiva participação da sociedade civil nas ações de políticas públicas implementadas na PEM, tanto na gestão quanto na abertura para voluntários contribuírem com ações pedagógicas dentro do sistema.

Embora só a partir de 2007, os GGI efetivamente ficaram vinculados ao Programa Nacional de Segurança com Cidadania, quando também passou a ser incentivada a criação dos GGI entre os municípios. Sendo que em Maringá, oficialmente isso se deu em 28 de outubro de 2008, pelo Decreto Municipal de nº 1236/2008, publicado no Diário Oficial do Município de Maringá, em 20 de março de 2009, Ano XIX, nº 1279. Na prática, efetivamente, já havia uma confluência de todas essas entidades propiciando uma abertura cada vez maior

às políticas públicas, por meio dos Conselhos de forma geral e, principalmente, articulados em rede pelo Gabinete de Gestão Integrada de Maringá, mais as entidades assistenciais, bem como, a sociedade civil, propiciando plenas condições para que o período desse segundo ciclo (2003 a 2006) pudesse ter um excelente aproveitamento no que tange às políticas públicas de segurança.

Gráfico 15: Comparativo de Frequência - PEM / 1999 -2010



Fonte: DIOQ-PEM-PR. Elaboração própria.

Como pode ser observado no gráfico de frequência total, a frequência nem precisa ser cobrada, pois é o fator mais importante para muitos apenados, ela é sempre alta, não só porque tem um fundo remissório, como também, o sujeito acaba saindo da cela, conversa com pessoas fora de sua cela, faz coisas diferentes quebra o ritmo monótono, toma lanche, entre outras coisas. O perigo aqui é ficar apenas nessa superfície e não se envolver no curso propriamente dito.

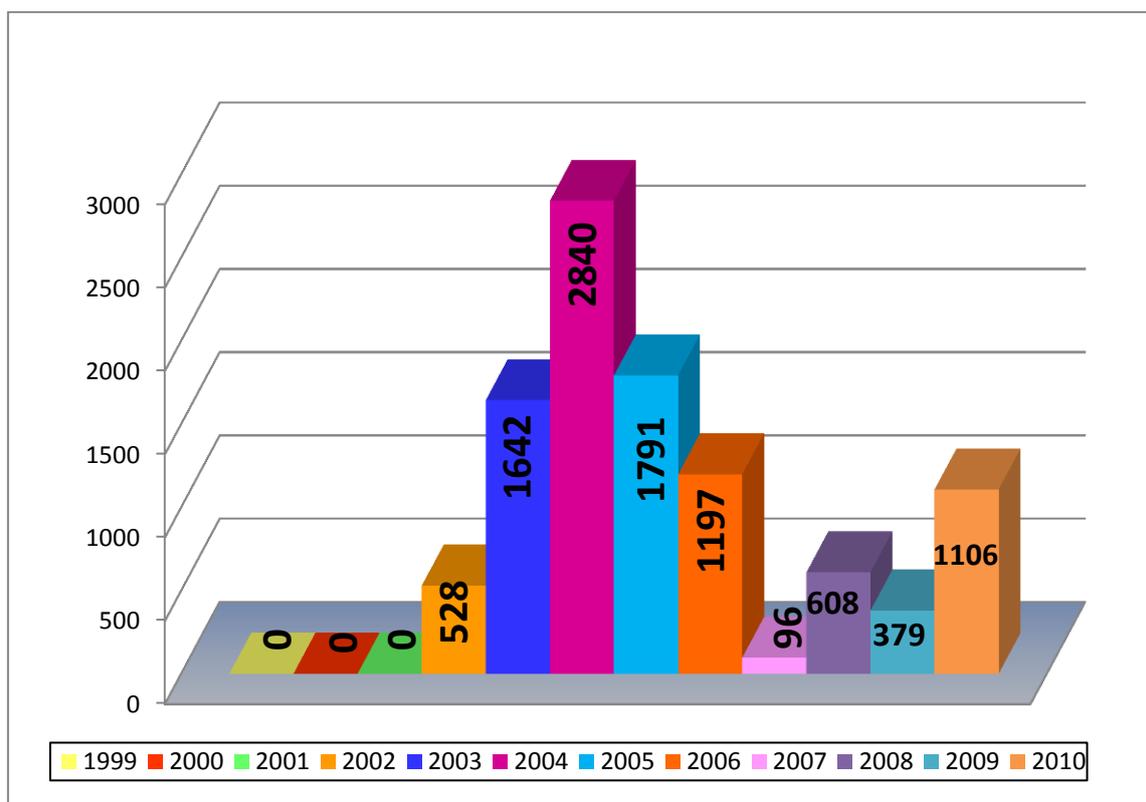
Quanto aos objetivos das políticas de “[...] proporcionar condições para harmônica integração social do condenado e do internado” (LEP, Art. nº 01), com isso, promovendo a reinserção do apenado aos processos de escolarização, desenvolvendo habilidades para o mundo do trabalho, bem como, promovendo inclusão social, cultural e digital, constatou-se algumas dificuldades para sua efetivação. Uma das dificuldades no processo de escolarização, por exemplo, reside no fato de que os apenados não conseguem obter total sucesso devido a

enorme deficiência existente, ou por estar muito tempo afastado da escola, gerando dificuldades no processo cognitivo, ou por escolarização defasada mesmo. Os alunos que obtêm mais sucesso escolar são os que já tinham concluído algum nível de escolarização, em detrimento aos alunos que se evadiram da escola não completando nem o primeiro ciclo do ensino fundamental. Isso sem entrar no mérito da existência dos analfabetos totais existente no sistema.

Portanto, os alunos apenados, passam muito pouco tempo na escola. Precisaria estender o seu tempo na escola, pois, quanto mais tempo ficarem na escola (fazendo atividades pedagógicas) é mais provável constituírem possibilidades de saírem da sua condição de vulnerabilidade social do que ao contrário.

O gráfico seguinte de carga horária total delinea bem essa realidade de pouco tempo na escola, sendo questão tão desvalorizada, que nos três primeiros anos de 1999, 2000 e 2001 a DIOQ nem marcava a quantidade de horas frequentadas pelos apenados.

Gráfico 16: Comparativo de Carga Horária - PEM / 1999 -2010



Fonte: DIOQ-PEM-PR. Elaboração própria.

Essas dificuldades indicam que o maior acesso à educação tem significado uma maior diversidade de alunos na escola, porém, as políticas públicas ainda são desenvolvidas de forma homogênea, ações as quais, não atendem às diferentes necessidades pedagógicas dos

alunos, refletindo assim, altos índices de reprovação e evasão escolar, afetando ainda mais as populações que estão em situação de vulnerabilidade social. O Estado precisa reavaliar a proposição dos processos pedagógicos constituídos em seus projetos políticos pedagógicos escolares, readequando o currículo escolar à realidade dos alunos apenados.

Sobre a qualificação para o mundo do trabalho, as dificuldades levantadas estão circunscritas à falta de estrutura física acadêmica, falta de laboratórios, a falta de material pedagógico adequado, falta de biblioteca adequada, material de consumo para algumas disciplinas como educação artística e educação física, demora no tempo de liberar os alunos da cela, trânsito excessivo, falta de agentes de segurança no sistema como um todo, entre outros. Destaca-se especificamente a falta de um currículo mais específico a determinadas necessidades pedagógicas, por exemplo, não existe espaço para as aulas de educação física, as quais são sempre teóricas.

Quanto aos objetivos de aumentar a participação dos apenados em ações pedagógicas de cidadania, esse elemento curricular se verifica no exercício das ações de cidadania em relação à sociedade civil. Em especial destaca-se o evento chamado “Dia da Família na Escola”, uma vez por ano é convidado um membro da família de cada apenado devidamente matriculado na escola (escolhido pelo aluno), nesse dia pela manhã os familiares são recepcionados com um café da manhã patrocinado pela escola. São realizadas atividades em conjunto com os alunos, como palestras relacionadas à convivência familiar e social. Em seguida, só os visitantes, juntamente com os agentes, vão conhecer a penitenciária “por dentro” para verem as condições em que seus parentes vivem. Depois almoçam todos juntos no espaço da escola e, pela tarde, conjuntamente com os professores, desenvolvem atividades reflexivas e recreativas.

A escola ao final de cada ano promove a celebração da formatura dos alunos que terminaram tanto o ensino fundamental quanto o ensino médio, todos trajando becas. Além da realização de atividades escolares e festas tradicionais como: festa junina, dia do estudante, semana da pátria, entre outras atividades e eventos. Espera-se com isso fazer com que os alunos possam se reconhecer como sujeitos de direitos, que perderam o direito à liberdade, mas não os demais direitos e, dessa forma, possam ter a autoestima elevada. Um dos problemas salientado aqui é a falta de recursos para todas as atividades, fazendo com que as ações educacionais formais e não formais sejam patrocinadas tanto pelos professores quanto pelos agentes técnicos da escola, voluntários e/ou pelo Conselho da Comunidade, que acabam bancando os custos com recursos próprios, inclusive para pequenos consertos e reformas na escola dentro da unidade.

Por fim, o acesso aos bens culturais, dá-se de forma esporádica, sendo que as poucas ações efetivas são propiciadas pelas ações coordenadas pelos pedagogos da Unidade. Dificuldade advinda não só pela falta orçamentária, como também pela dificuldade estratégica de organização dos eventos. Mas a grande dificuldade de todas mesmo, consiste na falta de uma ação integrada entre todas as instâncias envolvidas no processo.

3.6 - ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS COLETADOS PELOS QUESTIONÁRIOS

O instrumento de coleta de dados foi um questionário semi-estruturado com quatro perguntas em aberto, sendo o mesmo aplicado em uma amostra de doze (12) Sujeitos, sendo, cinco (05) professores, usando como critério único de seleção os cinco primeiros professores que concordassem em participar da pesquisa, independente tanto da idade, quanto do sexo. O gestor da Escola e o gestor da Unidade Penal. Bem como, também cinco (05) primeiros alunos apenas devidamente matriculados na Escola e cursando o ensino médio que aceitassem participar da pesquisa, independente da idade. Ainda, o roteiro do questionário possui quatro perguntas abertas, sendo o mesmo utilizado para todos os participantes, independentemente de sua posição na Unidade Penal (APÊNDICE 01), sempre respeitando as noções da ética em pesquisa com Seres Humanos, conforme o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE 02).

A primeira proposição compila um levantamento para saber qual seja a importância da educação no processo de reinserção social do apenado da PEM, identificando se educação implementada no interior desta unidade prisional transforma ou não a vida dos apenados.

Segundo o **Gestor da PEM**, a educação transmitida aos apenados, transcende a própria escolarização, isso porque o professor passa a ser um elo direto entre o apenado e a sua comunidade de origem, para onde o apenado certamente voltará. O professor também passa a agir como um orientador que tanto convive com as angústias do apenado quanto propõem soluções, contribuindo diretamente na redução dos níveis de tensão da unidade penal. Já o **Gestor do CEEBJA** parte da premissa que o apenado tanto é culpado pelo crime que cometeu quanto vítima de um sistema capitalista excludente que lhe expurgou também da educação. Sendo a educação uma ferramenta fundamental como meio de reabilitá-lo (ou habilitá-lo) devolvendo-lhe seus direitos e obrigações. A educação ofertada em uma Unidade Penal é um marco fundamental no processo de (re) socialização do apenado, o tratamento penal poderia ser interpretado como tratamento educacional, no qual poderia ser ofertado por todos que fazem parte desse processo, educadores, assistentes sociais, juristas, agentes

penitenciários e família, enfim, a sociedade de forma geral.

Assim, os gestores buscam sanar as dúvidas levantadas por muitos da sociedade civil sobre a possibilidade de escolarização desses apenados, dúvida surgida do fato desses sujeitos apenados serem originários de uma complexa rede de fatores que transcende os limites da escola e da educação.

O **Professor 01** acredita que a educação formal contribui para o enriquecimento formativo do apenado na formação linguística, lógico-matemática, reflexiva e científica. Entretanto, que apenas a educação oferecida não é suficiente, infelizmente, uma vez que quando o apenado sair da prisão não dependerá somente do seu nível de escolaridade, mas de outros fatores além da escolarização que teve. Fatores como apoio familiar, profissional, social, dentre outros. Para o **Professor 02** a educação, da forma como é realizada tem como objetivo humanizar o tratamento com o apenado. Sendo no espaço escolar que os alunos têm oportunidade de estudar, alguns até a primeira vez. Ainda a educação contribui para na reinserção do apenado, além da possibilidade de o conhecimento fazer com que as pessoas tenham olhares diferenciados sobre os fatos.

Para o **Professor 03** a educação atende uma expectativa de melhoria nas condições de vida dos apenados. Mas, é apenas mais um instrumento de transformação e só tem resultado se implementada em conjuntos com outras medidas. Já o **Professor 04** acredita que educação propicia a humanização do ser humano, objetivando sua reintegração social. Por fim, para o **Professor 05** a educação vem se mostrando “eficiente” e constitui-se em uma alternativa para a reinserção social dos apenados com vistas também para o mercado de trabalho tornando-se assim um instrumento fundamental para (re) inserção social.

Já para o **Aluno 01** a educação recebida dentro da Unidade Penal ajuda a alcançar voos maiores na sociedade. Exemplo: “[...] *antes eu só tinha a 7ª série incompleta, hoje estou na fase final do ensino médio. Já aconteceu em minha vida de eu não poder tentar uma vaga de emprego de melhor nível financeiro, por não ter ensino médio. Hoje eu posso dizer com certeza que vou batalhar por um emprego melhor, pois já estou melhor qualificado*”. Para o **Aluno 02** também, pois, “[...] *Mesmo que a realidade da reincidência esteja aí. É de suma importância o projeto educacional implantado dentro da PEM*”. Para o **Aluno 03** a educação abre oportunidades de reinserção social e “[...] *nos dá oportunidades para novos conhecimentos*”. Tanto para o **Aluno 04** quanto para o **Aluno 05**, a educação é sumamente importante, “[...] *porque dá um rumo para aquele que quer mudança em sua vida. Tipo começar uma vida nova*”.

A educação no sistema prisional é de suma importância, pois não existe reinserção

social sem educação. Mas, apesar da importância e da necessidade, segundo Leme (2011) “[...] a questão da educação como programa de ressocialização na política públicas de execução penal é um assunto ainda nebuloso. Reduzidas são as discussões que vêm sendo implementadas nessa direção” (LEME, 2011, p. 255).

A segunda proposição tange aspectos pedagógicos, elencando pontos positivos e negativos, para a implementação das ações educativas com os alunos apenados na PEM, averiguando em que os alunos da PEM diferem dos alunos que se encontram em liberdade.

Para o **Gestor da PEM** o ponto negativo que surge no processo é o interesse pelo estudo que inicialmente se dá apenas tendo em vista a remição do período estudado. Após o acesso ao ambiente escolar os pontos positivos surgem onde a pessoa privada de liberdade começa a se interessar em participar ativamente vislumbrando um aprimoramento pessoal, podendo se tornar motivo de orgulho para sua família e aumentando sua autoestima. O professor passa a ser reconhecido pelos próprios presos como uma pessoa "sagrada" pelo apoio que presta a eles no dia-a-dia.

Para o **Gestor do CEEBJA** os alunos apenados não diferem em nada dos alunos que se encontram em liberdade no que tange a questão intelectual. A diferença está no maior número de possibilidades de acesso que os alunos da escola regular têm, enquanto os alunos apenados não têm. Assim, por falta de opções tão variadas, grande parte dos alunos da PEM, de certa forma, acaba se empenhando na escola para não correr o risco de perderem esta oportunidade de acesso.

Essa perspectiva é explicitada por Thompson (2002), pelo qual afirma:

O que é diferente acerca do estudante adulto é a experiência que ele traz para a relação. A experiência modifica, às vezes de maneira sutil e às vezes mais radicalmente, todo o processo educacional; influencia os métodos de ensino, a seleção e o aperfeiçoamento dos mestres e do currículo, podendo até mesmo revelar pontos fracos ou omissos nas disciplinas acadêmicas tradicionais e levar à elaboração de novas áreas de estudo (THOMPSON 2002, p13).

Para o **Professor 01** os pontos positivos são o número reduzido de alunos para dar atendimento e em um passado não distante, não havia indisciplina, o que atualmente já se tornou um problema. Pontos negativos: devido à logística da unidade, há muitos dias sem aula, falta apoio pedagógico, falta presença de direção com soluções de problemas, indisciplina, busca pela escola somente pelo fator da remição, desinteresse dos alunos, muitas atividades festivas, dentre outros. Em relação se há ou não diferença entre os alunos que se encontra em liberdade, a única diferença está apenas no fato deste estar privado da liberdade. Tanto na falta de interesse, quanto na dificuldade de aprendizagem são similares aos que

vivem em liberdade. Há de se considerar que muitos apenados têm uma história de vida, experiência boas ou más, acumuladas no seu histórico de vida, o que talvez possibilite uma discussão mais apurada se comparada com os que estão na escola regular.

O **Professor 02** argumenta que no sistema prisional existem vários “modelos” de alunos, os interessados pelo saber, os interessados pela remição e os desinteressados ou interessados em apenas estar na escola, porém isso não diminui a sua satisfação em trabalhar com esses alunos. Suas histórias, suas escolhas, suas dificuldades de aprendizagem e a facilidade com o raciocínio tantas vezes buscado nos alunos, nas inúmeras escolas em que já trabalhou. Os professores têm na PEM, apesar do espaço físico nem sempre adequado ao trabalho, as condições sonhadas por todos os professores, com alunos disciplinados, interessados, cuja mediação entre conhecimento e aluno, faz com que os professores de fato se sintam professores.

Para o **Professor 03**, o ponto positivo é facilidade de acesso aos alunos e a disponibilidade de tempo que os alunos têm para estudar. O ponto negativo é a falta de funcionário do setor de segurança, acarretando constantes mudanças nos horários de atendimento dos alunos. São alunos originados do sistema de ensino regular e que geralmente abandonaram a escola por diversos motivos, mas em nada diferem dos outros. Já para o **Professor 04**, o ponto positivo consiste no fato de que os alunos são mais participativos nas aulas, demonstram mais interesse com a aprendizagem. Já o ponto negativo está na falta de recursos tecnológicos (computador, internet, laboratório). Bem como, na carência, na necessidade de falar com pessoas que estão em liberdade.

Para o **Professor 05**, só o fato de os apenados poderem frequentar a escola já é um aspecto positivo importantíssimo, sendo este um direito constitucional, onde todos tem direito a educação básica. Os aspectos negativos seriam a dificuldade de entrar na escola com certos materiais didáticos, não poder fazer uma saída de campo para uma aula prática, a dificuldade pelo atendimento individual onde cada aluno está em um conteúdo diferente. A resistência dos alunos em desenvolver certas atividades e principalmente o fator segurança que está em primeiro lugar impondo algumas barreiras nos aspectos pedagógicos. Ainda para o **Professor 05**, os alunos são diferentes no aspecto idade, na questão de valores, no fato de não vislumbrar uma vida profissional diferente da que estão acostumados, pois a grande maioria busca o dinheiro fácil, não necessitando da formação educacional para isso, a não acessibilidade à internet como fonte de pesquisa, mas a grande maioria busca a escola só pela remissão da pena.

Para o **Aluno 01** o ponto positivo é que a grande maioria desses alunos, não terminariam seus estudos se estivessem em liberdade. O ponto negativo é que, os alunos apenas perdem a educação tecnológica (internet e etc.). “[...] *Esse ensinamento tecnológico é que nos diferencia dos alunos que se encontram em liberdade*”. Já para o **Aluno 02**, os pontos positivos estão no fato de os professores serem muito dedicados, quanto aos negativos estão no fato de o espaço físico reduzido com horários restritos. Enquanto o **Aluno 03** afirma que “[...] *Nós temos mais atenção pelos professores que nos ajudam na nossa ressocialização, sem pontos negativos*”. Para os **Alunos 04 e 05**, não há diferença alguma, mas termina sua posição alegando que “[...] *Nós precisamos de mais tempo na escola*”.

Tanto o Estado busca quanto a sociedade civil pressiona, para que haja a implementação de programas educacionais formais, não formais, presencial e/ou a distância que provoquem no apenado o desejo de retornar ao convívio em sociedade como um cidadão ativo, autônomo, que possa usufruir de uma vida social e econômica independente e lícita.

Nessa perspectiva, o CEEBJA procurou fazer com que os alunos da PEM, sempre participassem das mesmas atividades que os alunos das escolas regulares participam, entre os quais: Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Exames Supletivos do Paraná; Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), Olimpíada Brasileira de Matemática (OBMEP); Olimpíada Brasileira de Astronomia (OBA); Programa de Educação Fiscal; Produção de textos e frases sobre concursos municipais.

A terceira proposição perscruta sobre quais poderiam ser as motivações dos alunos apenas em participar das ações educacionais. Os alunos buscam conhecimento ou apenas a remição de pena e como evidenciam essa posição.

O **Gestor da PEM** alega que inicialmente se dá apenas tendo em vista a remição do período estudado. Após o acesso ao ambiente escolar, começa a se interessar em participar ativamente vislumbrando um aprimoramento pessoal. Também para o **Gestor do CEEBJA**: A remição de pena é somente um dos fatores de motivação, sendo a escola um espaço de socialização que permite que o cidadão seja ouvido, bem como, expressar suas vontades.

O **Professor 01** afirma que alguns buscam apenas pela remição. Mas há aqueles que procuram a remição e se interessam, buscando aproveitar esse tempo de reclusão para adquirir conhecimento. Percebe-se nos alunos que buscam somente a remição, o desinteresse em estudar e querer apenas conversar e matar o tempo. Por outro lado, percebe-se também que há aqueles que estudam, procuram aprender, tiram dúvidas e se interessam pelas aulas. Também para o **Professor 02**, como em todos os lugares, têm-se todos os tipos de alunos. O que

evidencia essa posição é a forma como cada aluno trata a disciplina em questão, sua seriedade, dedicação e resultado apresentado.

O **Professor 03** alega que infelizmente a busca pela escola não é apenas pelo conhecimento, uma grande parcela dos alunos buscam a escola pela remição. Um exemplo disso é o próprio discurso dos alunos, com perguntas constantes pela carga horária cumprida. Já o **Professor 04** observa as duas situações. Tem os alunos que buscam o conhecimento científico, mas objetivando a remição, mas, também tem aqueles que o único objetivo é a remição de pena.

Por fim, para o **Professor 05**, as duas coisas caminham juntas. Alguns desejam aprender, outros buscam as duas coisas unindo aprendizado/conhecimento e remissão da pena, e outros, porém buscam apenas a remição. Tal proposição se efetiva no dia-a-dia da escola, alguns dedicados querendo aprender, outros fazendo de conta que estudam tentando mascarar sua posição de interessados só na remição e, ainda, aquele que não faz questão de esconder que estão na escola interessados apenas na remição já que este aluno não se fixa em nenhuma área de conhecimento, tornando-se evidente seu real interesse.

Para todos os **Alunos 01, 02, 03, 04, e 05**, há aqueles que se interessam em aprender e aperfeiçoar seus conhecimentos, mas todos os alunos buscam as duas: educação e remição. Com destaque para a fala do **Aluno 01**, o qual destaca que “[...] *a grande maioria das ações educacionais pela remição. Eu vejo isso como falta de empenho desses alunos, do descaso em entender o valor daquele momento (sala de aula)*”. Bem como, do **Aluno 02**, quando afirma que “[...] *no meu caso eu busco adquirir conhecimento e, claro, a remição é muito bem vinda. Quando estou estudando nem me lembro de que estou preso*”.

Geralmente os apenados que estudam, acabam agindo de forma mais amena dentro da Unidade Penal, não só pela remição da pena, mas também por obter conhecimento (instrução escolar), quando sair, conseguirem um emprego mais qualificado por estarem mais preparados.

Com a frequência escolar e o bom desempenho nas atividades educacionais, os apenados passam a ter o direito da remição da pena pelo estudo. Assim, o apenado vai gradativamente diminuindo a sua pena. De acordo com o artigo nº 126, § 1º, da LEP (lei nº 7.210/84), alterada pela Lei nº 12.433/2011, a contagem do tempo para fins de remição, faz-se da seguinte forma: (a) um dia de pena a cada doze horas de frequência escolar (podendo ser fundamental, médio, profissionalizante, universitário, ou, ainda, de requalificação profissional), divididas em no mínimo três dias; (b) um dia de pena a cada três dias de trabalho, cuja jornada poderá ser de seis a oito horas diária.

A quarta proposição discute as considerações sobre as políticas públicas implementadas pelo Estado (Federal e Estadual) no que diz respeito à educação prisional, quais são as possibilidades, avanços e retrocessos possíveis.

Segundo o **Gestor da PEM**, no âmbito estadual pode-se destacar o próprio plano diretor da SEJU que em seus objetivos estipula a meta de 100% de presos trabalhando ou estudando nas unidades penais do Estado, sendo que somente na educação chegou-se a níveis acima de 50%. Cabe destacar o pioneirismo do Estado do Paraná em aprovar a remição de pena através da leitura, atingindo um público que estaria estagnado por ter concluído o ensino médio e não ter condições de avançar devido à impossibilidade no momento pelo fato de estar em uma unidade de regime fechado.

Já o **Gestor do CEEBJA** alega que, apesar das intempéries, o Paraná está à frente das ações educacionais no sistema prisional, tanto sobre o que diz respeito à escolarização do apenado, quanto sobre o processo de produção da documentação oficial sobre educação prisional. Entre os quais, pode-se citar: o Plano Estadual de Educação no Sistema Prisional do Paraná (2012); a Resolução Conjunta nº 1/2011 - SEED/SEJU/SECJ, a qual regulamenta o suprimento da demanda a oferta de escolarização para educandos em privação de liberdade nas Unidades Penais e/ou Centros de Sócioeducação. A Resolução Conjunta nº 3/2011 - SEED/SEJU, que garante a escolarização básica, na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA) e a educação profissional nas unidades penais do Estado do Paraná. A Resolução nº 4761/2011 –GS/SEED, que normatiza o Processo de seleção de diretores nas escolas que funcionam dentro das penitenciárias. O Decreto nº4021-09 de Março de 2012 que institucionaliza no âmbito do Estado do Paraná do Programa de Desenvolvimento Integrado– PDI-Cidadania e do Programa de Ampliação, Reforma e Construção dos Estabelecimentos Penais – ARC-Cidadania.

O **Professor 01** acredita que as políticas públicas em relação à educação prisional se convergem no sentido de ofertar uma educação que viabilize a remição. No que diz respeito ao tipo de formação, como a educação fora das prisões, o interesse governamental converge para formar mão de obra para o capital. Formar cidadãos não faz parte da pauta dessa política. O **Professor 02** entende que atualmente há uma maior preocupação com políticas públicas voltadas à educação prisional, não porque os governantes se importem, mas porque há uma cobrança maior pela sociedade civil organizada. Porém, ao vivenciar a educação prisional de dentro para fora, o que se observa é uma grande pressão por resultados com menor número de profissionais possível. Isso é marcante no dia-a-dia quando os professores são impedidos de atender aos alunos por falta de agentes.

Para o **Professor 03**, a educação em espaços de privação de liberdade, tem entre seus objetivos, o de favorecer ao apenado, quando em liberdade, ter acesso ao emprego, propiciando mudanças de valores, pautando-se em princípios de respeito ao outro, ou seja, a reintegração social e o desenvolvimento do potencial humano. Esses geralmente são os objetivos das Políticas Públicas para os que estão em privação de liberdade, no entanto a legislação e as políticas implantadas não garantem esse direito, pois muitas vezes são implementadas em condições precárias de funcionamento, sem o investimento financeiro, espaço físico e recursos humanos suficientes. Enquanto que para **Professor 04**, as políticas públicas implementadas pelo Estado devem ser reestruturadas, as diretrizes Nacionais de Educação nas prisões, teoricamente, tem por objetivo garantir ao apenado a oferta de educação, com o intuito de proporcionar ao apenado seu desenvolvimento educacional e colaborar com a sua reinserção ao meio externo e conseqüentemente melhorar sua condição no mercado de trabalho. Na prática percebe-se que essa reinserção no convívio social e no mercado de trabalho, não ocorre. Portanto novas políticas públicas poderiam ser implementadas visando garantir essa reinserção do apenado ao convívio social.

Já o **Professor 05** acredita que o sistema prisional brasileiro passa por uma crise sem precedentes, em especial a do Paraná onde nos últimos dias vivem-se intensas rebeliões. A falta de políticas públicas voltada para o sistema prisional é o que tem favorecido essas rebeliões, falta comprometimento dos Governos Federal / Estadual que possa vir ao encontro das necessidades do sistema penitenciário como um todo. Com relação a educação no sistema prisional, sabe-se que é uma alternativa para o processo de reinserção, contudo os políticos parecem não perceber que este é um assunto urgente que necessita de investimentos e acima de tudo vontade política para implementar uma educação que seja de caráter formal podendo vir a tirar da ociosidade uma grande parte da população carcerária. O que se deveria entender é que a educação no sistema prisional não é um privilégio, mas sim um direito garantido pela legislação brasileira.

Na perspectiva do **Aluno 01**, esses projetos conhecidos que foram implementados nas unidades prisionais, “[...] *são projetos de grande valia, pois, não há ressocialização sem educação*”. Continua afirmando gostar muito do projeto da remição pela leitura, apesar de não participar. Isso porque “[...] *o incentivo a leitura é um ponto importante na educação. Tendo poucas informações sobre projetos de educação prisional, eu avalio bem os que eu conheço, mas é claro que falando de educação, poderia melhorar muito, inclusive dando condições melhores para que os professores possam desempenhar melhor seu papel dando conhecimento*”.

Para o **Aluno 02**, as políticas implementadas são “[...] *uma catástrofe, preso não vota. Por isso, acho que os governadores não dão a devida atenção que o sistema está merecendo. Mais investimento, salários, funcionários e etc.*”. O **Aluno 03** afirma que “[...] *deveria investir mais em projetos dentro das unidades prisionais*”. O **Aluno 04**, afirma que as políticas implementadas “[...] *são boas pela qualificação, mas tem os seus defeitos, poderiam melhorar para o sistema. O bom que os profissionais são bem capacitados e dedicados*”. Por fim, para o **Aluno 05**, para os políticos “[...] *tanto faz, a nossa política é um nojo, são todos ladrão da pior espécie*”.

Por fim, necessariamente ao propor qualquer programa de reinserção social do sujeito apenado, deve-se levar em consideração o que prescreve a LEP (nº 7210/1984) em seu artigo nº 83, todo “estabelecimento penal, conforme a sua natureza, contando em suas dependências com áreas e serviços destinados a dar assistência, educação, trabalho, recreação e prática esportiva”. Nesta perspectiva, tanto educação quanto trabalho, são duas categorias essenciais que permeia qualquer possível discussão sobre programas de reinserção social no sistema penitenciário.

Nessa discussão existem três correntes distintas, a maior delas valoriza a centralidade do trabalho na implementação das políticas públicas para a reinserção social do apenado, já um segundo grupo valoriza apenas a centralidade da educação na implementação de políticas e, por fim, o terceiro grupo, do qual os gestores da PEM comungam, os quais valorizam a integração do trabalho articulado com a educação.

Sendo que este terceiro grupo está em maior conformidade com o que está previsto na LEP (1984) sobre a “assistência educacional”, Título II - Do Condenado e do Interno. Capítulo II – Da Assistência. Seção V: Da Assistência Educacional: Art. nº 17: “A assistência educacional compreenderá a instrução escolar e a formação profissional do preso e do internado”. Bem como, na Legislação Correlata. Regulamento Penitenciário Federal. Título V – Da Assistência ao preso e ao egresso: Art. 25: “A assistência educacional compreenderá a instrução escolar, ensino básico e fundamental, profissionalizante e desenvolvimento sociocultural”.

Nessa perspectiva, muito importante foi o Art. 20. “As atividades educacionais podem ser objeto de convênio com entidades públicas ou particulares, que instalem escolas ou ofereçam cursos especializados” (LEP, 1984), sendo este artigo mais um dos argumentos que legitimaram toda ação educacional (forma e não formal) pela PEM na formulação dos convênios estabelecidos com as entidades tanto públicas, instalando a escola de educação formal, quanto particulares oferecendo cursos de educação não formais.

A assistência de forma geral e, a assistência educacional de forma específica, é interpretada distintamente pelos Estados e subinterpretada mais distintamente ainda, nas unidades penais, enquanto alguns estados implementam políticas de ação educacional em suas unidades, outros, pouco ou quase nada fazem sobre essa questão tão necessária.

Apesar de já estar legitimada legalmente, a questão da assistência educacional enquanto política pública implementada nas unidades penais ainda não vingou de tudo. Ínfimas são as discussões propostas pelos estados sobre a implementação das políticas educacionais nas unidades prisionais. Ação também conjuminada com muitos apenados que ainda valoriza apenas o trabalho dentro das unidades, o qual, além de proporcionar remição de parte da pena, ainda propicia algum ganho financeiro.

Junte-se a isso, a crítica produzida por Lemgruber (1999):

[...] a escola, que teoricamente seria um veículo de mobilidade social, não surte os efeitos esperados. Currículos tradicionais, aliados a um quadro de professores que aparentemente não estão treinados para o desempenho de suas tarefas, jamais provocarão atitudes positivas por parte dos internos (LEMGRUBER, 1999, p.87).

Em outro texto Lemgruber (2004) continua:

O Estado Brasileiro tem sido historicamente incompetente para prover educação e trabalho ao preso. Constroem-se unidades prisionais sem espaço para oficinas de trabalho. Constroem-se unidades prisionais sem escola. Existem escolas que não ensinam. A educação para o trabalho é absolutamente ignorada, quando existem recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) que podem ser utilizados para tal finalidade (LEMGRUBER, 2004, p.336).

Poucas unidades penais efetivamente possuem ações educativas consolidadas, entre essas poucas exitosas pode-se citar a Penitenciária Estadual de Maringá (PEM), a qual vem desde 1999 implementando ações educativas regularmente institucionalizadas por meio de convênios com a Secretaria de Educação, bem como, com ações não institucionalizadas com a sociedade civil de forma geral.

Esses acordos são permeados pelo conceito de ter a educação ao longo de toda a vida, não apenas como mecanismo para tirar o apenado da ociosidade, mas sim como direito de aprender, não apenas como privilégio, mas sim, como sendo “[...] indispensável à própria sobrevivência da humanidade” (VIEIRA, 2008, p. 17). Também, nessa mesma perspectiva, a Declaração de Hamburgo, em seu art. nº II, salienta que “[...] a educação ao longo da vida implica repensar o conteúdo que refletia certos fatores como idade, igualdade entre sexos, necessidades especiais, idioma, cultura e disparidade econômica” (UNESCO, 1997), tornando a educação um processo contínuo e fundamental para o exercício da cidadania rumo ao processo de inclusão social dos sujeitos em condição de vulnerabilidade social.

Ainda na Declaração de Hamburgo, em seu art. nº III, destaca a educação como:

[...] o melhor processo de aprendizagem formal ou informal, onde pessoas consideradas 'adultas' pela sociedade desenvolvem suas habilidades, enriquecem seus conhecimentos e aperfeiçoam suas qualificações técnicas ou profissionais, direcionando-as para a satisfação de suas necessidades e as da sociedade. A educação de adultos inclui a educação formal, a educação não formal e o espectro da aprendizagem informal e incidental disponível numa sociedade multicultural onde os estudos baseados na teoria e na prática devem ser reconhecidos (UNESCO, DECLARAÇÃO DE HAMBURGO, 1997).

Refletindo sobre as indagações defendidas na Declaração de Hamburgo (1997), principalmente o princípio de que “[...] a educação é um direito de todos”, independente de quem seja e como seja, portanto, educação é direito e não um privilégio, destacando as dimensões sociais, profissionais e culturais da cidadania (PARECER CNE/CEB nº 4/2010b).

Assim, a educação aqui defendida para o sistema prisional consiste em ser totalizante, porque, segundo Maeyer (2006, p. 35) “[...] recolhe pedaços dispersos da vida; dá significado ao passado; dá ferramenta para se formular um projeto individual ao organizar sessões educacionais sobre saúde, direitos e deveres, não violência, autorrespeito, igualdade de gênero”.

Nesse sentido, as ações educacionais implementadas na PEM, não foram só formal, ou não formal, ministrada por técnicos e/ou professores, mas sim se constituíram em atitudes, bem como, sendo de responsabilidade de todos os envolvidos no processo (Professores; Agentes; Técnicos; Assistentes Sociais; Psicólogos; Agentes da Saúde, bem como, da Sociedade Civil como um todo). Portanto, a educação praticada na prisão não pode ser apenas uma questão ensino-aprendizagem, mas que, “[...] sobretudo desconstrução / reconstrução de ações e comportamentos” (MAEYER, 2006, p. 22).

Destarte, faz-se necessário destacar que, apesar do aspecto educacional constar na Lei de Execução Penal, no Código Penal e no Código de Processo Penal, em conformidade com as medidas necessárias para o tratamento penal através da promoção dos direitos da pessoa humana em situação de vulnerabilidade social, na realidade do sistema penitenciário esses aspectos não são ainda plenamente aplicados. Na atual conjuntura, a educação nesse ambiente prisional, ainda ocupa um papel secundário (ou às vezes até terciário).

E, por fim, na última parte são apresentadas as conclusões finais da pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na atual conjuntura, tem se tornado cada vez mais difícil, tanto para as diversas instâncias governamentais, quanto para centros de pesquisas, avaliar programas de políticas públicas. A avaliação tem sido mais causticante ainda quando se trata de programas em políticas públicas implementadas dentro do sistema penitenciário brasileiro. De forma geral, a sociedade civil, vem reivindicando cada vez mais uma relação direta de participação nas tomadas de decisões referentes aos variados problemas sociais que necessitam de soluções. De fato, urge acompanhar a equação pouco transparente entre gastos públicos em detrimento aos gastos efetivos aplicados nas políticas implementadas.

Efetivamente, a sociedade civil espera das instâncias governamentais uma relação efetiva de eficácia, eficiência e equidade na implementação das políticas, não só para permitir resultados cada vez mais funcionais, como também, estabelecer relações de transparência orçamentária. Esse quadro acaba ficando mais agravado quando pensado na realidade do sistema penitenciário, cujo cotidiano comumente é invisível. Ao contrário das políticas mais convencionais, a sociedade parece não esboçar reação sobre as políticas penitenciárias e o que efetivamente ocorre intramuros em uma penitenciária. Culturalmente, o sistema penitenciário, bem como os sujeitos que ali estavam, sempre foram execrados, fazendo com que as penitenciárias não precisassem desenvolver qualquer tipo de ação política. Os únicos indicadores de qualidade avaliativa sempre foram as rebeliões, motins e/ou fugas.

No que tange as políticas de execução penal, face às necessidades específicas do local, faz-se necessário proposições específicas tanto de implementação, quanto de avaliação, tendo como critérios norteadores concepções mais abrangentes e totalizantes, que deem contas de apreender as ações implementadas, bem como, seus impactos e resultados. Ou seja, é preciso ponderar sobre formas de comensuração não só quantitativa, mas também, qualitativa, levando em consideração os processos de qualificação, de resultados e de impactos.

Os indicadores de avaliação de políticas implementadas no sistema penitenciário são sempre complexos, tanto sob o aspecto metodológico, quanto sob o aspecto conceitual. As ações implementadas sofrem interferência, tanto por fatores internos quanto externos, inerentes à conjuntura sociocultural e econômica em que o sistema penitenciário está inserido.

O ciclo de avaliação em políticas no sistema prisional integra critérios como eficiência, eficácia e efetividade e não em índice de reincidência criminal. Principalmente porque, em especial, sobre as políticas educacionais, a avaliação está para além da simples

aquisição de um certificado de conclusão. Assim, garantir uma efetiva perspectiva de mudança e a conquista de competências e habilidades para a vida dos sujeitos que por um tempo estão em condição de vulnerabilidade social.

A implementação das políticas efetiva-se não apenas como forma de reinserção social, no sentido de propiciar educação associada ao ensino profissionalizante, como mecanismo de esvaziamento do sistema, mas uma educação entendida como princípio fundamental de garantia da dignidade humana. Assim, avaliam-se tanto os apenados quanto os sistemas de privação de liberdade. Pois, o caos que atualmente assola o sistema prisional é muito mais causado pela falta de boa gestão do que pela falta de recursos financeiros. Em se tratando de políticas educacionais, tem-se que tirar o foco da certificação e canalizá-lo para um conceito pedagógico de educação que desenvolva tanto competências quanto habilidades, propiciando condições reais de emancipação dos apenados.

Assim, no primeiro ciclo (1999 a 2002) pode-se perceber que a Política de Segurança Pública passou por diversos desafios, ao ponto de, no ano de 2000 ter que elaborar um plano estratégico que perpassava todas as esferas de governo (federal; estadual; municipal), lançando o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), outorgado pela Medida Provisória nº 2.029, compreendendo 124 ações distribuídas em 15 compromissos diversos. O PNSP tinha como objetivo incrementar o sistema de segurança pública através dos quinze compromissos estratégicos ao relacionar as políticas de segurança pública às ações de participação direta da sociedade civil. O avanço se deu por meio da construção de um novo paradigma de segurança constituído pelo conceito de “segurança cidadã”, desenvolvendo mudanças ao nível local, por parte do Governo Federal, embora, efetivamente limitado pela falta de espaço de participação social nas iniciativas tanto de diagnóstico quanto de prevenção da violência. Na prática faltaram financiamento e reformas estruturais nas organizações originalmente propostas como sendo mecanismos adequados de governança.

O segundo ciclo (2003 a 2006) tem início em 2003 com a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), concebido inicialmente em 2001, a partir da elaboração do Projeto de Segurança Pública para o Brasil, elaborado pela ONG Instituto da Cidadania e que serviu de base para o programa eleitoral de 2002. Sua lógica de funcionamento estava na federalização da segurança pública norteadas por uma concepção preventiva de integração, mas não de unificação, das ações das três instâncias de governo (federal, estadual e municipal), sem interferir na autonomia de cada uma. Vale ressaltar que a integração promoveria uma maior economia e racionalização dos recursos das três instâncias, no entanto isso não aconteceu. A implementação desse plano só aconteceu em parte, com alguns

deslocamentos relevantes na agenda em que as propostas de reformulação caíram totalmente da pauta. A articulação entre repressão e prevenção ainda conseguiu alguma articulação, que resultou na assinatura de alguns convênios em torno da noção de prevenção. Embora sem diretrizes precisas para o sistema penitenciário. Um ponto positivo foi a iniciativa de capacitação a distância dos policiais através da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP), bem como, a abertura dos Conselhos Comunitários de Segurança e dos Conselhos da Comunidade, os quais foram fundamentais para a boa consecução das ações políticas implementadas na PEM.

O traço marcante do terceiro ciclo (2007 a 2010) na segunda gestão do governo Lula em 2007 foi à instituição do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) em consonância com os estados e municípios da federação, combinando ações de políticas sociais com prevenção e repressão da criminalidade. De caráter multidisciplinar, representou uma perspectiva democratizante nas ações políticas em relação à segurança pública. Com isso, propiciou uma sistematização maior das intervenções estatais, com necessidade de gestão pautada em novas formas de abordagem e controle. Essa mudança de paradigma advém da necessidade de gerir um conceito de segurança pública como política de Estado e não apenas de governo. A grande característica desse plano está no movimento de municipalização da segurança pública, calcada na noção de práticas de inclusão social e melhoria da educação, tudo isso como tentativa de maior qualidade técnica por meio do desenvolvimento de aspectos de humanização do policial, bem como de cidadania da população.

Esse ciclo tecnicamente teria tudo para incrementar ainda mais os avanços obtidos através do SUSP no sistema penitenciário, o que não efetivamente ocorreu, devido ao fato do processo de municipalização da segurança pública, em que as cidades passaram a eleger outras prioridades no âmbito da violência em detrimento à implementação de qualquer tipo de política pública no sistema penitenciário. Embora a criação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM) tenha acontecido em 28 de outubro de 2008, pelo Decreto Municipal nº 1236/2008, como mecanismo de orquestração das ações políticas em torno da segurança pública, a Prefeitura Municipal de Maringá teve uma contribuição pífia nas ações de políticas públicas implementadas na PEM.

Face ao exposto, o sistema penitenciário brasileiro, de modo geral e, a PEM, de forma específica, efetivamente tiveram pouca atenção dos planos de segurança pública implementados nos três ciclos de políticas de segurança pública.

Desta forma, em relação às políticas públicas desenvolvidas na PEM-PR, podem-se concluir aspectos positivos e negativos. Em relação aos impactos positivos, as políticas públicas implementadas na PEM repercutem de forma positiva na sociedade civil. Os aspectos negativos ficam por conta da não participação efetiva de todos os envolvidos no processo de implementação.

Sobre a efetividade positiva, pode-se afirmar que, as políticas públicas implementadas na PEM propiciam atividades importantes para a penitenciária, sendo uma ação pedagógica efetiva a fim de manter os apenados envolvidos com alguma ocupação. Já a efetividade negativa fica por conta do problema encontrado nessa categoria, ou seja, são ações desconexas umas das outras, sem segmentação, sem continuidade e, principalmente, desprovida de condições efetivas por meio das quais os apenados possam se profissionalizar / qualificar efetivamente para o mercado de trabalho atual.

Ao analisar sua eficiência positiva, pode-se afirmar que, as políticas públicas implementadas na PEM têm a menor relação entre custo e benefício. Mas isso não significa que não haja pontos negativos. Uma vez que foi construída uma ideologia de lógica neoliberal de que a eficiência dos atores envolvidos dependerá muito mais da atuação (individualizada) dos apenados, do que das ações governamentais implementadas.

As políticas públicas implementadas na PEM proporcionam uma variedade de informações aos apenados garantindo sua eficácia positiva. Todavia, o não aproveitamento dessas ações pelos apenados configura a eficácia negativa. O não aproveitamento se dá por: ações implementadas que não apresentam segmentação pedagógica sequenciada, cursos que dificilmente tem relação uns com outros não permitindo a compatibilidade dos resultados e a sua aplicação, pois o apenado não encontra espaço para treinamento / exercício de continuidade.

Sobre a sustentabilidade das ações positivas, pode-se afirmar que, as políticas públicas implementadas na PEM ajudam na manutenção da estrutura ao usar a própria penitenciária como campo de treinamento. Os resultados atingidos são pouco satisfatórios, com pouco índice de aproveitamento, necessitando um maior rigor pedagógico na instituição com avaliações contínuas de desempenho e resultados mais bem explicitados / definidos. Esses pontos constituem a sustentabilidade das ações negativas.

As políticas públicas implementadas na PEM são um instrumento que, em conjunto com outros instrumentos do sistema penal, permitem melhoria na convivência e no desenvolvimento de atividades diárias, como a ocupação do tempo ocioso, ajudando a passar o tempo de forma mais suportável. Esses aspectos configuram os efeitos positivos. Também, é

preciso considerar os efeitos negativos que apontam para uma necessária melhoria do projeto político pedagógico da educação (formal e não formal), rumo a uma melhor qualificação tanto da educação quanto do educando.

As políticas públicas implementadas na PEM produzem resultados subjetivos com pouca operacionalização para além da terapia ocupacional e do processo remissório. Ainda, com estruturas inadequadas, carência de material humano, social, cultural e de material técnico para as ações desenvolvidas intramuros, não existe uma política de avaliação e auto-avaliação com equidade, bem como, uma política de acompanhamento das agências intergovernamentais / reguladoras independentes envolvidas no processo.

Assim, com o estudo específico das políticas públicas educacionais implementadas na PEM, do ponto de vista conceitual, pode-se classificar as políticas como sendo do tipo distributivo, caracterizada pela oferta de equipamentos e serviços públicos, mas sempre de forma pontual ou setorial, conforme a demanda social advinda da pressão dos grupos sociais envolvidos. Tem-se, ainda, por característica, um baixo grau de conflito dos processos políticos, haja vista estar centrada na distribuição de vantagens e não acarretar ônus para outros grupos.

Do ponto de vista técnico, as políticas públicas implementadas na PEM, entre os anos de 1999 a 2010 apresentaram uma proposta pedagógica inovadora, obrigando a sociedade a ponderar melhor acerca das noções pedagógicas constituídas nos modelos convencionais estabelecidos, além de refletir sobre a experiência de um currículo que inove ao integrar três competências educacionais: (a) educação básica (formal e não formal); (b) qualificação profissional; (c) participação cidadã. Entretanto, o que se pode observar ainda, é uma falta de vontade política nas três instâncias de governo (Federal; Estadual; Municipal), independente de qual seja a esfera.

A experiência de implementação de políticas na PEM em Maringá, sinaliza para o fato de que, embora houvesse vários órgãos e secretarias envolvidas, a implementação das políticas na Penitenciária de Maringá, ocorreu graças aos gestores que estavam à frente da penitenciária nesse lapso de tempo. Experiência a qual, colocou a PEM na condição de melhor (ou menos pior) penitenciária do Estado do Paraná, sucesso decorrido de um processo de envolvimento de todos os funcionários da unidade. Nesse processo também possui espaços de disputa e tensões, não só entre presos e agentes, mas também, entre gestores e políticos, entre Secretaria de Estado e Sociedade Civil, processo o qual impediu o pleno cumprimento de todos os objetivos propostos na montagem da agenda.

Por fim, entre as várias fragilidades ainda latentes rumo a uma formação integral para os egressos do sistema, pode-se elencar ainda a falta de reconhecimento do apenado como sujeito de direitos que possuem uma qualificação profissional fragilizada, com total falta de inclusão digital, bem como, o inaccessível à cultura. Portanto, a falta de uma política de inclusão dos sujeitos com vulnerabilidade social ainda é o grande problema latente.

Ao findar esta análise algumas indagações ainda ficam em aberto: Como inserir os egressos do sistema prisional no mercado de trabalho? Como garantir-lhes a continuidade no sistema educacional? Como acabar com as discrepâncias existentes no sistema? Como fazer com que o apenado deixe de ser sujeito com vulnerabilidade social?

Se a perspectiva das políticas for, de fato a (re) inserção social, faz-se necessário repensar / reavaliar as diversas instâncias governamentais e sociais. Sendo essas proposições, questões que ficam em aberto para o desdobramento das pesquisas em políticas públicas e como crítica produzida pela sociedade civil, haja vista, se tratar de uma análise em constante construção.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia e Política**. Curitiba, nº 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a05n24.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2014.
- ADORNO, Sérgio. Insegurança versus Direitos Humanos: entre a lei e a ordem. **Tempo Social**; Revista Sociologia-USP, São Paulo, v. 11; nº 2, p. 129-153, out. 1999, (editado em fev. 2000). Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v11n2/v11n2a08.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2014.
- ALVES, Giovanni. **A natureza contraditória do estado capitalista na era da financeirização**. Estudos de Sociologia, Araraquara, v. 4, nº 6, p. 149-153, jul./dez. 1999. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/757/623>>. Acesso em 24 jul. 2014.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p.09-23.
- ANDRADE, Flávio Anício. A formação do “cidadão-trabalhador”: educação e cidadania no contexto do “novo industrialismo”. In: NEVES, Lucia M. W. (Org.). **Educação e Política no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2003, p.59-78.
- ANTICO, Claudia; JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores e a gestão de políticas públicas**. FDA & Gestão Pública da PUC-Campinas. 2006. Disponível em: <www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/Gestao_de_Poi%C3%ADticas_Publicas/Indicadores_e_Gest%C3%A3o_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%BAblicas.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014.
- ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 14, nº 40, p. 111-141, jun., 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcso/v14n40/1712.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2014.
- ARZABE, Patrícia Helena Massa. **Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas públicas**. Rede Direitos Humanos. *On line*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/patriciamassa.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2015.
- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. **Democracia, participação e instituições híbridas**. Teoria & Sociedade, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2005, p. 16-41.
- AZEVEDO, Janete. M. Lins de. **A educação como política pública**. 2ª ed. Campinas: Autores Associados, 2001.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **A Municipalização da Segurança Pública: Bases**

Teóricas e Experiências de Implementação no RS. Porto Alegre. BPA/PUCRS. Projeto aprovado pelo CNPq. Abril de 2006.

AZEVEDO, Sergio de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos (*et al*). **Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. **Two faces of power**. The American Political Science Review, Volume 56, Issue 04 (Dec., 1962), 947-952. Disponível em: <<http://urban.hunter.cuny.edu/~schram/bachrachbaratz.pdf>>. Acesso em 25 set. 2014.

BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, v. 08, nº 01, p.06-22, fev./mar. 2014. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/viewFile/353/173>>. Acesso: 25 out. 2014.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às Ciências sociais**, Florianópolis: UFSC, 2002.

BARBOSA Kátia Borges; SOBREIRA Waleska Fernandes de O; BRASIL Maria Glaucéria Mota. **Uma reflexão comparativa da segurança pública nos governos FHC e LULA: A criação do SUSP**. Laboratório de Direitos Humanos, Cidadania e Ética (LABVIDA). XIV semana universitária da UECE, 2009, Fortaleza-CE-Brasil. Disponível em: <http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/uma_reflexao_comparativa_da_seguranca_publica.pdf>. Acesso em 22 mar. 2014.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. **Ação e Estratégia das Organizações Policiais**. In: III SEMINÁRIO BRASILEIRO SOBRE POLÍCIA E SOCIEDADE DEMOCRÁTICA. Rio de Janeiro: Fundação Ford. 1999 a. 18p. Artigo publicado pelo CRISP (Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública), instituição ligada à UFMG. Belo Horizonte, 1999. Disponível em: <http://www.mpba.mp.br/atuacao/ceosp/artigos/Claudio_Beato_acao_estrategia_organizacoes_policiais.pdf>. Acesso em 20 mai. 2014.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. Políticas Públicas de Segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 13, nº 04, p.13-27, out./dez. 1999b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a02.pdf>>. Acesso em 31 mai. 2014.

BEHRING, Elaine Rossetti. BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2007, Vol. 02.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luiza Costa. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Questões de Nossa Época, v. 75).

BENEVIDES, M. V. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale *et ai*. Coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. - Brasília: UNB, 11ª ed., 1998. Disponível em: <http://www.capitalsocialsul.com.br/capitalsocialsul/analisedeconjuntura/DICION%C3%81RIO_DE_POL%C3%8DTICA%5B1%5D.pdf> . Acesso em: 10 set. 2014.

BONDARUK, Roberson Luiz. **Nossos municípios mais seguros: O papel do município na segurança do cidadão**. Disponível em: <http://www.conseg.pr.gov.br/arquivos2/File/cartilhas/cartilha_mun_seguros.pdf> Acesso em: 16 mar. 2014.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: UNIJUÍ, 2011.

BRASIL **Lei nº 12.245, de 25 de maio de 2010 – Lei de alteração do Artigo nº 7.210, de julho de 1984** – Lei de execução Penal. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12245.htm> Acesso em: 07 out. 2014.

BRASIL Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 01 out. 2013.

BRASIL, **Medida provisória nº 384, de 20 de agosto de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, e dá outras providências**. Brasília, 2009 a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/384.htm>. Acesso em: 18 abr. 2014.

BRASIL, Ministério da Justiça. **1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Texto Base**. Brasília, 2009d. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/texto_base_e_1_conferencia_seguranca_publica.pdf>. Acesso em: 13 out. 2013.

BRASIL, Ministério da justiça. Secretaria Nacional de Direitos Humanos. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm#com15>. Acesso em 22 mar. 2014.

BRASIL, República Federativa. **Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007**. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, e dá outras providências. Brasília, 08 de janeiro de 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm> . Acesso em: 18 abr. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão dos Direitos humanos. **Relatório da 1ª Primeira Conferência Nacional de Direitos Humanos: Anteprojeto do programa de Direitos humanos**. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/conferencias/nacionais/relatorio_01_conf_nac_dh_1996.pdf> . Acesso em 09 out. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** [recurso eletrônico]: texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, nº 40, Brasília, 1998. (Série textos básicos; nº 76). Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/15880>>. Acesso em 12 fev. 2014.

BRASIL. **Decreto presidencial nº 1.904, de 13 de maio de 1996**. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH. Diário Oficial da União, Brasília, 13 de maio de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1904.htm>. Acesso em 05 jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parecer CNE/CEB Nº 2/2010. Diretrizes Nacionais para a oferta de educação de jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais**. In: Portal do MEC: Diretrizes para a Educação Básica, Brasília, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5142&Itemid=>. Acesso em: 25 jul. 2014.

_____. **Parecer CEB/CNE nº 11 de 2000. Diretrizes Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/eja/legislacao/parecer_11_2000.pdf>. Acesso em 15 out. 2013.

_____. **Plano Nacional de Educação: PNE**. Brasília: INEP, 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2013.

_____. Secretaria de Educação continuada, Alfabetização e Diversidade. **Parecer CNE/CEB nº 04 de 2010 – Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade em estabelecimentos penais**. Relator: Adeum Hilário Sauer. Brasília, 2010b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12992:diretrizes-para-a-educacao-basica&catid=323>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública: **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília, 2009c. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/relatorio_final_1_conferencia_seguranca_publica.pdf>. Acesso em 04 jun. 2014.

_____. **Departamento Penitenciário Nacional**: Sistema Integrado de Informações Penitenciárias, Brasília, DF - INFOPEN – edição: dezembro de 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/an7gFB>>. Acesso em 07 set. 2013.

_____. **Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJC4D50EDBPTBRIE.htm>>. Acesso em 20 set. 2014.

_____. **Fortalecimento e consolidação dos processos de gestão e pesquisa do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI**, com vista à ampliação de sua capacidade institucional na execução de ações educativas e de articulação entre segurança pública e políticas sociais desenvolvidas pela União, estados e municípios. Projeto de cooperação técnica internacional entre a Organização dos estados ibero-americanos para a

educação, a ciência e a cultura – OEI. 2008. Disponível em: <<http://www.oei.org.br/index.php?secao=41>>. Acesso em 25 mar. 2014.

_____. **Lei de Execuções Penais. Lei nº 7.210**, de 11 de julho de 1984. Diário Oficial da Republica Federativa do Brasil, Brasília, 13 de julho de 1984. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/sgm/Projeto%20LEP.pdf>>. Acesso em 10 set. 2014.

_____. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)**. Brasília. 2007. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJ3444D074ITEMID2C7FC5BAF0D5431AA66A136E434AF6BCPTBRIE.htm>>. Acesso em: 27 mar. 2014.

_____. **Projeto Segurança Pública Para o Brasil**. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/uploads/projetosegurancapublica_28022002.pdf> acesso em: 25 mar. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**; Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>>. Acesso em 20 set. 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.433, de 29 de junho de 2011**. Dispõe sobre a remição de parte do tempo de execução da pena por estudo ou por trabalho. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1028221/lei-12433-11>> Acesso em: 10 out. 2014.

_____. **Lei nº 4.229, de 13 de maio de 2002**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, instituído pelo Decreto no 1.904, de 13 de maio de 1996, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 14 mai. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4229.htm>. Acesso em: 05 jun. 2014.

_____. Plano Estratégico de Educação no âmbito do sistema prisional, **Decreto nº 7.626 de 2011**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17460&Itemid=817>. Acesso em 13 out. 2013.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB nº 02 de 19 de maio de 2010**. Conselho Nacional de Educação (CNE). Dispõem sobre as Diretrizes Nacionais para Oferta de Educação para Jovens e Adultos em Situação de Privação de Liberdade nos Estabelecimentos Penais. Diário Oficial da união. Brasília, 2010 a. Disponível em: <http://forumeja.org.br/df/sites/forumeja.org.br/df/files/resolucao_2_eja_prisoos.pdf> Acesso em 07 set. 2013.

BRASIL. **Resolução CNPCP nº. 03, de 11 de março de 2009**. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP). Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a Oferta de Educação nos Estabelecimentos Penais. Diário Oficial da União. Brasília, 25 mar. 2009 a.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Curso Nacional de Promotor de Polícia

Comunitária / Grupo de Trabalho, **Portaria - SENASP nº 002/2007** – Brasília, SENASP. 2007. Disponível em: <<http://www.sejusp.ms.gov.br/controle/ShowFile.php?id=132480>>. Acesso em 20 jun. 2014.

BRISOLA, Elisa. Estado penal, criminalização da pobreza e Serviço Social. **SER Social**, Brasília, v. 14, nº 30, p.127-154, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/viewFile/7441/5749>. Acesso em 12 dez. 2014.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff. (Org.) **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Série Políticas Públicas, v. 07. Belo Horizonte: SEBRAE, 2008. Disponível em: <<http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/MANUAL%20DE%20POLITICA%20P%3%9ABLICAS.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2014.

CANO, Ignácio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. **SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 03, nº 05, p.136-155, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sur/v3n5/v3n5a06.pdf>>. Acesso em 05 abr. 2014.

CARVALHO, Maria do Carmo B. Avaliação de projetos sociais. In: ÁVILA, Célia M. Coord. **Gestão de projetos sociais**. Coleção gestores sociais. 3ª ed. rev. – São Paulo: AAPCS – Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária, 2001, p. 59-89.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio; SILVA, Maria do Rosário de Fátima. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Katálysis**, Florianópolis, v.14, nº 1, p. 59-67, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802011000100007&script=sci_arttext>. Acesso em: 15 out. 2014.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam. Por um novo paradigma de fazer políticas: políticas de/para/com a juventude. **Revista Brasileira de Estudos da População**, Campinas, v. 19, nº 02, p.19-46, jul./dez. 2002. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/rev_inf/vol19_n2_2002/vol19_n2_2002_4artigo_p19a46.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2014.

CAVALCANTI Neto, Miguel Liborio. **Aspectos Fundamentais do Policiamento Comunitário**: Curso Superior de Policia. Polícia Militar de São Paulo, São Paulo, 2014. *On line*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/abc/liborio.htm>>. Acesso em 26/05/2014.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J., *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CHAGAS, Ana Maria de Resende; SILVA, Frederico Augusto Barbosa, CORBUCCI, Paulo Roberto. Gasto Federal com Crianças e Adolescentes: 1994 a 1997 (Texto para discussão, nº 778). **IPEA**, Brasília, 2001, p. 01-32. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0778.pdf>. Acesso em 20 set. 2014.

CHAUI, Marilena. **Introdução à História da Filosofia**: dos pré-socráticos a Aristóteles. Vol. 1; 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 328-486.

CHIZZOTTI, Ant. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José. Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Brasília, v. 37, nº 05, p.969-992, set./out. 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/6509>>. Acesso em 19 set. 2014.

DAROQUI, Alcira. La cárcel en la universidad, en Marcela Nari y Fabre Andrea (comps.) **Voces de mujeres encarceladas**, Catálogos, Buenos Aires, 2000. Disponível em: <http://www.ffyh.unc.edu.ar/archivos/la_carcel_en_la_universidad.htm>. Acesso em 10 jan. 2015.

DE GIORGI, Alessandro. **A miséria governada através do sistema penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: Revista dos Tribunais. Fundação Getúlio Vargas, 2005.

DYE, Thomas R. **The policy analysis**. Alabama: The University of Alabama Press, 1992.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

EVANS, Mark. At The Interface Between Theory and Practice- Policy Transfer and Lesson Drawing. Learning from Comparative Public Policy: a Practical Guide Richard Rose. **Public Administration**. Oxford: Estados Unidos, vol. 84, nº 02, junho de 2006, p.479-489. Disponível em: <<http://www.readcube.com/articles/10.1111%2Fj.1467-9299.2006.00013.x>>. Acesso em: 13 dez. 2014.

EVANS, Peter. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 05, nº 09, p.20-63, jan./jun. 2003. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/soc/n9/n9a03.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2014.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. A situação delicada do sistema carcerário brasileiro. **Jornal do Brasil**. Quinta-feira, 24 de Julho de 2014. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/sociedade-aberta/noticias/2014/02/02/a-situacao-delicada-do-sistema-carcerario-brasileiro/>>. Acesso em 20 jul. 2014.

FACHINETTO, Rochele Fellini. Juventude e violência: onde fica o jovem numa sociedade “sem lugares”? In: ALMEIDA, Maria da Graça Blaya (org.). **A violência na sociedade contemporânea** [recurso eletrônico] – Dados eletrônicos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010, p.60-71. Disponível em: <<http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/violencia.pdf>>. Acesso em 15 dez. 2014.

FERNANDES, Hélio Clemente. **O Trabalho Docente: Pauperização, Precarização e Proletarização?** 2010, 196f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2010. Disponível em: <http://200.201.88.199/portalpos/media/File/Dissertacao_Helio_Clemente_%20Fernandes.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2015.

FERREIRA, Carlos Adelmar. **Implementação da polícia comunitária: projeto para uma organização em mudança**. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso). São Paulo: PMESP, CSP-II/95, 1995.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. **AURORA**, Marília, v. 03, nº 05, p. 54-55, dez. 2009. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora>>. Acesso em 25 fev. 2014.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes á política da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, nº 21, p.211-259, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 21 ago. 2014.

GARCIA, Walter Esteves. **Educação**: visão teórica e prática pedagógica. São Paulo: Mcgraw-Hill do Brasil, 1977.

GARLAND, David. **A cultura do controle**: Crime e ordem social na sociedade contemporânea. Coleção Pensamento Criminológico, nº 16. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

_____. As contradições da “sociedade punitiva”: o caso britânico. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 13, p. 59-80, nov. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n13/a06n13.pdf>>. Acesso em 27 mar. 2014.

GAROTINHO, Anthony; SILVA, Jorge Da. **Brasil segurança máxima**: por um governo de ação. Rio de Janeiro: Hama, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo nº 07, p. 9-31, 1º sem., 2002. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9257>>. Acesso em: 27 mar. 2014.

_____. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: GOHN, Maria da Glória. **Repensando a experiência urbana da América Latina**: questões, conceitos e valores. Buenos Aires: Clacso, 2000, P. 175-201. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>>. Acesso em 12 mar. 2014.

GOMES, Luiz Flávio. Perfil dos presos no Brasil em 2012. **Atualidades do Direito**. 14 de agosto de 2013. Disponível em: <<http://atualidadesdodireito.com.br/lfg/2013/08/14/perfil-dos-presos-no-brasil-em-2012/>>. Acesso em 03 out. 2013.

GORDON, I.; LEWIS, J.; YOUNG, K. **Perspectives on Policy Analysis**. Public Administration Bulletin, nº 25, 1977. Disponível em: <http://faculty.washington.edu/romich/553/Fall05/week1/gordon_lewis_young_1993.pdf>. Acesso em 21 ago. 2014.

GORZ, André. **O imaterial**: conhecimento, valor e capital. São Paulo: Anablume, 2005.

GRIN, John; LOEBER, Anne. theories of policy learning: agency, structure, and change. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. Part IV: Chapter 15. New York: Taylor and Francis Group, 2007, p. 201-219. Disponível em: <http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20%28Public%20Administration%20and%20public%20policy%20125%29%20Handbook%20of%20Public%20Policy%20Analysis%20Th.pdf>. Acesso em 20 set. 2014.

GUNNEL, John. **Teoria Política**. Brasília: UNB, 1979. (Trad. Maria Inês C. Moura.).

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou, Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução de João P. Monteiro e Maria B. N. da Silva. 4ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. Vol. 1 e 2 (Os Pensadores).

HOFLING, Eloisa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano XXI, nº 55, p.30-41, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em 20 ago. 2014.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2003.

IRELAND, Timoty D. Educação em prisões no Brasil: direito, contradições e desafios. **Em Aberto**, Brasília, v. 24, nº 86, p.19-39, nov. 2011. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/2576/1765>>. Acesso 15 nov. 2014.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. Part II: Chapter 04. New York: Taylor and Francis Group, 2007, p. 43-62. Disponível em: <http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20%28Public%20Administration%20and%20public%20policy%20125%29%20Handbook%20of%20Public%20Policy%20Analysis%20Th.pdf>. Acesso em 20 set. 2014.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, nº 01, p. 36-65, Jan./Jun. 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/revista-brasileira-de-avaliacao-e-monitoramento/arquivos/rbma-01-baixa.pdf/download>>. Acesso em 10 set. 2014.

KAHN, Tulio; ZANETIC André. **O papel dos municípios na segurança pública: Estudos Criminológicos nº 04**. Secretaria de segurança Pública. Julho, 2005. Disponível em: <http://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/downloads/manual_estudos_criminologicos_4.pdf> acesso em 16 mar. 2014.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia científica**. 7ª ed., São Paulo: Atlas, 2010.

LE GOFF, Jacques. Documento Monumento. In: **História e memória**. Campinas: Unicamp. 1990.

LEME, José Antônio Gonçalves. Analisando a “grade” da cela de aula: In: LOURENÇO, Arlindo da Silva; ONOFRE, Elenice Maria Cammarosano (org.). **O espaço da prisão e suas práticas educativas: enfoques e perspectivas contemporâneas**. São Carlos: EdUFSCar, 2011, p. 245 – 266.

LEMGRUBER, Julita. **Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública**. Acordo de Cooperação Técnica: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, Serviço Social da Indústria e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Distrito Federal: 2004.

_____. **Cemitério dos vivos: análise sociológica de uma prisão de mulheres**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

LOPEZ, Felix; PIRES, Roberto Rocha. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: **Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2010, p. 565-585.

LOWI, Theodore. **Four systems of policy, politics and choice**. Public Administration Review, v. 22, Jul. /Aug. 1972.

LÖWY, Michael. **Ideologias e ciências sociais: elementos para uma análise marxista**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1988.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MAEYER, Marc de. Na Prisão Existe a Perspectiva Da Educação ao Longo da Vida? **Alfabetização e Cidadania: Revista de Educação de Jovens e Adultos**. Brasília: RAAAB, UNESCO, Governo Japonês, nº 19, p.17-38, jul. 2006. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001465/146580por.pdf>>. Acesso em 25 jul. 2014.

MARIANO, Benedito Domingos. **Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MIGUEL, Luís Felipe. Representação política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 18, nº 51, p. 123-140, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15989.pdf>>.

Acesso em 20 set. 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8ª ed. São Paulo: HUCITEC, 2004.

_____. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 29ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários. Programa de apoio à gestão social no Brasil**: Subcomponente: Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação. Relatório Final. Universidade Estadual de Campinas – Campinas, 1999. 133 p. Disponível em: <<http://www.gestaosocial.org.br/conteudo/parceiros/fapesb/referencia/manual-aval-politicas-publicas-mog-nepp-parte-1.doc>>. Acesso em 31 ago. 2014.

NEVES. Lucia M. W. **Educação e política no Brasil de hoje**. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Por que dois planos nacionais de educação? In: NEVES. L M W. (org.). **Educação e Política no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2003, p.5-58.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hiro Taka, **The knowledge-creating company: how Japanese companies create the dynamics of innovation**. New York: Oxford University Press, 1997.

OLIVEIRA, Francisco. **A questão do Estado: vulnerabilidade social e carência de direitos**. São Paulo: Cadernos ABONG, Série Especial, 1995, p.09-19.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Princípios Básicos Relativos ao Tratamento de Reclusos. ONU, 14 dez. 1990. Disponível em: Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/fpena/pbasic.htm>>. Acesso em 27 ago. 2014.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo: Como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Tradução de Sérgio Bath e Evandro Magalhães Júnior. 10ª ed. Brasília: MH Comunicações, 1998.

PARANÁ. **Lei nº 17.329, de 08 de outubro de 2012**. Dispõem da Remição da Pena por Estudo através da Leitura. Diário Oficial do Estado do Paraná, nº 8814, Curitiba, 08 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://www.pdi.justica.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=45>>. Acesso em 25 de ago. de 2014.

PARANÁ. Secretariada justiça, Cidadania e dos Direitos Humanos. **Departamento de Execução Penal**. Disponível em: <<http://www.depen.pr.gov.br>>. Acesso em 20 set. 2014.

_____. **Portaria nº 01/97 que estabelece remição de parte do tempo da pena por estudo ou por trabalho**. Maringá, 03 de fevereiro de 1997.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação e da Justiça. **Plano Estadual de Educação no Sistema Prisional do Paraná**. Curitiba, 2012. Disponível em: <<http://www.depen.pr.gov.br/arquivos/File/planoedu.pdf>>. Acesso em 20 out. 2013.

PAZINATO, Eduardo. **Do direito à segurança dos direitos**: Uma análise sociopolítica e criminológica acerca dos sentidos da participação na gestão de políticas municipais de segurança na contemporaneidade. 2009. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis, SC, 2009.

PENNA, Lincoln de Abreu. **O progresso da ordem**: O florianismo e a Constituição da República. 2ª ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

PINHEIRO, P.S.; ALMEIDA, G.A. **Violência Urbana**, São Paulo: Publifolha, 2003.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

ROCHA, Álvaro Filipe Oxley. Criminologia e Teoria Social: Sistema Penal e Mídia em luta por poder simbólico. In: GAUER, Ruth M. Chittó (Org.). **Criminologia e sistemas jurídico-penais contemporâneos II**. Publicação Eletrônica. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010, p. 42 a 60. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/edipucrs/Crimin.eSist.Jurid.PenaisContemp.II.pdf>>. Acesso em 20 out. 2014.

ROSE, Richard. What is Lesson Drawing? **Journal of Public Policy**, Cambridge University Press, New York, v.11, nº 01, p.03–30, jan./mar. 1991. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4007336>>. Acesso em: 18 dez. 2014.

RUA, Maria Das Graças. **Análise de Políticas Públicas**: conceitos básicos. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas**. Volume 01: Conceitos e teorias. Curso online Políticas Públicas, IGEPP, [s.d.]. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf>. Acesso em 25 ago. 2014.

SALLA, Fernando. Os impasses da democracia brasileira: o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. **Revista Lusotopie**, Paris, v. 10, p. 419-435, mar. 2003. Disponível em: <<http://www.nevusp.org/downloads/down064.pdf>>. Acesso em 24 out. 2014.

SALLA, Fernando; GAUTO, Maitê; ALVAREZ, Marcos César. A contribuição de David Garland: a sociologia da punição. **Tempo Social**, São Paulo, v. 18, nº 01, p. 329-350, Jun. 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12505>>. Acesso em: 29 ago. 2014.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. A s Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas. **Desenvolvimento em questão**. Ijuí, ano 11, nº 22, p. 35-61, jan./abr. 2013. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/186>>. Acesso em: 12 out. 2014.

SANTOS JÚNIOR, Aldo Antônio; SCHAUFFERT, Fred Harry; SCHAUFFERT, Ingrid Audrey. A hibridização organizacional das polícias do Brasil. **Revista Eletrônica Direito e Política**. Itajaí, v. 6, nº 02, p.316-338, mai./ago. 2011. Disponível em:

<<http://www6.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/5734/3119>>. Acesso em 05 jul. 2014.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Cord.). Arranjos institucionais para a gestão metropolitana. Relatório de Pesquisa. In: CNPq – INSTITUTOS DO MILÊNIO (ed.). **Projeto Observatório das Metrôpoles**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2009. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf>. Acesso em 25 mai. 2014.

SANTOS, Iris Gomes. **Descentralizar, Concentrar ou Pactuar?** Desenhos e estratégias de implementação do Sistema Único de Segurança Pública em municípios da Bahia e de Pernambuco. 2010. 135f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2010.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Segurança de São Paulo. **Decreto 23.455, de 10 de maio de 1985** que Regulamenta os Conselhos Comunitários de Segurança, regulamentado pela Resolução SSP 37, de 16 de maio de 1985, complementado e modificado pelo Decreto 25.366, de 11 de junho de 1986, São Paulo, 1985. Disponível em: <<http://www.caieiraspress.com.br/conseg/legislacao.php>>. Acesso em 26 mai. 2014.

SÃO PAULO (Município). Fundação Instituto de Administração – Universidade de São Paulo – FIA/USP. **Programa de Modernização do Poder Executivo Federal - PIAPS/PNSP**. São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/pl000010.pdf>. Acesso em 05 jun. 2014.

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

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.), **Políticas Públicas**, Brasília: ENAP, 2006.

SCARFÓ, Francisco José. Educación Pública de Adultos en las Cárceles: garantía de un derecho humano. **Revista Decisio**, México, n. 14, p. 21-25, maio/ago. 2006. Disponível em: <http://www.crefal.edu.mx/decisio/images/pdf/decisio_14/decisio14_saber4.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2014.

SCARFÓ, Francisco José. *El derecho a la educación en las cárceles como garantía de la educación en derechos humanos*. **Revista IIDH. Edición Especial sobre Educación en Derechos Humanos**, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, nº 36, p. 291-324, jul./dez. 2002. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r06835-11.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2014

SCHLICKMANN, Agostinho. **A integração da polícia e a comunidade por meio do CONSEG** (conselho comunitário de segurança). 2011. 42 f. Monografia (Especialização em Gestão Financeira) – UNIBAVE, Orleans. Disponível em: <http://www.acadepol.sc.gov.br/index.php/download/doc_view/37-a-integracao-da-policia-e-a-comunidade-por-meio-do-conseg-conselho-comunitario-de-seguranca>. Acesso em: 18 fev. 2015.

SCHMIDT, J. P. Gestão de políticas públicas: elementos de um modelo pós-burocrático e pósgerencialista. In: REIS, J.R.; LEAL, R.G. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios**

contemporâneos. Tomo 07. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SENTO-SÉ, João Trajano (org.). **Prevenção da Violência**: O Papel das Cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SENTO-SÉ, João Trajano; RIBEIRO, Eduardo. Segurança pública: enfim, na agenda federal. In: ROCHA, Denise; BERNARDO, Maristela. **A Era FHC e o Governo Lula: transição?** Brasília, DF: INESC, 2004, p. 421-449. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/livros/a-era-fhc-e-o-governo-lula>>. Acesso em 21 abr. 2014.

SIERRA, Maria Ângela Bassan; RODRIGUES, Antônio Tadeu; GOMES, Vaine. Centro de Apoio Pedagógico (CAP); Conselho Comunitário de Segurança de Maringá (CONSEG); Penitenciária Estadual de Maringá (PEM). **Projeto “Visão de Liberdade”**. Mostra de Projetos em 2013, Curitiba: FIEP, 2013. Disponível em: <http://www.fiepr.org.br/nospodemosparana/uploadAddress/Visao_de_Liberdade%5B50636%5D.pdf>. Acesso em 24 set. 2014.

SILVA JÚNIOR, Edson Lopes da. **Política e segurança pública**: uma vontade de sujeição. São Paulo, 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <http://www.sapientia.pucsp.br/tde_arquivos/3/TDE-2007-06-13T09:38:59Z-3474/Publico/Edson%20Lopes.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

SILVA, Jorge Da. **Controle da Criminalidade e Segurança Pública na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

_____. **Segurança pública e polícia**: criminologia, crítica aplicada. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVA, Maria do Rosário de F. e. A revitalização do local como espaço de constituição de uma nova noção de cidadania. In. BAPTISTA, Dulce. (Org.) **Cidadania e Subjetividade**: novos contornos e múltiplos sujeitos. São Paulo: Imaginário, 1997.

SILVA, Rogério Bezerra da; DAGNINO, Renato. O enfoque de análise de políticas e a política pública do polo e parque de alta tecnologia de Campinas. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v.19, nº 40, p. 171-194, out. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n40/13.pdf>>. Acesso em 20 set. 2014.

SILVA, Ronaldo Teixeira. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). In: OLIVEIRA, Fátima Bayma *et al.* **Desafios da Gestão Pública de Segurança**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

SINGER, Paul. **Globalização e desemprego**: diagnósticos e alternativas. São Paulo: Contexto, 1999.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**. São Paulo, vol.21, nº 61, p. 77-97, 2007. Disponível em:

<<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10268>>. Acesso em 15 mar. 2014.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas, in: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Maria Tereza; MARQUES, Eduardo Cesar (org.), **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 08, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 15 mar. 2014.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de; MAGALHÃES, Boris Ribeiro de; SABATINE, Thiago Teixeira (Org.). **Desafios à segurança pública**: controle social, democracia e gênero. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de; MARCHIORI, Thaise; OLIVEIRA, Isabela Venturoza de; SCHMIDT, Naiara Conservani; SILVA, Douglas Guimarães. Políticas locais de segurança pública. In: SOUZA, Luís Antônio Francisco de (org.). **Políticas de segurança pública no estado de São Paulo**: situações e perspectivas a partir das pesquisas do Observatório de Segurança Pública da UNESP. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009, p.177-202.

STONE, Diane. Learning Lessons and Transferring Policy Across time, Space and Disciplines, **Politics**, Malden (EUA), v.19, n.1, p. 51-59, Feb. 1999. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9256.00086/pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2014.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil, in Dagnino, Evelina (org.), **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.47-103.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 08, nº 02, 1994, p. 07-14 Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v08n02/v08n02_02.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2014.

THOMPSON, E.P. Educação e experiência. In: Thompson, E.P. **Os românticos**: a Inglaterra na era revolucionária. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 11-47.

TRILLA, Jaume; GHANEM, Elie; ARANTES, Valéria Amorim (Org.). **Educação formal e não-formal**: pontos e contrapontos. São Paulo: Summus, 2008 (Coleção pontos e contrapontos).

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policciamento Comunitário**: Como Começar. Rio de Janeiro: PMERJ, 1994.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos**. Declaração de Hamburgo sobre a Educação de Adultos. Hamburgo, UNESCO, julho de 1997. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129773porb.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A

CULTURA; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBEROAMERICANOS. **Educación en prisiones en Latinoamérica: derechos, libertad y ciudadanía**. Oficina de la UNESCO, Oficina de la OEI, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Brasília, DF: UNESCO, 2008. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001626/162643S.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

VELOSO, Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fabio. Determinantes do "milagre" econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v. 62, nº 02, p. 221-246, abr.-jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbe/v62n2/06.pdf>>. Acesso em 26 fev. 2015.

VIEIRA, Gabriela T.; ANDRADE, Carolina R.; CKAGNAZAROFF, Ivan B.; MACHADO, Mirian L.; CHEIB, Artur C.; ABREU, Bruno V. A utilização da ideia de “empoderamento” em políticas públicas e ações da sociedade civil. **Cadernos Gestão Social**, Salvador, v. 02, nº 01, p.135-148, set-dez, 2009. Disponível em: <www.cgs.ufba.br>. Acesso em 10 set. 2014.

VIEIRA, Maria Clarisse. As CONFINTEAS e as Políticas de Educação de Jovens e Adultos no Brasil: o lugar da sustentabilidade. **Revista Alfabetização Solidária**, São Paulo, v. 07, nº 07, p.09-26, 2007 anual, mar. 2008. Disponível em: <http://www.cereja.org.br/arquivos_upload/rev_alfasol_7_site.pdf>. Acesso em 15 set. 2014.

WACQUANT, Löic. **As duas faces do gueto**. São Paulo: Boitempo, 2008 a.

_____. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

_____. Insegurança social e surgimento da preocupação com a segurança. **Panóptica**, ano 03, nº 19, jul./out. 2010, p. 198-213. Disponível em: <<http://www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/view/276>>. Acesso em 10 jun. 2014.

_____. O lugar da prisão na nova administração da pobreza. **Novos estudos**: CEBRAP. 2008 b, nº 80, p. 9-19. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n80/a02n80.pdf>>. Acesso em 26 ago. 2014.

_____. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

WESTBROOK, Lymn. Qualitative research methods: a review of major stages, data analysis techniques and quality controls. **Library & Information Science Research**, vol. 16, nº 03, 1994. Disponível em: <<http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/31470/0000392.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 30 ago. 2014.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La filosofía del sistema penitenciario contemporáneo. **Cuadernos de la cárcel**. Edición especial de No hay derecho, (Beloff, M; Bovino, A. y Curtis, C. comps.). **La Galera**, Buenos Aires, 1991, p. 36-62. Disponível em: <<https://inecipcba.files.wordpress.com/2012/10/zaffaroni-la-filosofia-del-sistema-penitenciario.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2015.

APÊNDICE 01: Questionário com os Sujeitos de pesquisa da PEM-PR

APÊNDICE 01: Questionário com os Sujeitos de pesquisa da PEM-PR

O presente questionário tem a finalidade de verificar qual a percepção (opinião) dos Sujeitos envolvidos nas ações pedagógicas da Escola Tomires Moreira de Carvalho, alocada na Penitenciária Estadual de Maringá-Paraná.

(1) Qual a importância da educação no processo de reinserção social do apenado? Em sua opinião, a educação implementada no interior desta unidade prisional transforma a vida dos apenados?

(2) Tendo em vista os aspectos pedagógicos, quais seriam os pontos positivos e negativos, para a implementação das ações educativas com os alunos apenados nesta unidade prisional? Em que estes alunos se diferem dos alunos que se encontram em liberdade?

(3) Em sua opinião, o aluno apenado participa das ações educacionais buscando conhecimento ou apenas a remição de pena? Quais fatores evidenciam sua posição?

(4) Você poderia tecer algumas considerações sobre as políticas públicas implementadas pelo Estado (Federal & Estadual) no que diz respeito à educação prisional?

APÊNDICE 02: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

APÊNDICE 02: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Convidamos o (a) Sr (a) para participar da Pesquisa intitulada: Políticas Públicas Educacionais no processo de reinserção social dos apenados na Penitenciária Estadual de Maringá, sob a responsabilidade do Pesquisador Professor Selson Garutti, a qual tem por objetivo Analisar as ações educativas implementadas na Penitenciária Estadual de Maringá - Paraná, entre os anos de 1999 a 2010, enquanto política pública com a possibilidade de reinserção social dos apenados.

Sua participação é voluntária e se dará por meio de um questionário semi-estruturado, onde responderá quatro questões abertas sobre as políticas públicas educacionais desenvolvidas na Penitenciaria Estadual de Maringá (PEM-PR).

Não existindo riscos decorrentes de sua participação por serem anônimos os questionários. Se você aceitar participar, estará contribuindo para a melhor qualificação das políticas públicas educacionais implementadas na Penitenciaria Estadual de Maringá-PR.

Se depois de consentir em sua participação o Sr (a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa. O (a) Sr (a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas sua identidade não será divulgada, sendo guardada em sigilo. Para qualquer outra informação, o (a) Sr (a) poderá entrar em contato com o pesquisador no endereço: CEEBJA Tomires Moreira de Carvalho, Estrada Velha para Paiçandu / Gleba Ribeirão Colombo, pelo telefone (0xx44) 3266-6472, ou poderá entrar em contato com o Núcleo Regional de Educação de Maringá, Av. Carneiro Leão, 93. Centro. Maringá – PR. (0xx44) 3218-7100.

Consentimento Pós-Informação

Eu, _____,
fui informado sobre o que o pesquisador quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar do projeto, sabendo que não vou ganhar nada e que posso sair quando quiser. Este documento é emitido em duas vias que serão ambas assinadas por mim e pelo pesquisador, ficando uma via com cada um de nós.

_____ Data: ___/___/____

Assinatura do participante

Assinatura do Pesquisador Responsável

ANEXO A: Parecer consubstanciado do DEPEN

ANEXO A: Parecer Consubstanciado do DEPEN**DEPARTAMENTO DE EXECUÇÃO PENAL – DEPEN
ASSESSORIA TÉCNICA**

Avenida das Palmeiras, s/nº - Complexo Penitenciário - CEP 83.302-240 - Piraquara - Paraná
Fone (41) 3589-6933 Fax (41) 3589-5771 – e-mail: depen@depen.pr.gov.br

DESPACHO

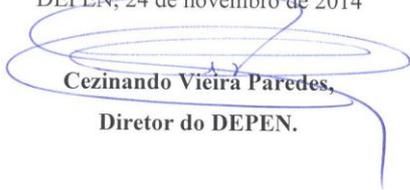
2:56:30

A PEM**Protocolo nº 13.389.420-9****Assunto: solicitação de autorização para Pesquisa.**

Autorizo a realização da Pesquisa, conforme disposto às fls. 23, bem como nos itens 1-3, ainda, no contido nos Cadernos de Segurança do DEPEN.

Restituam-se a unidade para as providências necessárias.

DEPEN, 24 de novembro de 2014

**Cezinando Vieira Paredes,****Diretor do DEPEN.**

ANEXO B: Despacho do Programa de Desenvolvimento Integrado

ANEXO B: Despacho do Programa de Desenvolvimento Integrado



**SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS
DEPARTAMENTO DE EXECUÇÃO PENAL
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO – PDI CIDADANIA
COORDENAÇÃO DE EDUCAÇÃO, QUALIFICAÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO DE APENADOS**

Protocolo n.º 13.389.420-9

Divulgação de segredos: Artigo 153: "Divulgar alguém, sem justa causa, conteúdo de documento particular ou correspondência confidencial, de que é destinatário ou detentor, e cuja divulgação possa produzir dano a outrem:

- Pena: detenção, de 1 a 6 meses ou multa".

Informamos que somos de **Parecer Favorável** ao desenvolvimento da pesquisa da acadêmica vinculada à Universidade Estadual de Ponta Grossa:

- Prof. Selson Garutti
- RG 04.202.788-0,

A pesquisa pretende analisar as ações educativas implementadas na **Penitenciária Estadual de Maringá (PEM)** entre os anos de 1999 a 2010, enquanto política pública com a possibilidade de reinserção social.

Pretende o acadêmico:

1. Identificar as ações educativas implementadas na PEM como possibilidade de efetivação do processo de reinserção social do apenado.
2. Relacionar a percepção dos professores e do gestor das políticas públicas por meio das ações educativas implementadas na PEM.
3. Identificar ciclos de políticas de segurança pública enquanto mecanismo de implementação das ações educativas praticadas na PEM.

Para tanto, relata o acadêmico as fls. 05 que pretende se utilizar de entrevistas para 10 professores, 01 gestor diretor da PEM e 05 apenados matriculados no Ensino Médio.

Diante do exposto, orientamos que seja considerado o Artigo 285, Inciso XI da Lei 6174/70 do Estatuto dos Funcionários Civis do Paraná, incorrendo ainda o seu agente, em crimes previstos pelos Artigos 153 e 154 do Código Penal Brasileiro, que dizem:

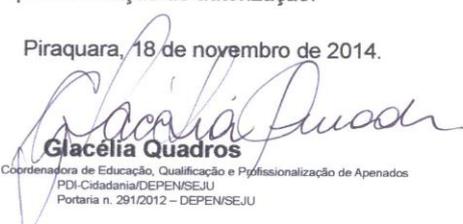
Dos crimes contra a Inviolabilidade dos Segredos:

Solicitamos que:

1. o resultado da pesquisa seja apresentado ao DEPEN/SEJU;
2. caso seja necessário referenciar ou citar algum dado pessoal e/ou depoimento de preso, seja colhida autorização por escrito de Termo de Cedência;
3. a abordagem a ser desenvolvida, respeite a visão de conjunto, rigorosa e adequada ao contexto prisional;

Encaminhe-se para a Direção do DEPEN para avaliação de autorização.

Piraquara, 18 de novembro de 2014.


Glacélia Quadros
Coordenadora de Educação, Qualificação e Profissionalização de Apenados
PDI-Cidadania/DEPEN/SEJU
Portaria n. 291/2012 – DEPEN/SEJU