

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PROGRAMAS DE GOVERNO: O PROGRAMA DE INCLUSÃO SOCIAL DE EGRESSOS DO SISTEMA PRISIONAL DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (PRES P)

OLIVEIRA, *Carolina Bessa Ferreira de*¹

Resumo: O presente artigo é um desdobramento de uma atuação e reflexão profissional e acadêmica e compreende algumas reflexões teóricas acerca das políticas públicas em programas de governo, tendo como objeto de análise o Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional do Governo do Estado de Minas Gerais, Brasil (PRES P), um equipamento de política pública de segurança pública, com perspectiva cidadã, implementado a partir do Decreto Estadual nº 43.295/2003, com base na Lei de Execução Penal. Utilizando uma metodologia de pesquisa bibliográfica e documental, este trabalho busca contextualizar social e politicamente o PRES P, tendo em vista os debates recentes acerca das políticas públicas e sociais, e contribuir com a compreensão dos desafios e possibilidades relacionadas à inclusão social de egressos do sistema prisional.

Palavras-chave: políticas públicas, inclusão social, egressos, sistema prisional.

Abstract: This article is a part of one action and reflection professional and academic, and comprises some theoretical reflections about public policies in government programs, with the object of analysis the Social Inclusion Program for prisoners of the State of Minas Gerais, Brasil (PRES P), a kind of public policy for public safety, with citizen perspective, implemented from the State Decree 43.295/2003, based on Penal Execution Law. Using a research methodology literature and documents, this paper seeks to contextualize the PRES P socially and politically, in view of recent debates about public policies and social, and contribute to the understanding of the challenges and possibilities related to social inclusion of prisoners.

Key words: public policies, social inclusion, prisoners, prison system.

Introdução

O presente trabalho compreende algumas reflexões teóricas acerca das políticas públicas em programas de governo, tendo como objeto de análise o Programa de

¹ Mestra em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia - Linha de Pesquisa: Estado, Política e Gestão em Educação. Bacharel em Direito pela mesma Universidade. Técnica Social no Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional de Uberlândia - Minas Gerais. E-mail para contato: bessacarolina@hotmail.com

Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional do Governo do Estado de Minas Gerais (PrEsp), um equipamento de política pública de segurança pública, com perspectiva cidadã, implementado a partir do Decreto Estadual nº 43.295/2003, com base na Lei de Execução Penal.

Considera-se fundamental fazer referência à relação que se estabelece entre o Estado e as políticas sociais em um determinado contexto social e histórico.

Dessa forma, torna-se importante destacar a diferença entre Estado e governo, que, conforme Höfling (2001, p. 30):

(...) é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

Nesse sentido, políticas públicas são entendidas como ações do Estado implantando um projeto de governo, através de programas e de ações voltadas para setores específicos da sociedade. Políticas sociais, por sua vez, referem-se às ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico, conforme Höfling (2001).

Dessa forma, faz-se importante ressaltar que estas políticas tem suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais. Faleiros (1991, p. 10) aponta que:

Em geral, os programas se apresentam sob a forma de um benefício ou de um serviço. O benefício consiste num auxílio dado em certos casos específicos de perda ou diminuição da capacidade de trabalho a fim de garantir um mínimo de subsistência ao trabalhador ou ao pobre desempregado. O serviço é uma relação entre uma instituição e uma clientela para atender problemas pessoais ou sociais.

Nestes termos, o PrEsp, objeto de apreciação deste trabalho, pode ser entendido como uma política pública social, ou seja, uma política pública de corte social, que é uma responsabilidade do Estado.

Nesse sentido, Lima (2010, p.1) elucida que “existe uma natureza social das políticas sociais que é a de amenizar danos que o projeto capitalista causa aos cidadãos do mundo inteiro”. Assim, cabe ao próprio capitalismo amortecer e administrar esses danos

via políticas públicas e sociais implantadas por seus representantes estabelecidos no poder.

Ainda segundo Lima (2010) há três elementos de natureza social das políticas sociais, quais sejam: 1) as políticas sociais não eliminam as desigualdades, mas atenuam; 2) estas políticas se retroalimentam com elementos de imutabilidade, ou seja, suas formas podem mudar, mas seu conteúdo é historicamente o mesmo; 3) o discurso estatal relaciona-se à manutenção, defesa e minimização das políticas sociais, mas não de eliminação dessas políticas. Este terceiro elemento é considerado pelo autor o mais importante, visto que tanto o movimento democrático-participativo quanto o liberal-conservador, não aceita a supressão das políticas sociais, ainda que o primeiro defenda a sua ampliação das políticas e o segundo a minimização. Ambos buscam uma administração das contradições inerentes à sociedade capitalista no que se refere, principalmente, às desigualdades sociais.

Dessa forma, a proposta de reflexão sobre política pública, nos limites deste trabalho, insere-se no contexto do Estado capitalista, uma vez que as políticas públicas são igualmente existentes nesse contexto, onde predominam as contradições e as lutas de classes.

Políticas públicas e sociais: contextualização e desdobramentos

O sistema de acumulação capitalista engendra em seu desenvolvimento problemas estruturais relativos à produção e reprodução permanente da força de trabalho, resultado de relações contraditórias de exploração e dominação. Conforme Höfling (2001), o Estado deve responder a estes problemas, ou seja, assegurar as condições materiais de reprodução da força de trabalho, e da aceitação desta condição.

No mesmo sentido, Vieira (1992) destaca que no decurso do século XIX eclodiu o chamado “problema da relação capital-trabalho” ou “questão social” que significam igualmente a compra da força de trabalho e seu preço pago. Tal questão teve respostas muito diversas por parte dos empresários: em certas ocasiões, reagiram com ameaças e atos repressivos; em outras, prometeram melhoria; e em outras, ainda, pregaram a harmonia de interesse entre capital e trabalho.

Assim, Vieira (1992, p. 19) menciona que:

A política social aparece no capitalismo construída a partir de mobilizações operárias sucedidas ao longo das primeiras revoluções industriais. A política social, compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais, unicamente pôde existir com o surgimento dos movimentos populares do século XIX.

Dessa forma, sob o olhar do materialismo-histórico-dialético², a política social é revelada como estratégia da classe dominante em busca do controle da força de trabalho no contexto de desigualdade social. Concebe, assim, a política social como estratégia capaz de conservar esta desigualdade, colaborando no funcionamento do capitalismo e na manutenção da dominação política. Nesse sentido, Vieira (1992, p. 23) coloca que:

Não tem havido, pois, política social desligada dos reclamos populares. Em geral, o Estado acaba assumindo alguns destes reclamos, ao longo de sua existência histórica. Os direitos sociais significam antes de mais nada a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Não significam a consagração de todas as reivindicações populares, e sim a consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente do momento. Adotar bandeiras pertencentes à classe operária, mesmo quando isto configure melhoria nas condições humanas, patenteia também a necessidade de manter a dominação política.

A partir destas considerações iniciais, serão abordados a seguir os principais aspectos da implantação e atuação do Programa de governo, objeto deste trabalho.

PRESP: limites e possibilidades de uma política pública em Programas de Governo

O Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PRESP), implementado em 2003 no Estado de Minas Gerais a partir do Decreto Estadual nº 43.295/2003 e com base na Lei de Execução Penal nº 7.210/84, é um equipamento da política pública de segurança pública com perspectiva cidadã que objetiva o atendimento e acolhimento de sujeitos que passaram pela privação de liberdade, buscando promover condições para a retomada à vida social coletiva.

O PRESP pertence à Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade (CEPEC) da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) do Governo de Minas Gerais, ao lado de outros Programas da mesma natureza de prevenção à criminalidade como o Fica Vivo!, o Mediação de Conflitos e a Central de Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CEAPA). Estes programas, por sua vez, são partes integrantes do órgão local/municipal chamado Centro de Prevenção à Criminalidade (CPC) e são operacionalizadas pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) intitulada Instituto Elo. Destaca-se que estas são Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público configuradas como pessoas jurídicas de direito privado sem fins

² Japiassú e Marcondes (2006, p. 58) ressaltam que: "(...) Marx faz da dialética um método. Insiste na necessidade de considerarmos a realidade socioeconômica de determinada época como um todo articulado, atravessado por contradições específicas, entre as quais a da luta de classes".

lucrativos de acordo com a Lei nº 9.790 de 1999.

Assim, por intermédio de uma parceria³ com o Governo do Estado de Minas Gerais, o Instituto Elo viabiliza a seleção e a contratação dos profissionais responsáveis pela implementação das atividades do Programa.

No que tange esta configuração de parceria entre o setor estatal e o privado, Faleiros (1991, p. 42) aponta que:

A articulação do econômico e do político através das políticas sociais é um processo complexo que se relaciona com a produção, com o consumo, com o capital financeiro. As políticas sociais nem sempre são executadas diretamente pelo Estado ou pelas agências estatais, mas por meio de convênios e contratos com empresas privadas que passam a oferecer os serviços financiados pelo Estado.

Dessa forma, o PRESP disponibiliza uma equipe técnica de profissionais por município onde atua, equipe esta formada por um(a) psicólogo(a), um(a) assistente social e um(a) advogado(a), que confere aos sujeitos acolhimento psicológico, atendimento jurídico e assistência social nos termos da legislação em vigor, além do igual acolhimento e atendimento aos familiares dos sujeitos. Vale destacar que o Programa encontra-se implementado em onze municípios do Estado de Minas Gerais, quais sejam: Belo Horizonte, Betim, Contagem, Santa Luzia, Uberlândia, Uberaba, Juiz de Fora, Montes Claros, Governador Valadares, Ipatinga e Ribeirão das Neves.⁴

Os atendidos são encaminhados ao Programa pelo Poder Judiciário quando ocorre a progressão, do sentenciado condenado em processo criminal, para o regime aberto ou o regime de livramento condicional, quando o condenado pode sair do cárcere para trabalhar, frequentar cursos e exercer outras atividades autorizadas judicialmente e deve recolher-se à noite e nos dias de folga.

A previsão legal impõe que o condenado fique preso em "casas de albergados", mas alguns estados não mantêm esse tipo de ambiente. Nesse caso, o condenado vai para casa. Caso o condenado seja flagrado pela autoridade policial fora de casa durante os períodos definidos para recolhimento, o regime é revogado. O regime de livramento condicional, por sua vez, determina um estágio de liberdade sob determinadas condições de horários de recolhimento domiciliar e proibição de frequentar bares, por exemplo, em que o condenado permanece em seu endereço residencial.

Destaca-se que este fluxo de encaminhamento do Poder Judiciário ao Programa é possibilitado mediante o acordo intitulado “Termo de Cooperação Técnica entre o Poder Judiciário e o Executivo”, o que, muitas vezes, submete a implantação e o desenvolvimento da política pública à aceitação e subserviência ao Judiciário, uma vez que

³ Detalhes sobre a parceria entre o Governo de Minas Gerais e a OSCIP Instituto Elo estão disponíveis no site: www.institutoelo.org.br

⁴ Fonte: https://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=282&Itemid=115

este tem uma característica de permanência institucional frente às políticas públicas em programas de governo – por vezes transitórias após alteração de governo.

Conforme página eletrônica da SEDS⁵ destacam-se, dentre outros aspectos, a contextualização e os objetivos elencados para o Programa:

O Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PRESP) acolhe pessoas recém liberadas do sistema prisional, oferecendo a elas assistência psicológica, social, encaminhamento para cursos e postos de trabalho. Trata-se de um equipamento público de inclusão social que promove condições para que os egressos do sistema prisional retomem a vida social em liberdade. O PRESP atua na prevenção terciária, isto é, especificamente para pessoas que sofreram processos de criminalização e privação de liberdade, e visa diminuir as exclusões e estigmas decorrentes dessa experiência. Para isso, o programa conta com uma equipe composta por profissionais das áreas de Direito, Psicologia e Serviço Social. Em 2009, 2.628 novos egressos foram inscritos no programa. Em 2010, foram 3.440.

Objetivos: Ampliar as condições para o conhecimento e acesso do público aos direitos previstos na Lei de Execução Penal; Viabilizar o acesso aos direitos sociais para potencializar condições de cidadania; Reduzir fatores estigmatizantes; Apresentar alternativas descriminalizantes de cumprimento de condicionalidades impostas pelo sistema penal; Contribuir na diminuição dos impactos subjetivos da prisionização; Contribuir na ressignificação de processos históricos e socioculturais de opressão.

Dessa forma, visando atender os objetivos colocados pelo e para o Programa, as equipes técnicas articulam localmente parcerias com instituições públicas e privadas, o que, na prática, pode representar obstáculos à prática, considerando os entraves políticos municipais e estaduais envolvidos nas relações institucionais e a ausência de legitimidade de diálogo a partir das equipes técnicas que encontram-se distantes, geograficamente, do órgão estadual ao qual se vinculam.

Podem-se mencionar as seguintes parcerias firmadas entre o Programa e o setor privado: FIEMG⁶ (Federação das Indústrias de Minas Gerais), SENAI (Serviço Nacional e Aprendizagem Industrial) e empresas inscritas na Organização Não-Governamental Instituto Minas Pela Paz (IMPP). Em relação às parcerias com o setor público destacam-se as seguintes instituições: Defensoria Pública de Minas Gerais, Sistema Nacional de Emprego (SINE), Prefeituras Municipais onde o Programa atua e Centros de Atenção Psicossocial (CAPS).

Destaca-se, no que tange à parceria entre o Programa e o Instituto Minas Pela Paz, que este é uma ONG criada pelas dez maiores empresas de Minas Gerais e mais

⁵ Fonte: https://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=282&Itemid=115

⁶ Destaque para a parceria no site: <http://www4.fiemg.com.br/Default.aspx?tabid=6463&mid=12046&newsType=Detail&Param=5703>.

vinde e uma empresas associadas, que visam promover ações para prevenir a violência e a criminalidade. A partir do ano de 2010 tiveram início as ações do Projeto Regresso, que relaciona o IMPP ao PrEsp e às empresas inscritas no Instituto. Este Projeto propõe a criação de condições para que o público egresso do sistema prisional do estado de Minas Gerais seja inserido no mercado de trabalho profissional através da contratação formal de empresas inscritas no IMPP. O Projeto prevê uma subvenção econômica às empresas no valor de dois salários mínimos para cada empregado contratado, durante os primeiros vinte e quatro meses do contrato.⁷

Considera-se que a política em questão constitui um sistema de mediação entre o econômico e o político. São organismos públicos e privados que tem como clientes os egressos do sistema prisional, visto que, nas atuais condições da acumulação capitalista, são pessoas que se apresentam, muitas vezes, como expulsas do trabalho formal e carentes de apoio e oportunidades.

Além disso, apesar das aparentes “boas intenções” do empresariado que firma parcerias com o Programa, considera-se fundamental para uma análise crítica ter em vista as funções do setor privado, considerando que este visa, sobretudo, o lucro e a acumulação. Nesse sentido, as ações de apoio do setor privado aos egressos do sistema prisional apresentam-se quase como messiânicas e como “alívio de consciência”, o que, na prática, representa uma forma de controle social.

Diante disso, pode-se afirmar que o PRESP é um equipamento de política pública com vistas ao “alívio das tensões”, conforme expressão de Faleiros (1991, p. 55), ou seja, como mero equalizador dos anseios e conflitos sociais, mas não como meio propício à promoção da igualdade de condições e de oportunidades no contexto capitalista.

Ainda analisando o Programa e partindo do discurso oficial prescrito, salienta-se a conclusão de Faleiros (1991, p. 17) ao apontar que:

Além de fazer o povo aceitar e, portanto, legitimar essas intervenções do Estado e de seus agentes, esses discursos fazem a população acreditar na bondade do sistema e no fracasso individual. (...) Os programas governamentais parecem dar um jeito de integrar os “carentes” no sistema de consumos e equipamentos, ou ao menos oferecem essa perspectiva a médio e longo prazo. (...) A forma como as políticas sociais aparecem nos discursos, nos jornais, nas inaugurações faz parte do imaginário social da interação simbólica ou da ideologia dominante. O imaginário e a interação simbólica são as representações que os homens têm de suas condições de existência, de trabalho, do seu projeto de sociedade e de indivíduo e das políticas existentes.

Portanto, as políticas públicas em programas de governo ao realizar articulações entre o político e o econômico visam diminuir as tensões sociais e garantir a

⁷ Fonte: www.fiemg.org.br/minaslapaz

estabilidade social para gerir o processo de acumulação no seu conjunto. Estes aspectos são realizados através do Estado como articulador geral das políticas públicas sociais.

Considerações finais

Pensar em políticas públicas é, antes de tudo, pensar na relação entre o Estado e a sociedade. Isto significa, por exemplo, que em um Estado de inspiração neoliberal as ações sociais governamentais incidem essencialmente em políticas compensatórias, em programas focalizados, voltados a aspectos individuais de um determinado público, como forma de mantê-lo sob controle. Estas ações não se propõem a alterar as relações estabelecidas na sociedade, mas apenas amenizar ou minimizar as tensões sociais.

Por outro lado, uma administração pública que considere sua função de atender toda a sociedade, não privilegiando interesses de grupos econômicos, deve ter em vista a reversão do desequilíbrio social, estabelecendo como prioritários programas de ação universalizantes, que incorporem lutas e conquistas sociais e não se apresentem unicamente como dádivas e bondades governamentais – reproduzindo vieses maniqueístas na sociedade.

Entretanto, o Estado não se encontra fora ou acima da sociedade, mas é atravessado e experienciado por ela, por suas lutas e contradições, motivo pelo qual deve considerar incansavelmente as lutas e conquistas sociais em suas articulações e no desenvolvimento de suas políticas públicas e, especialmente, nas voltadas às questões sociais.

Nesse contexto, o PRESP como política pública com recorte social apresenta propostas relevantes voltadas às questões sociais. Entretanto, há que se refletir acerca de novas formas de aproximação entre a sociedade civil e o público egresso do sistema prisional, considerando que a principal problemática ainda se coloca no campo simbólico dos estigmas sociais, ou seja, das marcas degradantes pautadas em estereótipos e, principalmente, no campo das desigualdades socioeconômicas.

Nesse sentido, há que se pensar e problematizar acerca das possibilidades de ações voltadas políticas estruturantes pautadas na igualdade material de oportunidades de vida digna em contraponto aos postulados neoliberais hoje elencados como fábulas ou mitos potenciais motores da sociedade.

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei de Execução Penal. **Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm.

_____. **Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social.** São Paulo: Brasiliense, 1991.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais.** In: Caderno CEDES, vol. 21, nº 55, Campinas, Nov. 2001.

JAPIASSU, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário básico de filosofia.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

LIMA, Antonio Bosco de. **A natureza social das políticas sociais.** Uberlândia, MG: MIMEO, 2010.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 43.295/2003.** Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/9743650/doemg-executivo-14-09-2010-pg-19>.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico.** São Paulo: Cortez, 1996.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e Política Social.** São Paulo: Cortez, 1992.

Sites pesquisados

[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-32622001000300003&script=sci_arttext&tlng=pt)

[32622001000300003&script=sci_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-32622001000300003&script=sci_arttext&tlng=pt), acesso em 13 de julho de 2010.

<http://www4.fiemg.com.br/Default.aspx?tabid=6463&mid=12046&newsType=Detail&Param=5703>, acesso em 03 de agosto de 2010.

www.institutoelo.org.br, acesso em 13 de julho de 2010.

www.seds.mg.gov.br, acesso em 22 de novembro de 2010.

www.fiemg.org.br/minaspelapaz, acesso em 24 de novembro de 2010.

https://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=282&Itemid=115, acesso em 18 de abril de 2012.